

Wie verhalten sich internationale Verwaltungsmitarbeiter:innen in politischen Entscheidungsprozessen?

Eine theoretische Konzeption und vergleichende Analyse strategischen Verwaltungshandelns

Dissertation

zur Erlangung des Grades eines

Doktors der Verwaltungswissenschaften (Dr.rer.publ.)

der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

vorgelegt von Nora Wagner

Speyer, Februar 2022

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	v
Tabellenverzeichnis.....	vi
Abkürzungsverzeichnis.....	vii
1 Einleitung.....	1
1.1 Motivation der Untersuchung und Fragestellung	1
1.2 Zentrale Ergebnisse	8
1.3 Aufbau der Arbeit.....	10
2 Verwaltungseinfluss auf nationaler und internationaler Ebene	12
2.1 Verwaltungseinfluss auf nationaler Ebene	12
2.1.1 Einflussressourcen nationaler Verwaltungen	13
2.1.2 Präferenzen der Verwaltungsmitarbeiter:innen	18
2.1.3 Externe Bedingungen bürokratischer Einflussnahme	24
2.1.4 Strategien bürokratischer Einflussnahme	27
2.1.5 Zwischenfazit	29
2.2 Verwaltungseinfluss auf internationaler Ebene.....	30
2.2.1 Strukturelle Einflusspotenziale der internationalen Verwaltung	32
2.2.2 Präferenzen internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen	40
2.2.3 Externe Bedingungen bürokratischer Einflussnahme	43
2.2.4 Strategien bürokratischer Einflussnahme	46
2.3 Fazit	48
3 Strategisches Handeln internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen.....	53
3.1 Einflussnahme internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen	53
3.2 Strategisches Handeln internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen	54
3.3 Der Begriff des strategischen Handelns	56
3.4 Ziele internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen.....	59
3.5 Tatsächliche Handlungsoptionen von Akteur:innen in internationalen Verwaltungen	61
3.5.1 Wissensbasierte Handlungsoptionen	61

3.5.2	Handlungsoptionen im politischen Prozess	65
3.6	Die Rolle der spezifischen Kontextfaktoren.....	71
3.7	Strategien internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen.....	81
3.7.1	Wissensbasierte Strategien	81
3.7.2	Prozessbezogene Strategien	82
3.8	Fazit	85
4	Forschungsdesign.....	88
4.1	Analyse mittels Fallstudien	88
4.2	Auswahl der Analysemethode	89
4.3	Die Prozessanalyse	90
4.4	Fallauswahl.....	93
4.5	Datenerhebung.....	98
4.6	Datenauswertung mittels der inhaltlich strukturierenden Inhaltsanalyse	99
4.7	Strategiekategorien und Prozessindikatoren.....	102
4.8	Zusammenfassung	104
5	Die ILO Resolution concerning decent work in global supply chains	105
5.1	Globale Lieferketten als Regulierungsgegenstand	105
5.2	Der Verlauf des Entscheidungsprozesses	107
5.3	Rahmenbedingungen des Verhandlungsprozesses	113
5.4	Strategien der Sekretariatsmitarbeiter:innen.....	121
5.5	Kongruenz der eigenen Präferenzen und der Entscheidung	127
5.6	Fazit	128
6	Die FAO Rome Declaration on Nutrition.....	130
6.1	Die Regulierung der globalen Ernährungssituation – von ICN zu ICN2	130
6.2	Der Verlauf des Entscheidungsprozesses	133
6.3	Rahmenbedingungen des Verhandlungsprozesses	137
6.4	Strategien der Sekretariatsmitarbeiter:innen.....	143
6.5	Kongruenz der eigenen Präferenzen und der Entscheidung	147
6.6	Fazit	148

7	Die FAO Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries	150
7.1	Der Kleinfischereisektor: Bedeutung und Herausforderungen.....	150
7.2	Der Verlauf des Entscheidungsprozesses	151
7.3	Rahmenbedingungen des Verhandlungsprozesses	159
7.4	Strategien der Sekretariatsmitarbeiter:innen.....	165
7.5	Kongruenz der eigenen Präferenzen und der Entscheidung	173
7.6	Fazit	174
8	Die UNESCO Recommendation on Adult Learning and Education	177
8.1	Das internationale Politikfeld der Erwachsenenbildung.....	177
8.2	Der Verlauf des Entscheidungsprozesses	180
8.3	Rahmenbedingungen des Verhandlungsprozesses	186
8.4	Strategien der Sekretariatsmitarbeiter:innen.....	189
8.5	Kongruenz der eigenen Präferenzen und der Entscheidung	192
8.6	Fazit	193
9	Strategisches Verhalten internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen – Erkenntnisse und Forschungsperspektiven.....	194
9.1	Vergleichende Diskussion der Fallstudien	194
9.2	Zentrale Erkenntnisse der Arbeit.....	200
9.3	Forschungsbeitrag.....	203
9.4	Limitationen.....	207
9.5	Theoretische Implikationen und Ausblick.....	209
	Literaturverzeichnis.....	214
	Anhang	247

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aspekte bürokratischer Einflussnahme in nationalen Verwaltungen (Quelle: Eigene Darstellung.).....	13
Abbildung 2: Aspekte bürokratischer Einflussnahme in internationalen Verwaltungen (Quelle: Eigene Darstellung.).....	32
Abbildung 3: Strategiewahl als Ziel-Mittel-Umwelt Kalkulationen (Quelle: Eigene Darstellung).....	74
Abbildung 4: Vier Idealtypen strategischen Verhaltens internationaler Bürokraten:innen (Quelle: Eigene Darstellung.).....	78
Abbildung 5: Strategieanwendung unter verschiedenen Bedingungskonstellationen (Quelle: Eigene Darstellung.).....	96
Abbildung 6: Verlauf des Entwicklungsprozesses der Resolution concerning decent work in global supply chains (Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Thomas und Turnbull 2018: 543.)	113
Abbildung 7: Verlauf des Entwicklungsprozesses der Rome Declaration on Nutrition (Quelle: Eigene Darstellung.).....	137
Abbildung 8: Verlauf des Entwicklungsprozesses der Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries (Quelle: Eigene Darstellung basierend auf (FAO 2012a: 5; 32; FAO 2021)).....	159
Abbildung 9: Verlauf des Entwicklungsprozesses der Recommendation on Adult Learning and Education (Quelle: Eigene Darstellung).....	186

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Aspekte bürokratischer Einflussnahme in nationalen und internationalen Verwaltungen (Quelle: Eigene Darstellung).....	49
Tabelle 2: Handlungsoptionen von Akteur:innen in internationalen Verwaltungen (Quelle: Eigene Darstellung).....	71
Tabelle 3: Zuordnung der Strategien zu den vier Idealtypen strategischen Verhaltens (Quelle: Eigene Darstellung).....	80
Tabelle 4: Bedingungskonfigurationen der ausgewählten Fälle (Quelle: Eigene Darstellung)	97
Tabelle 5: Strategien internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen (Quelle: Eigene Darstellung)	102
Tabelle 6: Strategien der ILO-Sekretariatsmitarbeiter:innen in der Entwicklung der Resolution concerning decent work in global supply chains (Quelle: Eigene Darstellung)	127
Tabelle 7: Strategien der FAO-Sekretariatsmitarbeiter:innen in der Entwicklung der Rome Declaration on Nutrition	147
Tabelle 8: Strategien der FAO-Sekretariatsmitarbeiter:innen in der Entwicklung der Voluntary Guidelines for Sustainable Small-Scale Fisheries (Quelle: Eigene Darstellung).....	173
Tabelle 9: Strategien der UNESCO-Sekretariatsmitarbeiter:innen in der Entwicklung der Recommendation on Adult Learning and Education (Quelle: Eigene Darstellung)	192

Abkürzungsverzeichnis

ACTEMP	Büro der Arbeitgeber:innenvertretung in der ILO
ACTRAV	Büro der Arbeitnehmer:innenvertretung in der ILO
COFI	Fischereikommittee der FAO
CONFINTEA	Internationale Konferenz zur Erwachsenenbildung
EU	Europäische Union
FAO	Organisation der Vereinten Nationen für Landwirtschaft und Ernährung
GRALE	Global Report on Adult Learning and Education
IAK	Internationale Arbeitskonferenz
ICN	Internationale Ernährungskonferenz
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
MDGs	Millenniumsentwicklungsziele
NATO	Nordatlantische Allianz
s. S.	siehe Seite
UIL	UNESCO Institut für lebenslanges Lernen
UN	Vereinte Nationen
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissen-schaft und Kul-tur
WHO	Weltgesundheitsorganisation

1 Einleitung

1.1 Motivation der Untersuchung und Fragestellung

Internationale Sekretariate¹ als Verwaltungsorgane internationaler Organisationen haben in den letzten Jahren in den Verwaltungswissenschaften, der Organisationssoziologie und der Forschung zu den Internationalen Beziehungen erhöhte Aufmerksamkeit erhalten. In einer Vielzahl von Studien konnte bereits überzeugend belegt werden, dass sie nicht nur als ausführende Instanz für mitgliedstaatliche Entscheidungen fungieren, sondern auch als eigenständige Akteure in politischen Entscheidungsprozessen auftreten. Es herrscht breiter Konsens, dass dabei gewisse strukturelle Einflusspotenziale und externe Rahmenbedingungen für die internationalen Verwaltungen begünstigend wirken und ihnen erlauben, Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse zu nehmen. Die vorliegenden Untersuchungen haben jedoch vorrangig die Organisationsebene in den Blick genommen, um bürokratische Einflussnahme organisationsübergreifend erfassen zu können. Verwaltungsprozesse werden allerdings maßgeblich von den Individuen geprägt, welche den Organisationsauftrag ausführen und damit letztendlich auch Entscheidungen treffen, wie sie dies am besten tun (Simon 1997: 1–6). Um untersuchen zu können, ob und wie sie Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse nehmen, muss demnach die Frage beantwortet werden, auf welche Art und Weise individuelle Verwaltungsmitarbeiter:innen überhaupt zur Formulierung und Verabschiedung internationaler Abkommen beitragen.

Diese Fragestellung ist nicht zuletzt relevant, um die Rolle internationaler Organisationen in politischen Entscheidungsprozessen besser zu verstehen. Ihre Bedeutung als internationale Instanzen wurde durch die Ereignisse des letzten Jahres noch einmal deutlich: Der Klimawandel ist bereits so weit fortgeschritten, dass Lebensräume und Existenzen vieler Menschen bedroht sind. Hinzu kamen eine Pandemie von globalem Ausmaß, die nationale Gesundheitssysteme weltweit an ihre Belastungsgrenzen bringt sowie eine Vielzahl militärischer Konflikte, die Millionen Menschen zur Flucht aus ihren Heimatländern zwingen. Die Dimensionen der Herausforderungen, mit denen die Weltgemeinschaft konfrontiert ist, nehmen also immer größere Ausmaße an und erfordern eine multilaterale Zusammenarbeit. Einzelne Staaten allein besitzen nicht die notwendigen Kapazitäten, um allen globalen Herausforderungen adäquat zu begegnen und können daher international nur noch begrenzt isoliert agieren. Angesichts der skizzierten Problemlagen hat die Arbeit internationaler Organisationen als übergeordnete Instanzen eine besondere Relevanz. Aufgrund ihrer Expertise, aber auch Vermittlungsfähigkeit

¹ Die Begriffe „Sekretariat“, „Verwaltung“ oder „Bürokratie“ werden in dieser Arbeit synonym verwendet. Der Begriff Bürokratie folgt dabei dem Verständnis Max Webers von Verwaltung als einer idealtypischen Form legaler und rationaler Herrschaft (Weber 1972).

zwischen gegensätzlichen mitgliedstaatlichen Interessen können sie komplexe Lösungen mit globaler Perspektive anbieten (Barnett und Finnemore 2004a). Vor diesem Hintergrund sind die Vereinten Nationen in ihrem 75. Jubiläumsjahr 2020 und darüber hinaus relevanter denn je, stehen sie doch wie keine andere Instanz für die Verteidigung des Multilateralismus und der globalen Zusammenarbeit. Parallel dazu kam es in den letzten Jahren allerdings auch vermehrt zu nationalen Rückzügen aus multilateralen Abkommen und internationalen Organisationen, sodass bereits von einer Krise des Multilateralismus gesprochen wird (Brühl 2019; Maull 2020).

Trotz dieses Spannungsfeldes sind internationale Organisationen nach wie vor ein Forschungsfeld, dem disziplinenübergreifend große Aufmerksamkeit geschenkt wird. Sowohl im Bereich der Internationalen Beziehungen als auch der Verwaltungswissenschaft stieg die Anzahl der Arbeiten, die sich speziell mit den Verwaltungen dieser Organisationen befassten, in den letzten Jahren sprunghaft an und verdreifachte sich zwischen 2004 und 2014 verglichen zu den vorherigen 40 Jahren (Eckhard und Ege 2016: 963; Thorvaldsdottir, Patz und Eckhard 2021: 2). Dabei zielte die verwaltungswissenschaftliche Forschung zunächst vorrangig darauf ab, internationale Sekretariate als Verwaltungen zu verstehen und ihre Besonderheiten herauszuarbeiten. Bestehende Arbeiten konzentrierten sich auf deren Strukturmerkmale, Management, Verwaltungskulturen, Budget, Personalfragen und Reformen (Bauer und Knill 2007; Grohs und Rasch 2021; Johnson 2013; Johnson und Urpelainen 2014; Nay 2011; Nelson und Weaver 2016; Patz und Goetz 2017; Weiss 1982). Viele dieser Studien waren deskriptiv angelegt und auf den Kern des UN-Sekretariates reduziert, anstatt verschiedene UN Organisationen oder diverse Politikfelder in den Blick zu nehmen (Ege et al. 2021: 3; Thorvaldsdottir, Patz und Eckhard 2021: 3). Weitere Arbeiten legten ihr Augenmerk vorrangig auf das Verhältnis von Mitgliedstaaten und internationalen Verwaltungen, um deren jeweilige Rolle im System der internationalen Organisation zu verstehen (Biermann und Siebenhüner 2009a; Ege, Bauer und Wagner 2021; Ege et al. 2021: 5).

Durch diese Vielzahl an Arbeiten konnte nicht nur ein umfassenderes Verständnis von internationalen Sekretariaten als Verwaltung erlangt, sondern auch Ähnlichkeiten zu nationalen Verwaltungen in Verfahren und Strukturen herausgearbeitet werden. Insbesondere Prinzipien des Aufbaus und der Organisation ähneln sich auf beiden Ebenen weitestgehend (Ege et al. 2021: 3). Die internationale Verwaltung ist jedoch mit einem komplexeren Umfeld und damit verbundenen besonderen institutionellen Herausforderungen sowie einer Vielzahl mitgliedstaatlicher Prinzipale konfrontiert. Diese Gegebenheiten bergen, so wird argumentiert, unter anderem ein höheres Potenzial für formale Autonomie, die die internationalen Verwaltungen gleichzeitig benötigen, um sowohl ihrer Rolle als unabhängige

Informationsquelle als auch als Vermittler in internationalen Verhandlungsprozessen gerecht zu werden (Bauer, Knill und Eckhard 2017b: 194; Hawkins et al. 2006: 23; Liese und Weinlich 2006; Xu und Weller 2008).

Die Frage nach dem Ausmaß und den Charakteristika dieser Eigenständigkeit internationaler Organisationen und insbesondere ihrer Sekretariate ist in den letzten Jahren auch in der internationalen Organisationsforschung vermehrt in den Fokus gerückt (Bauer, Knill und Eckhard 2017b: 194; Biermann und Siebenhüner 2009a; Ege, Bauer und Wagner 2019; Nay 2012; Weinlich 2014). Dabei wurde vielfach aufgezeigt, dass diese Eigenständigkeit den Sekretariaten einen Spielraum gewährt, um Entscheidungen der Organisation in ihrem Sinne zu beeinflussen (Biermann und Siebenhüner 2009a; Busch 2015; Cox und Jacobson 1973a; Eckhard und Ege 2016; Ege, Bauer und Wagner 2021; Nay 2012; Widerberg und van Laerhoven 2014; Xu und Weller 2008).

Die diesbezügliche Forschung wurde bislang von einer konzeptuellen Debatte bestimmt, die sich mit den Fragen befasste, wie Verwaltungseinfluss beschrieben werden kann und woher internationale Sekretariate ihr Einflusspotenzial nehmen. Letzteres wird einerseits in ihren genuinen Tätigkeiten identifiziert, beispielsweise dadurch, dass sie globale Probleme definieren, Lösungsvorschläge bieten, Entscheidungsträger:innen beraten und politische Entscheidungen implementieren (Bauer, Busch und Siebenhüner 2009; Chwioroth 2013). Das internationale System, das durch eine hohe Volatilität und komplexe horizontale und vertikale Beziehungen geprägt ist, gilt außerdem als potenziell begünstigender Faktor (Bauer, Knill und Eckhard 2017b; Knill, Eckhard und Grohs 2016). Die Forschung hat in diesem Zusammenhang gezeigt, dass internationale Verwaltungen die wechselnden Akteurskonstellationen auf internationaler Ebene, mögliche Uneinigkeiten zwischen den mitgliedstaatlichen Prinzipalen, aber auch ihren eigenen Wissensvorsprung zu ihrem Vorteil nutzen und somit die Balance zwischen eigener Autonomie und politischer Kontrolle verschieben (Chorev 2012; Knill, Eckhard und Grohs 2016; Knill et al. 2017). Arbeiten hierzu blieben jedoch häufig auf der theoretisch-abstrakten Ebene. Die existierenden empirischen Untersuchungen beschränkten sich meist auf Fallstudien, die den Einfluss einzelner internationaler Sekretariate konkret untersuchten (Biermann und Siebenhüner 2009a; Cox und Jacobson 1973b; Jinnah 2014; Nay 2011; Weinlich 2014).

Die bestehende Forschung offenbart nicht nur in dieser Hinsicht einige Lücken. So werden Einflusspotenziale und Einflussbedingungen häufig getrennt voneinander betrachtet, ein direkter Zusammenhang zwischen diesen beiden Faktoren und tatsächlicher Einflussnahme wurde bislang nicht herausgearbeitet. Damit konnten zum einen bisher keine systematischen, empirisch fundierten Aussagen darüber getroffen werden, ob und inwieweit internationale Verwaltungen ihren bestehenden

Handlungsspielraum tatsächlich nutzen. Zum anderen waren bisherige Studien vorrangig auf der Organisationsebene angesiedelt. „Verwaltungseinfluss“ ist jedoch ein abstraktes Konzept, das schwer mess- und vergleichbar ist. Einflussnahme setzt zunächst einmal ein aktiv handelndes Individuum voraus, welches versucht, im politischen Prozess eigene Interessen zu verwirklichen. Sie basiert damit auf dem tatsächlichen Verhalten von Verwaltungsmitarbeiter:innen (Fleischer und Reiners 2021). Wenn also internationale Verwaltungen eine entscheidende Rolle im politischen Prozess spielen, dann vor allem aufgrund der konkreten Handlungen ihrer Mitarbeiter:innen (Scharpf 2000: 101; Xu und Weller 2004: 11).

Systematische Untersuchungen, die darauf abzielen, Verwaltungseinfluss auf der Akteursebene zu beobachten und fall- sowie kontextübergreifende Muster zu identifizieren, sind bislang eher die Ausnahme (Ege, Bauer und Wagner 2021; Xu und Weller 2008, 2018). Somit standen die Tätigkeiten internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen und ihre Mitwirkung bei politischen Entscheidungsprozessen weniger im Interessenfokus der verwaltungswissenschaftlichen Forschung. Dabei kommt ihnen jedoch eine wichtige Rolle im politischen Prozess zu, da sie als formal unparteiische und damit verlässliche Akteur:innen agieren. Insbesondere in dieser Position können sie beispielsweise entsprechende Hintergrundinformationen zur Verfügung stellen oder Mitgliedstaaten in sehr konfliktgeladenen Situationen zu einer Einigung verhelfen (Xu und Weller 2004: 6). Multilaterale Kooperationen sind also kaum ohne die Beteiligung internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen möglich.

Um Entscheidungen in internationalen Organisationen zu verstehen, muss der analytische Blickwinkel demzufolge auf die Mikroebene verlagert werden (Miebach 2014: 202; Simon 1981: 48). Schließlich ist es nicht das Sekretariat als Ganzes, das Entscheidungen trifft und im politischen Prozess agiert, sondern Individuen innerhalb des Sekretariates. Diese besitzen gewisse Präferenzen und agieren bestimmten Handlungslogiken folgend innerhalb ihres Ermessens- beziehungsweise Entscheidungsspielraums (Barnett und Finnemore 2004a: 27; Miebach 2014: 202).

Ihre spezifischen Interessen sind letztendlich ausschlaggebend dafür, wie die Sekretariatsmitarbeiter:innen ihren Ermessensspielraum nutzen (Brehm und Gates 1999: 196; Maynard-Moody und Musheno 2000). Die generellen Interessenlagen wurden in der Literatur vielfach diskutiert. Eine Perspektive betrachtet internationale Verwaltungsmitarbeiter:innen dabei als am Gemeinwohl orientierte Akteur:innen, die primär daran interessiert sind, das Gründungsmandat ihrer Organisation umzusetzen (Barnett und Finnemore 2004a; Biermann und Siebenhüner 2009a; Eckhard und Ege 2016; Widerberg und van Laerhoven 2014; Xu und Weller 2008). Dieses Primärinteresse impliziert gleichzeitig, dass sie nicht ausschließlich eine neutrale Vermittlerrolle einnehmen, sondern durchaus als aktive

Strateg:innen agieren, um Entscheidungen voranzubringen, die dem Organisationsmandat dienen und die Funktionsfähigkeit der Organisation sicherstellen (Biermann und Siebenhüner 2009b; Ege 2020; Knill et al. 2019). Arbeiten, die sich bisher mit Individuen in internationalen Verwaltungen befassten, untersuchten dementsprechend vorrangig „policy entrepreneurs“, also Individuen, die das Ziel verfolgen, eine Agenda voranzubringen und Veränderungen zu erwirken (Jörgens et al. 2017; Kamradt-Scott 2010; Knill und Bauer 2016; Nay 2011; Oksamytna 2017; Skovgaard 2017).

Andererseits gibt es Hinweise darauf, dass Mitarbeiter:innen internationaler Verwaltungen auch zurückhaltender agieren, selbst wenn sie über formale Kompetenzen und politische Instrumente verfügen. Ihre durchaus breit und häufig vage formulierten Mandate können ihnen zwar den notwendigen Freiraum bieten, politische Entscheidungen zu entwerfen, die die Mittel vorgeben, um gewünschte Ziele zu erreichen. Gleichzeitig sind es jedoch die Mitgliedstaaten, denen die Entscheidungsbefugnis auf internationaler Ebene letztendlich zukommt und die über die finanzielle Ausstattung des Sekretariates und damit über dessen Befähigung zu wirkungsvollem Handeln innerhalb seines Mandates bestimmen. Damit beinhaltet die Arbeit der Beschäftigten des Sekretariates angesichts der vielfältigen Interessenlagen der Mitgliedstaaten auch die Notwendigkeit, stets Konfliktlinien zu antizipieren und das Vertrauen der Mitgliedstaaten in ihre Arbeit aufrechtzuerhalten. Dementsprechend konnte durch die Forschung bereits gezeigt werden, dass sie sich in manchen Fällen bewusst zurücknehmen, um mögliche Risiken proaktiven Verhaltens zu vermeiden. Daraus kann geschlussfolgert werden, dass bestimmte kontextspezifische Faktoren Sekretariatsmitarbeiter:innen die Möglichkeit verwehren, aktiv zu handeln. Es gibt jedoch keine empirische Evidenz zu der Frage, in welcher Art und Weise diese Faktoren sich konkret auf das Verhalten von Verwaltungsmitarbeiter:innen auswirken.

Darüber hinaus existieren keine wissenschaftlichen Arbeiten, die dieses zurückhaltende Verhalten konzeptuell einbetten und in die Analyse vom Verhalten internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen einbeziehen. Dies ist unter anderem auf die Tatsache zurückzuführen, dass Staaten von Verwaltungen Neutralität erwarten und ihr Handeln nach außen auch diesem Bild entspricht. Versuchte Einflussnahme kann demzufolge nur „hinter den Kulissen“ im Verborgenen geschehen, weil die Verwaltungsmitarbeiter:innen sonst ihre Neutralität, also eine fundamentale Komponente ihrer Legitimität gefährden. Die Analyse von Verwaltungseinfluss wird hierdurch zusätzlich erschwert (Jinnah 2014: 22). Um ihr Handeln im Hinblick auf versuchte Einflussnahme zu verstehen, muss daher ein kontextspezifischer Ansatz entwickelt werden, der diesen Aspekten Rechnung trägt (Bauer, Knill und Eckhard 2017b: 189–190; Depledge 2007; Fleischer und Reiners 2021: 13; Jinnah 2014; Oksamytna 2017).

An diesem Punkt knüpft die vorliegende Arbeit an. Die zentrale Annahme ist, dass Verwaltungseinfluss lediglich verstanden werden kann, wenn das Handeln internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen in den Analysefokus gerückt wird (siehe hierzu auch Benz 2018). Auf diese Weise können Aussagen drüber getroffen werden, ob und wie sie Einfluss auf andere Akteur:innen im politischen System beziehungsweise Inhalte und Ausgestaltung von finalen Organisationsentscheidungen nehmen. Da ihr Handeln dabei jedoch stets im Spannungsfeld von politischem Eigeninteresse und der Wahrung ihrer unparteiischen Rolle gegenüber den Mitgliedstaaten stattfindet, müssen sie bestimmte Strategien entwickeln, also ihre Ressourcen in Anbetracht der jeweiligen Umweltbedingungen gezielt nutzen, um ihr Ziel zu erreichen (Barnett und Finnemore 2004a: 21; Depledge 2007). Ihr Handeln ist dann darauf ausgelegt, mehr aus einer Situation herauszuholen, als die ursprüngliche Machtbalance und Rollenverteilung erlauben würden (Freedman 2013: xi–xii; Wiesendahl 2010). Das Handeln von Verwaltungsmitarbeiter:innen mit dem Ziel der Einflussnahme – sowohl auf den politischen Prozess als auch auf andere Akteur:innen – muss somit als strategisches Handeln verstanden und konzipiert werden.

In der Literatur existieren bereits eine Vielzahl von Arbeiten über Einflusspotenziale, die Natur der Präferenzen internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen sowie die relevanten Kontextfaktoren. Diese drei Aspekte wurden bisher jedoch nicht systematisch verknüpft. In der folgenden Analyse soll ein Konzept entwickelt werden, das Strategien als Ziel-Mittel-Umwelt Kalkulationen versteht. Damit werden neben Präferenzen und Ressourcen der Verwaltungsmitarbeiter:innen auch Umweltbedingungen als für die Strategiewahl relevanter Faktor einbezogen. In der Einflussforschung der letzten Jahre wurden insbesondere drei Punkte herausgearbeitet, die für den Verwaltungseinfluss auf internationaler Ebene eine zentrale Bedeutung haben: die politische Sensibilität (Salienz) und politische Strittigkeit des jeweiligen zu regulierenden Problems sowie seine Komplexität (Biermann und Siebenhüner 2009b). Hintergrund dessen ist die Argumentation, dass die Expertise der Mitgliedstaaten häufig nicht ausreicht, um komplexe Sachverhalte vollständig zu durchdringen und effektive Lösungen zu präsentieren. In diesem Fall verlassen sie sich auf die Expertise der internationalen Verwaltungsmitarbeiter:innen, denen dadurch ein größerer Spielraum eröffnet wird, ihren Informationsvorsprung bewusst einzusetzen und auf diese Weise Einfluss zu nehmen (Bohne 2010: 90; Xu und Weller 2004: 41–42). Sie können in diesen Fällen beispielsweise Informationen gezielt präsentieren und daraus von ihnen präferierte Lösungen ableiten (Busch und Liese 2017; Johnson und Urpelainen 2014).

Darüber hinaus variieren die politischen Präferenzen der Mitgliedstaaten und anderer Stakeholder bei verschiedenen politischen Thematiken. Ob internationale Verwaltungsmitarbeiter:innen überhaupt Einfluss auf den politischen Prozess nehmen können, hängt vor allem von den politischen Präferenzen

der sogenannten „governing coalition“ ab, also der Gruppe von Mitgliedstaaten, die zusammen die notwendigen Stimmen haben, um eine Entscheidung im Legislativorgan der internationalen Organisation zu verabschieden (Bayram und Graham 2015: 3). Die internationalen Verwaltungsmitarbeiter:innen haben eher die Möglichkeit, Einfluss auf den politischen Prozess zu nehmen, wenn das Problem für die Mitgliedstaaten von geringer politischer Relevanz ist beziehungsweise wenn zwischen ihnen eine gewisse Uneinigkeit darüber besteht, wie das jeweilige Problem am besten zu lösen wäre. Diese Konstellation ermöglicht es den Verwaltungsmitarbeiter:innen, mit gleichgesinnten Mitgliedstaaten oder anderen Stakeholdern zusammenzuarbeiten (Biermann und Siebenhüner 2009b; Dijkstra 2017; Ege, Bauer und Wagner 2021).

Aus diesen Ausführungen ergeben sich drei dieser Arbeit zugrunde liegende Forschungsfragen:

1. Inwieweit verhalten sich die Mitarbeiter:innen in internationalen Verwaltungen strategisch, um im politischen Prozess Einfluss zu nehmen?
2. Welche Strategien nutzen sie hierfür?
3. Unter welchen Bedingungen greifen Mitarbeiter:innen internationaler Verwaltungen auf bestimmte Strategien zurück?

Mit der Beantwortung dieser Fragen verfolgt die Arbeit zwei Ziele. Zum einen soll auf konzeptueller Ebene ein besseres Verständnis des Handelns internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen erlangt werden. Basierend auf Max Webers (1972: 129, 854–855) Unterscheidung von Fach- und Dienstwissen werden Strategien abgeleitet, die Verwaltungsmitarbeiter:innen entweder nutzen, um den Inhalt der politischen Entscheidung oder die konkrete Prozessgestaltung zu beeinflussen. Das Ziel der Analyse besteht darin, die Rolle der internationalen Verwaltungsmitarbeiter:innen im Prozess der Politikformulierung und -verabschiedung² möglichst genau nachzeichnen zu können. Damit sollen neue Erkenntnisse zu der Frage gewonnen werden, wie internationale Verwaltungsmitarbeiter:innen auf Grundlage der eigenen Einflussressourcen und der eigenen Präferenzen unter bestehenden (externen) Kontextfaktoren Einfluss nehmen.³ Erfolg oder Misserfolg des strategischen Verhaltens spielen hierbei jedoch keine Rolle. Vielmehr geht es darum, die Frage zu beantworten, wodurch die Wahl eines proaktiven versus zurückhaltenden Handlungsansatzes determiniert wird. Zweitens soll das entwickelte Konzept anhand von vier Fallstudien getestet werden, um das strategische Verhalten der Verwaltungsmitarbeiter:innen unter verschiedenen Bedingungskonstellationen untersuchen und die Auswirkungen

² Aus Komplexitätsgründen wird die Phase der Politikimplementation hier bewusst nicht betrachtet.

³ Da dezidiert der Zusammenhang zwischen situativen externen Faktoren und der Strategiewahl im Mittelpunkt der Analyse steht, werden strukturelle (organisationsinterne) Faktoren in der Analyse nicht berücksichtigt.

bestehender Kontextfaktoren auf ihren konkreten Handlungsspielraum genauer herausarbeiten zu können. Damit wird zugleich ein Beitrag zum empirischen Erkenntnisgewinn in der verwaltungswissenschaftlichen Einflussforschung geleistet.

Der entwickelte Ansatz strategischen Verwaltungshandelns und die empirische Analyse bieten darüber hinaus in zweierlei Hinsicht einen zusätzlichen Mehrwert für die verwaltungswissenschaftliche Forschung. In der internationalen Verwaltungsforschung wurde in den letzten Jahren immer wieder kritisch angemerkt, dass bestehende Erkenntnisse, analytische Zugänge und methodische Ansätze in der Disziplin nur ein randständiges Dasein fristen und bislang keinen Eingang in die breitere Debatte gefunden haben (Fleischer und Reiners 2021; Liese und Weinlich 2006). Hierbei handelt es sich meist um Ansätze, die den jeweiligen strukturellen und institutionellen Spezifika nationalstaatlicher und supranationaler Verwaltungen Rechnung tragen und demzufolge nicht deckungsgleich für beide Verwaltungsebenen angewendet können. Mit dem in dieser Arbeit entwickelten Konzept kann diese Spaltung überwunden werden, indem ein allgemeiner Analyserahmen strategischen Verwaltungshandelns entworfen wird, der kontextübergreifend angewendet und damit auch für die Analyse von Verwaltungshandeln auf nationalstaatlicher Ebene genutzt werden kann.

Des Weiteren wurde häufig kritisiert, dass die durchgeführten Prozessanalysen Verwaltungshandeln lediglich im Einzelfall beschreiben und erklären, aber keinen theoretischen Rahmen bieten, der auf weitere Fälle angewendet werden könnte. Die existierenden Fallstudien lassen somit keine vergleichbaren Schlussfolgerungen zu (Bayerlein, Knill und Steinebach 2020: 9; Ege, Bauer und Wagner 2019: 2). Auch diesem Kritikpunkt wird in der vorliegenden Arbeit Rechnung getragen, indem das theoretisch entworfene Konzept strategischen Verwaltungshandelns auf vier Fälle mit unterschiedlichen Bedingungskonstellationen angewendet wird, um auf der Grundlage dieses Vergleiches Aussagen über Muster des strategischen Verhaltens der internationalen Beamt:innen treffen zu können. Mit der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), der Organisation der Vereinten Nationen für Ernährung und Landwirtschaft (FAO) und der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) wurden drei Organisationen ausgewählt, die eher weniger im Fokus bisheriger Fallanalysen standen. Somit ermöglicht diese Analyse auch, den Kenntnisstand über deren interne Funktionsweise weiter zu vertiefen.

1.2 Zentrale Ergebnisse

Den Ausgangspunkt für die weitere Analyse bildet die Konzeptualisierung von Verwaltungsmitarbeiter:innen als strategische Akteur:innen, die ein gewisses Strategiepotezial besitzen, um im Hintergrund politischer Entscheidungsprozesse ihre eigenen Präferenzen voranzubringen. Es wird damit ein

Analyserahmen geschaffen werden, der die bisherigen einzelnen Faktoren der Einflussforschung ((strukturelle) Einflusspotenziale, externe Bedingungen und individuelle Präferenzen) systematisch verknüpft, indem er Strategien als Ziel-Mittel-Umwelt Kalkulationen theoretisiert. Gleichzeitig wird er die Grundlage für die vergleichende Analyse individuellen strategischen Verhaltens in politischen Entscheidungsprozessen und damit für die konkretere Erfassung der Rolle internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen bilden, da er die Hintergründe individuellen Verhaltens sichtbar werden lässt. Darüber hinaus kann durch die Konzeptualisierung von Strategien als Ziel-Mittel-Umwelt Kalkulationen eine Systematik im Verhalten individueller Verwaltungsmitarbeiter:innen abgeleitet werden. Als handlungsleitendes Interesse für die Mitarbeiter:innen wird die erfolgreiche Ausführung ihres Mandats identifiziert, die zwei Dimensionen beinhaltet: die Sicherung der Handlungsfähigkeit der Organisation (Positionsorientierung) und die inhaltliche Weiterentwicklung ihres Mandats (Mandatsorientierung). Die politische Sensibilität und Komplexität einer Thematik sowie die Präferenzheterogenität der Mitgliedstaaten werden als Rahmenbedingungen definiert, die den Handlungsspielraum der Sekretariatsmitarbeiter:innen begrenzen. Auf dieser Grundlage können verschiedene Handlungsoptionen herausgearbeitet werden, die sich aus dem mit ihrem Aufgabengebiet verbundenen Fach- und Prozesswissen speisen. Daraus können vier Idealtypen strategischen Verhaltens abgeleitet werden. Die internationalen Verwaltungsmitarbeiter:innen stellen ihr Wissen als dienende Expert:innen oder strategische Berater:innen zur Verfügung beziehungsweise treten im politischen Entscheidungsprozess als neutrale Makler:innen oder strategische Unternehmer:innen auf. In einem nächsten Schritt werden basierend auf den bestehenden Handlungsoptionen konkrete Strategien abgeleitet und den Idealtypen zugeordnet.

In der Fallanalyse werden die theoretischen Annahmen anhand von vier Fallstudien überprüft und letztendlich empirisch fundiert. Dabei kann gezeigt werden, dass die vorab definierten Rahmenbedingungen „Salienz“, „Komplexität“ und „Präferenzheterogenität“ tatsächlich handlungsleitend sind und determinieren, ob sich Verwaltungsmitarbeiter:innen eher positionsorientiert oder mandatsorientiert verhalten. Die Analysen werden damit bestätigen, dass das primäre Interesse der Beschäftigten internationaler Verwaltungen in der Handlungsfähigkeit ihrer Organisation sowie der erfolgreichen Ausübung ihres Mandats liegt.

Die Fallstudien werden außerdem belegen, dass bürokratische Einflussnahme stark situationsabhängig ist und demzufolge für ihre Analyse entsprechende Parameter herangezogen werden müssen, die dieser Individualität Rechnung tragen, um ein vollständiges Bild von Akteurs- und Interessenkonstellationen sowie Handlungsverläufen zu zeichnen. Sie werden damit gleichzeitig die bislang vorherrschenden

Annahmen widerlegen, dass organisationsspezifische Faktoren wie Verwaltungsstile oder Verwaltungsautonomie die Rolle der internationalen Verwaltung im politischen Prozess vollständig erfassen können. Die Tatsache, dass in den vier im Rahmen dieser Arbeit untersuchten Fällen organisationsübergreifend unter ähnlichen Bedingungskonstellationen auch die gleichen Strategien angewandt werden, zeugt eher davon, dass vielmehr die jeweiligen Handlungsspielräume der Verwaltungsmitarbeiter:innen und insbesondere das spezifische Verhältnis zu mitgliedstaatlichen Vertretungen oder anderen Entscheidungsträger:innen determiniert, ob sie sich proaktiv oder eher zurückhaltend verhalten. Um ein vollständiges Bild politischer Entscheidungsprozesse auf internationaler Ebene zu erhalten, muss also das Individuum in den Fokus der Analyse gerückt werden.

Sowohl auf konzeptueller als auch auf empirischer Ebene leistet die vorliegende Arbeit damit einen wichtigen Beitrag zur gegenwärtigen Debatte im Bereich der internationalen Verwaltungsforschung: Zum einen wird durch die Konzeptualisierung von Strategien als Ziel-Mittel-Umwelt Kalkulationen zum ersten Mal die Möglichkeit geschaffen, strategisches Verwaltungshandeln systematisch-vergleichend zu erfassen. Zum anderen tragen die durchgeführten Fallstudien zur Vertiefung des Kenntnisstandes bezüglich individueller Präferenzen der Verwaltungsmitarbeiter:innen bei und sind empirische Belege dafür, dass die erfolgreiche Mandatsausübung und die Verabschiedung ambitionierter politischer Programme für die Beschäftigten internationaler Sekretariate an erster Stelle stehen.

Die Ergebnisse dieser Arbeit können damit einen Anstoß zur Verlagerung der Forschung auf die Individualebene leisten und den Kenntnisstand zu internationalen Verwaltungen substanziell erweitern. Damit würde die Möglichkeit geschaffen, die Kenntnislücken zu schließen, die durch die reine Makroperspektive der bisherigen Forschung nach wie vor bestehen. Im Folgenden soll der Aufbau der Arbeit kurz skizziert werden.

1.3 Aufbau der Arbeit

Kapitel 2 befasst sich zunächst mit der Frage nach dem Einfluss von Verwaltungen im politischen Entscheidungsprozess. Hierbei wird ein Überblick über den Stand der Forschung sowohl nationaler als auch internationaler Verwaltungen gegeben. In einem ersten Schritt werden Arbeiten ausgewertet, die Einflusspotenziale der Verwaltung – basierend auf der Trennung zwischen Politik und Verwaltung – betrachten. Anschließend soll auf die Präferenzen nationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen genauer eingegangen werden, um in einem dritten Schritt auf Arbeiten Bezug zu nehmen, die Bedingungen der bürokratischen Einflussnahme sowie Einflusstategien untersuchen. Im Anschluss daran soll die wissenschaftliche Debatte zum Einfluss internationaler Verwaltungen aufgearbeitet werden. Dazu werden zunächst Arbeiten in den Blick genommen, die sich mit ihren spezifischen Einflusspotenzialen

befassen. Anschließend wird die Literatur zu Präferenzen internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen, Einflussbedingungen und konkreten Einflussstrategien betrachtet.

Im darauffolgenden dritten Kapitel werden resultierend aus der vorherigen Betrachtung des Forschungsstands der Begriff des strategischen Verwaltungshandelns und Strategien internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen systematisiert. Hierbei wird zum einen der der weiteren Analyse zugrunde liegende Strategiebegriff definiert. Die sich aus dieser Definition ergebenden Implikationen für die Konzeptualisierung strategischen Verwaltungshandelns werden ebenfalls betrachtet. Dies sind neben den Präferenzen insbesondere die generellen Handlungsmöglichkeiten von Verwaltungsmitarbeiter:innen, die sich wiederum einerseits aus ihrem Aufgabenbereich und andererseits aus situativen Faktoren ergeben. Basierend auf dieser Unterscheidung wird eine Typologie strategischen Verwaltungshandelns abgeleitet. Auf dieser Grundlage werden Strategien internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen systematisiert und damit für die empirische Analyse nutzbar gemacht.

Um diese konzeptuellen Überlegungen zu konsolidieren, werden sie in den folgenden Kapiteln anhand von Fallstudien empirisch überprüft. Im vierten Kapitel werden zunächst Forschungsdesign und methodisches Vorgehen vorgestellt und die Auswahl der Prozessanalyse als Analysemethode begründet. Daran anschließend werden die Fallauswahl und der Datenerhebungsprozess beschrieben. In einem nächsten Schritt wird das sich aus den empirischen Daten ergebende Kategoriensystem dargestellt.

Die empirische Analyse erfolgt in den Kapiteln fünf bis acht anhand von vier Fallstudien. Gegenstand der jeweiligen Untersuchung sind die „ILO Resolution concerning decent work in global supply chains“, die „FAO Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries“, die „UNESCO Recommendation on Adult Learning and Education“ sowie die „FAO Rome Declaration on Nutrition“. Nach einer kurzen Betrachtung des politischen Prozesses und seiner Hintergründe werden die im Analysefokus stehenden Rahmenbedingungen und die jeweiligen Präferenzen der Sekretariatsmitarbeiter:innen genauer beleuchtet. Anschließend erfolgt die konkrete Analyse der von den Mitarbeiter:innen des Sekretariates angewandten Einflussstrategien. Hierbei soll mit Blick auf die dritte Forschungsfrage insbesondere herausgearbeitet werden, wie sich die definierten Umweltbedingungen auf die Strategiewahl auswirken.

Im neunten Kapitel werden die zentralen Ergebnisse der Arbeit zusammengefasst. Das theoretisch formulierte Strategiekonzept wird auf der Grundlage der Ergebnisse der empirischen Analyse einer kritischen Reflektion unterzogen. Darüber hinaus sollen Implikationen für die weitere Einflussforschung formuliert und mögliche Fragestellungen für zukünftige Analysen, insbesondere mit Blick auf die Verknüpfung von Einflussstrategien und Einflussmessung, skizziert werden.

2 Verwaltungseinfluss auf nationaler und internationaler Ebene

2.1 Verwaltungseinfluss auf nationaler Ebene

Das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung und die Rolle der Verwaltung im politischen Prozess sind zwei zentrale Fragestellungen der Verwaltungswissenschaft. Schon Max Weber bescheinigte der öffentlichen Verwaltung sowohl aufgrund ihres Wissens- und Informationsvorsprungs als auch aufgrund der notwendigen Arbeitsteilung im politischen Prozess ein Verselbständigungspotenzial gegenüber politischen Entscheidungsträger:innen und damit verbunden Spielräume für Einflussnahme auf politische Planungs- und Umsetzungsprozesse (Schnapp 2004: 52; Weber 1972: 854–855). Dieses Potenzial sowie die sich dadurch eröffnenden Handlungsspielräume wurden in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur der letzten Jahrzehnte vielfach betrachtet. Dabei wurde insbesondere die Frage aufgeworfen, ob die Verwaltung ein unabhängiges Organ oder ein Werkzeug politischer Entscheidungsträger:innen ist (Eisenstadt 1958: 100).

Diese Fragen stehen im Fokus dieses Teilkapitels. Ziel ist es, einen Überblick zu theoretischen Ansätzen und praktischen Befunden zu Verwaltungseinfluss zu erhalten. Dabei werden zunächst die Einflussressourcen der Verwaltung betrachtet, die zum einen aus ihrer Expertise und zum anderen aus ihrer Rolle im politischen Prozess resultieren. Die sich dadurch eröffnenden Handlungsspielräume können die Verwaltungsmitarbeiter:innen jedoch nur zur Einflussnahme nutzen, wenn sie eigene Präferenzen für den Verlauf des politischen Entscheidungsprozesses oder die inhaltliche Ausgestaltung von Politiklösungen besitzen. Im zweiten Teil der Literaturdiskussion liegt der Fokus daher auf der Betrachtung des Selbstverständnisses und der Präferenzen von Verwaltungsmitarbeiter:innen im politischen Prozess. Der sich ihnen eröffnende Handlungsspielraum zur Einflussnahme ist allerdings nicht nur abhängig von ihren Ressourcen oder ihrer Rolle im politischen Prozess, sondern auch von weiteren (externen) Bedingungen, die im vorletzten Teil des Kapitels betrachtet werden, um dann zu beleuchten, welche von Verwaltungsmitarbeiter:innen angewendete Einflussstrategien in der Literatur bereits herausgearbeitet wurden. Abbildung 1 fasst die betrachteten Faktoren zusammen.

Abbildung 1: Aspekte bürokratischer Einflussnahme in nationalen Verwaltungen

(Quelle: Eigene Darstellung.)

Strukturelle Einflusspotenziale nationaler Verwaltungen	Fach- und Dienstwissen
	Reputation
	Rolle im politischen Prozess
Präferenzen von Verwaltungsmitarbeiter:innen	Eigennutzorientierung
	Gemeinwohlorientierung
Externe Bedingungen bürokratischer Einflussnahme	Problemstruktur
	Politische Sensibilität (Salienz)
	Charakteristika des politischen Systems
Strategien bürokratischer Einflussnahme	Gezielte Agendasetzung
	Inhaltliche Gestaltung von Gesetzesvorlagen
	Steuerung des Diskurses
	Gezielte Einbindung der Öffentlichkeit

2.1.1 Einflussressourcen nationaler Verwaltungen

Fach- und Dienstwissen

Die Frage nach dem Verhältnis von Politik und Bürokratie ist seit jeher ein Schwerpunkt der verwaltungswissenschaftlichen Forschung und zielt vorrangig darauf ab, ein detailliertes Verständnis von Verläufen und Ergebnissen politischer Entscheidungsprozesse zu erhalten (Peters 2002: 184). Dabei hebt ein Großteil der Autor:innen zwei Faktoren als Grundlage für bürokratische Einflussnahme hervor: die lange Amtsdauer der Beamt:innen und ihre damit verbundene Bündelung von Fachwissen, Kontinuität und organisatorischen Kapazitäten (Altfeld und Miller 1984; Feldman 1989: 119–121; Meier und Bohte 2007: 64; Schäfer 1994: 21; Weber 1972: 128–130) sowie die spezifische Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung (Page 2012; Page und Jenkins 2008; Tils 2003).

Schon Max Weber sah die „Überlegenheit“ der Verwaltung gegenüber politischen Entscheidungsträger:innen in dem Wissen und der Expertise der Beamt:innen begründet. Diese stamme aus zwei Quellen: dem häufig im Rahmen ihrer Ausbildung erworbenen Wissen sowie aus ihrer Tätigkeit selbst. Während Politiker:innen in Regierung und Parlament lediglich für eine gewisse Amtsdauer gewählt werden und kein bestimmtes Fachwissen oder Qualifikationen benötigen, werden Verwaltungsmitarbeiter:innen gerade auf Grundlage ihres fachlichen Hintergrunds und ihrer Qualifikation ausgewählt

(Weber 1972: 128–129). In der Literatur wird das Wissen von Beamt:innen vor allem in zwei Bereiche unterteilt: substanzielles Fachwissen und Prozesswissen (Baum 1987: 19; Weber 1972: 129, 855).

Fachwissen bezeichnet ihr fachwissenschaftliches, rechtliches und administratives Wissen über ihr jeweiliges Fachgebiet. Diese Ressortperspektive, die sich aus der permanenten Befassung mit dem eigenen Themengebiet ergibt, erlaubt ihnen, Entwicklungen in ihrem Bereich als erstes zu erkennen und Handlungsmöglichkeiten zu identifizieren. Eine weitere Wissensquelle sind ihre jeweiligen Informationskanäle, insbesondere ihre permanente Interaktion mit betroffenen Akteur:innen (Bürger:innen oder Expert:innen). Daneben verfügen die Beamt:innen durch ihre lange Beschäftigungsdauer und vertiefte Befassung mit ihrem jeweiligen Fachgebiet häufig über Kenntnisse zur Geschichte oder den Entwicklungsprozessen einzelner Entscheidungen (Peters 2012: 101; Poocharoen 2013: 336; Smeddinck und Tils 2002: 301). Diese Wissensgrundlage versetzt sie in die Lage, Probleme und Regelungsbedarf mitunter früher zu erkennen als politische Entscheidungsträger:innen sowie „fachlich vernünftige, rechtlich mögliche und administrativ durchführbare Programmvorschlage zu entwickeln“ (Smeddinck und Tils 2002: 301) und in den politischen Prozess einzuspeisen.

Ihr Prozesswissen ergibt sich ebenfalls aus ihrer langen Beschäftigungsdauer. Es umfasst Kenntnisse über Prozessabläufe in der Politikgestaltung sowie Erfahrungswerte über den Verlauf von Verhandlungen und die Interessen beteiligter Akteur:innen (Feldman 1989: 118–124). Laut Weber steigert dieses Wissen die Macht der Verwaltungsmitarbeiter:innen im politischen Prozess noch weiter, da es unter Vorgabe des Dienstgeheimnisses unter Verschluss gehalten werden kann. Es ist somit nur Beamt:innen zugänglich, was eine Kontrolle der Verwaltung durch äußere Instanzen häufig erschwert (Derlien, Böhme und Heindl 2011: 90–92; Weber 1972: 129). Die Politikgestaltung wird folglich zu einer privateren Angelegenheit, die Verwaltungsmitarbeiter:innen unter Ausschluss der Öffentlichkeit untereinander regeln und wodurch sie eine Kultur der Verschwiegenheit kreieren. Dadurch stärken sie gleichzeitig ihre Machtposition, die ihnen letztendlich dazu verhilft, Einfluss zu nehmen (Page 1985: 10; Weber 1972: 572–573).

Die Rolle der Verwaltung im politischen Prozess

Die verwaltungswissenschaftliche Diskussion um bürokratische Einflusspotenziale sieht diese unterschiedliche (Wissens-)ressourcenverteilung zwischen politischen Entscheidungsträger:innen und Verwaltungsmitarbeiter:innen gleichzeitig als Grundlage für deren generelle Arbeitsteilung im politischen Prozess. Die Rollenverteilung zwischen Politik und Verwaltung ist formal klar definiert (Page 1985: 1), was nicht zuletzt auf die äußeren Rahmenbedingungen von Politikgestaltung und die damit einhergehenden Anforderungen an die beteiligten Akteur:innen zurückzuführen ist. Art und Umfang der

öffentlichen Aufgaben sind in den letzten Jahrzehnten erheblich komplexer geworden, sodass parlamentarische Institutionen diesen nicht mehr gewachsen sind. Dementsprechend besteht die Notwendigkeit, komplexe Aufgaben, für die häufig spezialisierte Expertise benötigt wird, auch unter Zeitdruck zu erfüllen. Die Verwaltung verfügt dabei über drei entscheidende Vorteile: Sie ist hierarchisch aufgebaut mit klaren Zuständigkeiten und einer langen Beschäftigungsdauer ihrer Mitarbeiter:innen. Diese Faktoren erlauben ihr, das notwendige Fachwissen zu erlangen und Standardverfahren zu entwickeln, um dieser Komplexität zu begegnen. Damit ist sie wie kein anderer Akteur im politischen Prozess in der Lage, den bestehenden Anforderungen gerecht zu werden (Mayntz 1997: 181–182; Meier und Bohte 2007: 50-51, 67).

Auch empirische Untersuchungen zum Einfluss von Verwaltungsmitarbeiter:innen haben gezeigt, dass die Verwaltung insbesondere in frühen Phasen des Politikzyklus, also in der Agendasetzung und der Politikformulierung eine Rolle spielt (Schnapp 2004; Smeddinck und Tils 2002). Grundlage für ihre frühe Beteiligung am Politikprozess, unter anderem bei der Politikinitiierung, ist ihr bereits erwähntes umfangreiches Fachwissen zu einzelnen Politikbereichen (Derlien 1995: 80; Peters 2002: 227). Aber auch ihr Dienstwissen erlaubt ihr eine gewisse Informationskontrolle, die wiederum als wichtiger Ausgangspunkt für Einflussmöglichkeiten im Politikentwicklungsprozess betrachtet wird (Peters 2002: 234). Die bereits erwähnte wachsende Komplexität öffentlicher Aufgaben und ihr Wissensvorsprung führt dazu, dass Programmanstöße verstärkt aus der Ministerialverwaltung stammen, die auch mit der Programmentwicklung betraut ist. Ihr Tätigkeitsbereich hat sich damit in den genuin parlamentarischen erweitert: Sowohl im Gesetzgebungsprozess als auch bei Planungsprozessen spielt sie heute eine entscheidende Rolle (Mayntz 1997: 181–182). Sie ist in diesem Zusammenhang mit der Formulierung und dem Transfer von politischen Ideen und Vorgaben in konkrete Gesetzestexte betraut und daneben verantwortlich für die Umsetzung politischer Vorstellungen bei Gesetzesänderungen (Smeddinck und Tils 2002: 301). Neben ihrem inhaltlichen Wissen besitzt sie somit auch die Expertise darüber, wie es anzuwenden ist (Peters 2002: 234).

Dies bietet die Grundlage für ihre „Dienstleistungsrolle“. Verwaltungsmitarbeiter:innen beraten Politiker:innen hinsichtlich ihrer Handlungsmöglichkeiten und können damit außerdem deren Sichtweisen beeinflussen (Feldman 1989: 120). Zum einen liefern sie ihnen die Informationen, die sie benötigen, um Problemlagen einzuordnen und bieten zum anderen Lösungsvorschläge. Hierbei kann es sich um Vorschläge für neue Regelungen oder Strategien für die weitere Politikentwicklung handeln (Page und Jenkins 2008: 55-65; Rourke 1986b: 59; Mayntz 1997: 183). Insbesondere bei der Prüfung rechtlicher Konformität und Konsistenz wird sich häufig auf die Einschätzung der Verwaltung verlassen, was ihr

wiederum gewisse Beurteilungsspielräume gewährt. Des Weiteren nehmen Verwaltungsmitarbeiter:innen häufig an Ausschusssitzungen des Parlaments teil, bei denen ihre Sachkompetenz ebenfalls gefragt ist. Ihre Ausführungen oder Formulierungshilfen bei Ausschussanträgen bieten oft eine Grundlage für die spätere Abfassung des Gesetzestextes (Smeddinck und Tils 2002: 301–302). Wenn sie sich als Expert:innen ausweisen, haben sie also größere Möglichkeiten, dass ihre Ansichten von Entscheidungsträger:innen gehört werden (Feldman 1989: 120).

Aber auch ihr Prozesswissen kommt ihnen dabei zugute. Zum einen verfügen sie über das nötige Wissen bezüglich der Abläufe in ihrer Organisation, die das Voranbringen der eigenen Position bei der Erstellung eines Entscheidungsentwurfs begünstigen können. Eng damit verknüpft ist eine gewisse Sensitivität für die Haltung der Vorgesetzten sowie das Wissen über die Haltung relevanter Akteur:innen im politischen Prozess. Auf dieser Grundlage können sie abwägen, wo ein Spielraum besteht, den Prozess in eine bestimmte Richtung zu lenken (Feldman 1989: 120).

Daneben kommt der Verwaltung als ausführender Instanz eine weitere besondere Bedeutung im politischen Prozess zu. Die Wirkung politischer Programme hängt maßgeblich von der Art ihrer Durchführung ab (Mayntz 1997: 56): Minister:innen treffen häufig lediglich allgemeine, eher unkonkrete Zielvorgaben, auch aufgrund der bereits erwähnten mangelnden zeitlichen und fachlichen Ressourcen. Es obliegt daher den Verwaltungsmitarbeiter:innen, aufgrund ihrer Expertise über die bürokratischen Mittel zu entscheiden, die für die Erreichung der Ziele notwendig sind, was ihnen wiederum einen gewissen Interpretations- und Handlungsspielraum bietet (Derlien, Böhme und Heindl 2011: 90–91; Mayntz 1997: 56–57; Page 2012: 12; Schäfer 1994: 26–27; Schnapp 2004: 85; Weber 1972: 129).

Beamt:innen übernehmen folglich drei Funktionen in politischen Entscheidungsprozessen, die gleichzeitig ein gewisses Einflusspotenzial bergen. Erstens nehmen sie eine Produzentenrolle im Entwurf von Gesetzestexten und anderen Dokumenten ein. Zweitens eng damit verknüpft ist eine Dienstleistungsrolle, da sie Wissen und Expertise für die anderen im Politikentwicklungsprozess beteiligten Akteur:innen bieten, beispielsweise bei der Beratung der Entscheidungsträger:innen hinsichtlich ihrer Handlungsmöglichkeiten und inhaltlicher und rechtlicher Anforderungen an die zu entwickelnden Gesetzestexte. Drittens übernehmen sie eine Management- beziehungsweise Überwachungsrolle für die Umsetzung bestehender Regelungen (Page und Jenkins 2008: 60).

Reputation

Neben ihrer Expertise wirkt sich die ihnen im politischen System zugeschriebene Rolle politischer Neutralität für eine mögliche Einflussnahme insgesamt begünstigend aus. Sie können demnach technische Umsetzbarkeit und Effektivität von Politiklösungen als Grundlage für ihre Entscheidungen

anführen. Ihre lange Amtsdauer erlaubt ihnen außerdem die kontinuierliche Bearbeitung eines Themas und die Erstellung langfristiger Pläne. Dies unterscheidet sie von politischen Entscheidungsträger:innen, die oft nach parteipolitischen Erwägungen handeln, welche häufig von eher kurz- oder mittelfristiger Natur darauf ausgelegt sind, Wähler:innenstimmen zu generieren (Peters 2002: 236).

Die empirischen Studien, die sich mit der Rolle der Verwaltung im politischen Prozess befassen, bieten somit Anhaltspunkte dafür, dass die Verwaltung im politischen Prozess nicht nur als neutrales Instrument fungiert, das lediglich der Umsetzung des politischen Willen verpflichtet ist. Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass Politikentscheidungen nicht exklusiv von politischen Entscheidungsträger:innen getroffen werden, sondern direkt von der Beratung und Expertise der Verwaltung beeinflusst werden und indirekt von deren Möglichkeiten, diese auszuführen (Dahlström 2012: 362). Die Realität der modernen Regierungen widerspricht also mittlerweile dem klassischen Verständnis einer Bürokratie, die der Exekutive lediglich bei der Ausführung ihrer Aufgaben hilft. Vielmehr geht ihre Rolle über das hinaus, was man von „dienenden“ Beamt:innen erwarten würde. Allein durch ihre Zuständigkeit spielen sie eine wichtige Rolle im Politikprozess. Viele der Funktionen von Politikgestaltung und -implementation, die früher direkt von der Legislative und politischen Exekutive ausgeführt wurden, liegen nun im Aufgabenbereich der Verwaltung, da die Verantwortlichkeiten und Aufgaben moderner Regierungen zu komplex und zahlreich sind, um allein vom Kabinett übernommen werden zu können (Howlett, Ramesh und Perl 2009: 65; Rouban 2012: 385). Durch diese teilweise Überlappung und Verschmelzung von Politik und Verwaltung im politischen Prozess kommt letzterer somit eine politische Rolle zu (Feldman 1989: 120). Daraus resultieren gleichzeitig in jedem Gesetzgebungsverfahren Einflusschancen für die Verwaltungsmitarbeiter:innen in ihrer Rolle als „Ratgeber, Informationslieferant, Formulierungshelfer beziehungsweise Transformator politischer Zielvorgaben“ (Smeddinck und Tils 2002: 302). Ihnen kommt auf diese Weise eine machvolle Position im politischen System und Prozess zu, die gleichzeitig beeinflusst, in welcher Form andere Akteur:innen darauf einwirken können (Page 1985: 2).

Die verwaltungswissenschaftliche Debatte verlagerte sich von der anfänglichen Betrachtung der Verwaltung als Instrument der Politik, das soziale Ziele implementiert hin zur Frage nach dem Ursprung ihrer Verselbstständigungstendenzen. Diese Analysen sind jedoch stets geprägt von der Prämisse der „ungewollten“ Eigenständigkeit der Verwaltung, die es zu kontrollieren gilt, da sie ihr Einflusspotenzial vergrößert (Kaufman 1956; Mayntz und Scharpf 1975: 95-11). Damit verbunden wurden vor allem Fragen nach ihrer Kontrollierbarkeit aufgeworfen. Der Fokus in dieser Debatte lag hierbei jedoch weniger auf der Verwaltung selbst als auf politischen Entscheidungsträger:innen und möglichen

Kontrollmechanismen. Die Existenz eines unabhängigen Handlungsspielraums gibt allerdings für sich genommen noch keinen Aufschluss darüber, ob und inwieweit Verwaltungsmitarbeiter:innen diesen nutzen. Um zu verstehen, ob die Verwaltung diese Eigenständigkeit tatsächlich nutzt und Einfluss auf den politischen Prozess und Inhalte politischer Entscheidungen nimmt, ist es ebenso unerlässlich, ihre eigenen Präferenzen zu betrachten.

2.1.2 Präferenzen der Verwaltungsmitarbeiter:innen

In der verwaltungswissenschaftlichen Forschung wurde bereits gezeigt, dass sich die Präferenzen und das Selbstverständnis der Verwaltungsmitarbeiter:innen auch auf ihre Aufgabenerfüllung auswirken, insbesondere in der Entscheidungsvorbereitung und bei Planungsaufgaben (Brehm und Gates 1999: 196; Mayntz 1997: 72–73). Verwaltungsmitarbeiter:innen sehen sich größtenteils nicht nur als technische Verwalter:innen oder unpolitisch-neutrale Akteur:innen, vielmehr ergibt sich aus ihren Aufgaben bereits ein gewisser Bias. Basierend auf ihren Qualifikationen und der Expertise, die sie in einem bestimmten Sachgebiet besitzen, entwickeln sie eigene Präferenzen und Ideen zur Lösung politischer Probleme oder zur inhaltlichen Ausgestaltung von Entscheidungen (Aberbach, Rockman und Putnam 1981: 241; Feldman 1989: 117; Mayntz und Scharpf 1975: 95-97; Peters 2002: 223; Smeddinck und Tils 2002: 47–48; Tils 2003). Sie sind sich der politischen Implikation ihrer Rolle durchaus bewusst und nehmen sich als „autonome Akteure mit eigenen Interessen, Problemperzeptionen, Strategien und Handlungsmöglichkeiten“ (Smeddinck und Tils 2002: 299) wahr.

Zu der Frage, welche Interessen sie dabei genau verfolgen und inwieweit sich diese von denen politischer Entscheidungsträger:innen unterscheiden, existieren verschiedene theoretische Sichtweisen in der Literatur. Vertreter:innen des Public Choice Ansatzes sehen Verwaltungsmitarbeiter:innen primär als eigennutzorientiert (t' Hart und Wille 2012: 370). Je nach Ausgestaltung ihres Wirkungsbereichs werden letzteren eigene ökonomische, aber auch eigene politische Interessen zugeschrieben. Dazu zählen die Maximierung des eigenen Budgets, günstige arbeitsrechtliche Bedingungen, die Bediensteten des öffentlichen Dienstes in vielen Ländern zustehen und die damit verbundenen Statusvorteile. Niskanen (1971) beschrieb in seinem „budget-maximizing model“ Ergebnisse von Budgetverhandlungen vor dem Hintergrund dieser Überlegungen. Verwaltungsmitarbeiter:innen haben in diesen Verhandlungen aufgrund ihres großen Informationsvorteils die Oberhand gegenüber den Politiker:innen: Da sie sowohl die wahren Kosten ihrer Tätigkeiten als auch die Nachfrage der Politik kennen, können sie einen gewissen Überhang kreieren und ein höheres Budget verhandeln (Dahlström 2012: 365; Niskanen 1971; Page 2012: 15; t' Hart und Wille 2012: 371–372). Daneben interessieren sie sich dem Public Choice Ansatz zufolge auch für die Ausdehnung des eigenen Machtbereichs, beispielsweise durch die

Vergrößerung des eigenen Aufgabengebietes, Personalstamms oder der zugewiesenen Sachmittel (Dunleavy 1992: 154–155; Niskanen 1971: 36–41).

Diese Perspektive impliziert, dass alle Verwaltungsmitarbeiter:innen Nutzenmaximierer:innen sind. Sie formulieren Erwartungen bezüglich möglicher Handlungsergebnisse, denen sie basierend auf individuellen Präferenzen Nutzenbewertungen geben. Auf dieser Grundlage wählen sie jene, die ihnen den maximalen Nutzen bieten. Dies bedeutet, dass sie ihre Ziele rational verfolgen und sich auch auf der Suche nach neuen Lösungen für Politikprobleme stets für die Lösung entscheiden, die sich mit den eigenen Interessen deckt. Individuelle Ziele und Präferenzen der Beamt:innen können zu einer gewissen Voreingenommenheit beziehungsweise Neigung gegenüber bestimmten Zielen der Organisation oder Interessen ihrer Vorgesetzten führen, die sich wiederum auf ihr Verhalten auswirken (Downs 1967: 77–82; Tullock 2000: 58-59, 64-65). Downs theoretische Arbeit zu Präferenzen von Verwaltungsmitarbeiter:innen war in diesem Zusammenhang richtungsweisend für die weitere Forschung zu Motiven von Verwaltungsmitarbeiter:innen (Schnapp 2004: 56). Er unterschied idealtypisch fünf Arten von Motivationslagen, die ihrem Verhalten zugrunde liegen. Drei von ihnen schrieb er ein vorrangiges Eigeninteresse zu (Downs 1967: 81–111).

Zwei Typen zeichnen sich dabei durch primär ökonomische Interessen aus: Für die sogenannten „Aufsteiger“ haben die Maximierung von Macht, Einkommen und Prestige höchste Priorität, während „Erhalter“ vorrangig daran interessiert sind, ihren Status zu wahren und nach Komfort und Sicherheit streben. Einen dritten Typus von Verwaltungsmitarbeiter:innen sah er eher an politischen Inhalten als an ökonomischen Zielen orientiert. Dieser strebt zum einen nach Macht an sich, aber möchte diese auch nutzen, um politische Inhalte voranzutreiben, die den eigenen Interessen entsprechen. (Downs 1967: 88). Die bereits beschriebene zunehmende politische Orientierung der Beamt:innen wirkt aus dieser Perspektive besonders begünstigend und führt dazu, dass die Verwaltungsmitarbeiter:innen die Ziele der Politik durch eigene ersetzen (Eisenstadt 1958: 100).

Auch eine Reihe empirisch angelegter Arbeiten befassen sich mit verschiedenen Präferenzen und dem vom politischen Willen abweichenden Verhalten von Verwaltungsmitarbeiter:innen. Dabei ist die Ansicht vorherrschend, dass sie insbesondere ihre Eigeninteressen verfolgen, wenn die politischen Entscheidungsträger:innen nicht direkt in die Entscheidung involviert sind oder die Verwaltung nicht direkt kontrollieren (Page 2012: 15; 159-160). Brehm und Gates (1999: 30) unterscheiden hierbei zwischen „leisure-shirking“, wonach Verwaltungsmitarbeiter:innen nicht arbeiten, weil ihnen nicht danach ist, und „dissent-shirking“, wonach sie nicht arbeiten, weil sie mit einer bestimmten politischen Entscheidung nicht einverstanden sind. Ist die Politik hingegen in den Entscheidungsprozess aktiv

eingebunden und besitzen Verwaltungsmitarbeiter:innen abweichende Präferenzen, neigen sie eher zu sabotierendem Verhalten, handeln also aktiv gegen den Willen der Politik und versuchen, deren Ziele zu untergraben (Brehm und Gates 1999: 30; Page 2012: 14). Im Falle von Regierungswechseln kann es beispielsweise der Fall sein, dass die Verwaltung sich dem neuen politischen Programm widersetzt, wenn es ihren eigenen Überzeugungen zuwiderläuft (Mayntz 1997: 65). O'Leary spricht in diesem Zusammenhang von „guerilla government“. Mit diesem Begriff beschreibt sie das Phänomen, dass Verwaltungsmitarbeiter:innen entweder offen oder im Verborgenen entgegen der Weisungen ihrer Vorgesetzten agieren, um das zu tun, was sie für richtig erachten (O'Leary 2019: 4). Beispielsweise war Präsident Trump während seiner Amtszeit mit dem Widerstand von Verwaltungsmitarbeiter:innen aller Hierarchiestufen konfrontiert, die seine Anweisungen ignorierten und im Hintergrund eigenständig handelten, um „das Richtige zu tun“ (O'Leary 2019: 5).

Die Gemeinsamkeit dieser Arbeiten besteht in ihrer Vorannahme, dass Verwaltungsmitarbeiter:innen durchaus (sach)politische Interessen verfolgen, nach denen sie handeln. Über die Art ihrer Präferenzen existieren dabei zumeist Vorannahmen, die ihnen entweder ökonomische, an Budgetmaximierung orientierte oder politische, auf Machtvergrößerung ausgerichtete Interessen bescheinigen. Gemeinsamer Ausgangspunkt ist dabei die Ansicht, dass die Verwaltung stets von Exekutive und Legislative abweichende Ziele verfolgt (Dahlström 2012: 365; Page 2012: 9). Dies liegt in der Tatsache begründet, dass Verwaltungsmitarbeiter:innen nicht demokratisch legitimiert und kontrolliert werden, weshalb sie geneigt sind, persönliche Präferenzen zu verfolgen und eine Aversion gegenüber jeder Art von Engagement besitzen, das nicht ihren persönlichen Interessen dient (McCubbins, Noll und Weingast 1987: 247). Der Public Choice Ansatz trägt einerseits zwar dazu bei, ein differenziertes Bild bürokratischer Interessen zu zeichnen und die damit verbundenen Probleme der bürokratischen Eigennutzmaximierung, die sich aus demokratietheoretischer Sicht ergeben, zu benennen. Andererseits sind seine Annahmen zu einem großen Teil spieltheoretischer Natur. So arbeiten die Autor:innen häufig mit Modellierungen von Nutzenmaximierung, es existiert jedoch keine empirische Unterfütterung dieser theoretischen Überlegungen. Demzufolge bleibt die Frage offen, wie Verwaltungsmitarbeiter:innen diese Präferenzen in konkrete Handlungen übersetzen und im Alltag verfolgen beziehungsweise wie sie basierend auf diesen abweichenden Präferenzen Einfluss auf den politischen Prozess und auf Inhalte politischer Entscheidungen nehmen (Schnapp 2004: 55–57; t' Hart und Wille 2012; Welch 1998).

Das Konzept der Public Service Motivation (PSM) befasst sich ebenfalls mit der Frage, welche Motivation Angestellte im öffentlichen Dienst besitzen, wie sich diese auf ihre Arbeitszufriedenheit auswirkt und welche Implikationen sich daraus für ihre Leistung, aber auch für die Einführung bestimmter

Anreizsysteme ergeben (Hammerschmid, Meyer und Egger-Peitler 2009; Perry, Hondeghem und Wise 2010; Perry und Wise 1990). Dabei stellt der PSM-Ansatz die Annahmen der Public Choice Literatur grundsätzlich in Frage und argumentiert, dass der Dienst am Gemeinwohl die primäre Motivation der Verwaltungsmitarbeiter:innen darstellt (Perry und Wise 1990: 36). Der Fokus des Forschungsfeldes lag zunächst auf dem empirischen Vergleich der Arbeitseinstellungen und Entlohnungspräferenzen von Angestellten des öffentlichen und des Privatsektors. Die Resultate dieser frühen Arbeiten belegten, dass Angestellte des öffentlichen Sektors im Vergleich zu denen des Privatsektors mehr Wert auf die Möglichkeit legen, dem Gemeinwohl zu dienen und dass sie eher durch intrinsische Aspekte der Arbeit als durch monetäre Anreize motiviert werden können (Bozeman und Su 2015: 701).

Perry und Wise trugen nachhaltig zur konzeptuellen Weiterentwicklung von PSM bei, indem sie erstmalig eine Definition des Begriffs vorlegten. Sie verstehen Public Service Motivation als „an individual’s predisposition to respond to motives grounded primarily or uniquely in public institutions and organizations“ (Perry und Wise 1990: 368). Darüber hinaus entwickelten sie ein multidimensionales Konzept, das aus vier Dimensionen besteht, um PSM vergleichend messbar zu machen:

Die erste Dimension bezieht sich auf die Frage, ob und inwieweit im öffentlichen Dienst Beschäftigte ein besonderes Interesse am politischen Geschehen besitzen und ob die mit ihrer Tätigkeit verbundene Möglichkeit, bei der Gestaltung der Politik mitzuwirken oder ihre generelle Nähe zum politischen Geschehen eine besondere Motivation für sie darstellen. Die zweite Dimension betrifft die Gemeinwohlorientierung und gesellschaftliche Verantwortung als Motiv für eine Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung sowie ihre Loyalität gegenüber dem Staat. Die dritte Dimension bezieht sich eher auf die individuelle Ebene und beschreibt soziales Mitgefühl, also den Wunsch, die Lebensumstände Einzelner zu verbessern. Die vierte Dimension beschreibt ein altruistisches Motiv und „die Bereitschaft, sich uneigennützig und unabhängig von externen Normen und Erwartungen für Mitmenschen einzusetzen“ (Hammerschmid, Meyer und Egger-Peitler 2009: 76). Daraus leiteten sie 24 konkrete Items ab, um PSM vergleichend zu erheben. Das Konzept wurde in den letzten Jahrzehnten erweitert und modifiziert. Trotz der hieraus resultierenden erschwerten Vergleichbarkeit der Ergebnisse kommen die Arbeiten größtenteils zu dem Schluss, dass sich Beschäftigte im öffentlichen Sektor verstärkt durch einige oder alle dieser vier Motive auszeichnen und weniger durch extrinsische, insbesondere monetäre Anreize motiviert werden (Hammerschmid, Meyer und Egger-Peitler 2009: 76, 77, 83, siehe auch Georgellis, Iossa und Tabvuma 2011: 487; Houston 2000: 725; Leisink und Steijn 2009: 46ff.). Eine von Moynihan (2013: 190) durchgeführte experimentelle Studie belegte darüber hinaus, dass eine

angestrebte Budgetmaximierung ebenfalls aus einem Gemeinwohlinteresse der Verwaltungsmitarbeiter:innen resultiert und nicht auf einen Versuch der individuellen Nutzenmaximierung zurückzuführen ist.

Vergleichende empirische Studien zu nationalen Beamt:inneneliten zeichnen ein ähnliches Bild der Interessen und des Selbstverständnisses von Verwaltungsmitarbeiter:innen (Aberbach, Rockman und Putnam 1981; Derlien und Mayntz 1988). Diese verstehen sich demnach am häufigsten als Problemlöser:innen und Expert:innen (Derlien 1995: 78), sind durchaus am Allgemeinwohl interessiert und können sich mit großem Arbeitsaufwand ihren Aufgaben widmen (Brehm und Gates 1999: 31). Selbst Downs als Vertreter des Public Choice Ansatzes, der von Eigennutzenmaximierung ausgeht, gesteht Verwaltungsmitarbeiter:innen Tendenzen zu altruistischem Verhalten zu. In seiner idealtypischen Unterscheidung von individuellen Motivationslagen definiert er auch den Typus des Staatsmannes, der gegenüber der Gesellschaft loyal ist und sich dem Allgemeinwohl verpflichtet sieht (Downs 1967: 88).

Brehm und Gates (1999: 196) sind in ihrer Studie zum Verhalten von Verwaltungsmitarbeiter:innen zu dem Ergebnis gekommen, dass diese größtenteils ihre Arbeit tun wollen und nicht notwendigerweise zu abweichendem oder sabotierendem Verhalten neigen, selbst wenn sich die Gelegenheit böte (siehe auch Peters und Guedes-Neto 2021). Sie sind eher von dem Wunsch geleitet, ihre Aufgaben angemessen zu erfüllen, auch wenn sie über einen gewissen Handlungsspielraum verfügen (Kaufman 2006; Mayntz und Scharpf 1975: 96–97). Dabei sind sowohl funktionelle als auch solidarische Präferenzen für sie handlungsleitend. Zum einen ziehen Verwaltungsmitarbeiter:innen einen Nutzen aus den Dingen, die sie tun und möchten im Sinne der Allgemeinheit handeln. Zum anderen kontrollieren sie sich untereinander gegenseitig, was ebenfalls einen großen Einfluss auf ihr Verhalten hat und sie beispielsweise davon abhalten kann, den politischen Prozess aktiv zu sabotieren (Brehm und Gates 1999: 75).

Die empirische Studie von Page (2012) widerlegt ebenfalls, dass Verwaltungsmitarbeiter:innen ihre Position stets nutzen, um die Politik so zu formen, wie sie es möchten. Vielmehr stellen eine Reihe institutioneller Arrangements, Normen und Prozesse sicher, dass die politischen Entscheidungsträger:innen Möglichkeiten besitzen, zu intervenieren. Page zeigt darüber hinaus, dass Verwaltungsmitarbeiter:innen, selbst wenn sie einen Handlungsspielraum besitzen und die Politiker:innen sich nicht aktiv einbringen, meist deren Anweisungen befolgen (Page 2012: 14, 175).

Dabei belegen diese empirischen Studien durchaus, dass Verwaltungsmitarbeiter:innen – resultierend aus ihrer Rolle und ihren Tätigkeiten – über eigene Präferenzen im politischen Prozess verfügen. Die empirische Evidenz deutet jedoch im Unterschied zu dem theoretisch-konzeptuellen Public Choice

Ansatz darauf hin, dass es ihnen vor allem um die Umsetzbarkeit politischer Entscheidungen geht: Da sie größeres Detailwissen besitzen, können sie meist besser einschätzen, wie politische Programme am besten durchzuführen sind. Sie sind daher an Lösungen interessiert, die technisch definiert und administrativ umsetzbar sind, dem Allgemeinwohl dienen und keine tiefgreifenden Änderungen des Status quo bewirken. Basierend auf ihrer Expertise haben sie Präferenzen in der Frage, wie das derzeitige Programm der Behörde realisiert und welche neuen Prioritäten gesetzt werden sollen. Die Grundlage hierfür bilden ihr detailliertes Wissen und ihre intensive Befassung mit dem jeweiligen Sachgebiet, die es ihnen erlauben, Verbesserungspotenziale bestehender Programme zu erkennen (Peters 2002: 222). Sie nutzen ihre Expertise auch, um die politische Führung auf bestehende Problematiken aufmerksam zu machen und Lösungen anzubieten (Feldman 1989). Politiker:innen gestalten politische Programme hingegen häufig eher visionär und aufgrund parteipolitischer Erwägungen (Aberbach, Rockman und Putnam 1981: 113, 241-242; Rockman 1986). Verwaltungsmitarbeiter:innen verteidigen mitunter Politikziele sogar gegen diese parteipolitischen Interessen (Rourke 1986a: 309).

Die Betrachtung der Literatur zu Verwaltungspräferenzen offenbart eine klare Diskrepanz zwischen theoretischen Annahmen und empirischen Befunden. Die theoretisch postulierte, ökonomisch motivierte Eigennutzmaximierung ist empirisch nicht belegt. Vielmehr deuten empirische Arbeiten auf eine die inhaltliche Arbeit betreffende Allgemeinwohlorientierung der Beamt:innen hin.

Die hier betrachteten empirischen Arbeiten bestärken damit die bereits gezogene Schlussfolgerung, dass Verwaltungsmitarbeiter:innen keineswegs nur eine neutrale Rolle im politischen Prozess einnehmen. Sie führen darüber hinaus zu der Erkenntnis, dass sie trotz eines bestehenden Handlungsspielraums bestrebt sind, ihre Aufgaben zu erfüllen und effektive politische Lösungen zu entwickeln. Dieser Allgemeinwohlcharakter wird jedoch im breiten wissenschaftlichen Diskurs, der sich mit Eigenständigkeitstendenzen der Verwaltung befasst, kaum aufgegriffen. Vielmehr wird Verselbstständigung gleichgesetzt mit illegitimer Machtvergrößerung, die es von politischer Seite zu kontrollieren gilt. Demgegenüber steht allerdings durchaus die Einsicht, dass der politischen Führung häufig aufgrund der Gegebenheiten des demokratischen Systems, insbesondere wegen der recht kurzen Amtszeiten, das Fachwissen fehlt, um politische Sachverhalte eingehend genug durchdringen zu können (Mayntz 1997: 191; Schnapp 2004: 85). Außerdem wird die Notwendigkeit gesehen, dass die Verwaltung über einen bestimmten Wissensvorsprung und Handlungsspielraum verfügen muss, um ihre Aufgaben effektiv erfüllen zu können. Das Postulat der Verwaltung als reinem Instrument der Politik geht somit an der Realität politischer Entscheidungsprozesse vorbei.

Um die tatsächliche Rolle der Verwaltung zu verstehen und deren Möglichkeiten zur bürokratischen Einflussnahme zu identifizieren, sind neben den institutionellen Faktoren, die ihnen einen Handlungsspielraum eröffnen und ihren eigenen Präferenzen auch situative Faktoren relevant, die im Folgenden betrachtet werden sollen.

2.1.3 Externe Bedingungen bürokratischer Einflussnahme

Ob und wie die Verwaltungsmitarbeiter:innen Einfluss auf den politischen Prozess und Inhalte politischer Entscheidungen nehmen, ist zum einen von ihrer Bereitschaft abhängig, den ihnen zur Verfügung stehenden Handlungsspielraum zur Einflussnahme zu nutzen. Inwieweit sie das tun können, wird zusätzlich von einer Reihe äußerer Bedingungen determiniert. In der Literatur wird in diesem Zusammenhang insbesondere auf die Natur der politischen Thematik verwiesen, zum einen auf deren Bedeutung für die politischen Akteur:innen, zum anderen auf ihre Komplexität (Page 2012: 18; Schnapp 2004: 84-92). Smeddinck und Tils (2002: 300) unterscheiden, abhängig von den jeweiligen Kontextbedingungen, zwischen administrativer und politischer Gesetzgebung, die insbesondere in ihrem öffentlichen Wirkungscharakter, also der politischen Salienz, variieren.

Bei der politischen Gesetzgebung prägen und formen politische Handlungsträger:innen selbst die „Regelungsintentionen, Regelungsinhalte, Regelungsformen“ (Smeddinck und Tils 2002: 308), anstatt dies der Verwaltung zu überlassen. Ursache hierfür sind die Öffentlichkeitswirksamkeit der jeweiligen Problematik und die damit verbundene öffentliche Auseinandersetzung, der die Gesetzgebungsprojekte unterliegen. Das kann einerseits an den besonderen Eigenschaften des jeweiligen Themas liegen, andererseits auch von bestimmten situativen Ausgangsbedingungen geprägt sein. Es handelt sich hierbei häufig um Themen, die gesellschaftliche Konfliktfelder tangieren, beispielsweise, weil ein großer Teil der Bevölkerung betroffen ist oder zwischen einzelnen gesellschaftlichen Gruppen gewisse Interessenkonflikte bestehen. Dies kann unter anderem bei tiefgreifenden sozialen Reformen der Fall sein. Zum anderen nehmen sich politische Entscheidungsträger:innen meist Gesetzgebungsprozessen an, wenn es sich um krisenhafte Ausgangssituationen handelt, die von einem erhöhten politischen Nachrichtenwert begleitet und entsprechend in der öffentlichen Wahrnehmung besonders präsent sind. Damit einher gehen häufig Forderungen nach politischem Handeln sowie eine kritische öffentliche Bewertung bisherigen politischen Verhaltens und eine Diskussion um angemessenen Lösungen (Smeddinck und Tils 2002: 308–309). Ausschlaggebend für Politiker:innen, sich verstärkt mit einer Thematik zu befassen und selbst Lösungsmöglichkeiten auszuwählen, ist zudem eine gewisse politische Handlungslogik, denn häufig prägen auch parteipolitische Erwägungen das politische Themenmanagement. Haben politische Entscheidungsträger:innen klare Zielvorstellungen und messen einer Thematik eine

große Bedeutung zu, besteht also eine höhere Wahrscheinlichkeit, dass sie sich dieser selbst annehmen und über Detailfragen selbst entscheiden, anstatt dies der Ministerialverwaltung zu überlassen (Aberbach, Rockman und Putnam 1981: 15; Smeddinck und Tils 2002: 310).

Hieraus ergibt sich weniger Strategiepotezial für die Verwaltung, sie ist eng an politische Vorgaben gebunden und kann lediglich durch die Antizipation des politischen Willens kurzfristig im Sinne eigener Interessen agieren. Ein gewisser Spielraum bleibt ihr darüber hinaus häufig nur in der Prüfung der rechtlichen, fachlichen und administrativen Machbarkeit des jeweiligen Gesetzesvorhabens (Tils 2003: 98).

Ihre Handlungsoptionen gegenüber politischen Entscheidungsträger:innen werden bei jenen Themen erweitert, die nicht politisch kontrovers sind und nur von einem kleinen Teil der Öffentlichkeit zur Kenntnis genommen werden. In diesen Fällen sprechen Smeddinck und Tils (2002: 314) von administrativer Gesetzgebung. Das mangelnde Interesse der politischen Öffentlichkeit an Zielen und Inhalten der jeweiligen Programme führt dazu, dass sowohl inhaltliche als auch prozedurale Vorentscheidungen von der Ministerialverwaltung getroffen werden können, wodurch letzterer eine gewisse Machtposition zukommt. Dies kommt vor allem bei marginalen Änderungen oder Anpassungen bestehender Regelungen sowie bei Initiativen mit wenig Außenwirkung oder bei Umsetzungsverpflichtungen von internationalen Rechtsakten zum Tragen. Administrative Gesetzgebung kann hingegen auch bei Themen erfolgen, die eine große Öffentlichkeitswirksamkeit haben, jedoch nicht politisch kontrovers sind und bei denen die detailliertere Regelungsausgestaltung den Verwaltungsmitarbeiter:innen überlassen wird. In diesen Fällen ist die Öffentlichkeit weitestgehend von der Entscheidungsfindung ausgeschlossen und politische Entscheidungsträger:innen sind seltener in die Ausarbeitung von Detailfragen eingebunden. Hierdurch ist die Verwaltung mit weniger politischen Vorgaben beziehungsweise damit verbundenen Restriktionen für eigene Handlungsoptionen konfrontiert, wodurch ihr strategischer Handlungsspielraum erweitert wird (Smeddinck und Tils 2002: 315–317; Tils 2003: 89). Auch Schnapp (2004: 89–90) hat in seiner empirischen Analyse zum Strategiepotezial von Verwaltungen argumentiert, dass sich politische Entscheidungsträger:innen aufgrund ihrer begrenzten Ressourcen nicht mit allen zu bearbeitenden Themen befassen können und daher die Themen von geringerer Priorität häufig der Verwaltung überlassen.

Die Mitwirkung der Verwaltung im Gesetzgebungsprozess und ihre damit verbundenen Möglichkeiten zur Einflussnahme sind demzufolge von dem Stellenwert der jeweiligen Thematik auf der politischen Agenda und den generellen Zielen und Prioritäten politischer Entscheidungsträger:innen abhängig (Tils 2003: 89). Die Art der Politikgestaltung folgt den spezifischen Orientierungen und Interessen der

politischen Akteur:innen, weshalb sich die Qualität der daraus resultierenden Handlungschancen für die Verwaltung stark unterscheidet (Tils 2003: 89).

In der Literatur wird die inhaltliche Komplexität der politischen Thematik als zweite Bedingung für mögliche Einflussnahme der Verwaltung identifiziert. Politische Probleme variieren im Hinblick auf die zeitlichen und fachlichen Ressourcen, die notwendig sind, um sie zu bearbeiten. Inhaltlich komplexe Themen erfordern beispielsweise kontextspezifisches Wissen oder technische Expertise (Peters 2005). Die Ressourcen der Politiker:innen bestimmen, wie detailliert sie sich mit Problemen befassen können, um eigene Präferenzen auszubilden. Sind sie mit einer inhaltlich komplexen Thematik konfrontiert und verfügen nicht über ausreichend zeitliche und fachliche Ressourcen, um sich mit dieser umfassend auseinanderzusetzen, delegieren sie daher häufig an die Verwaltung. Letztere verfügt über einen erheblichen Wissensvorsprung, der sie wiederum in die Lage versetzt, selbstständig aus der eigenen Problemwahrnehmung resultierende Entscheidungsvorlagen auszuarbeiten (Weber 1972: 572–573, 855). Empirische Arbeiten haben gezeigt, dass dabei sowohl der Grad des Ressourcen- und Informationsvorsprungs der Verwaltungsmitarbeiter:innen als auch ungenaue Vorstellungen über die Lösung des Sachverhalts seitens der politischen Entscheidungsträger:innen besonders begünstigend wirken (Page und Jenkins 2008: 81–82; Schnapp 2004: 15–16, 332). Häufig überlassen diese der Verwaltung daher auch die Auswahl der Politikinstrumente, da sie eher über die dafür notwendige Expertise verfügt und deren unmittelbare Wirkung genauer abschätzen kann (Lindvall 2009: 708; Page 2012: 14–15). Je größer der Ressourcenvorsprung der Verwaltung und je unklarer die Präferenzen der politischen Entscheidungsträger:innen, desto höher sind demnach auch die Einflusschancen der Verwaltungsmitarbeiter:innen (Schnapp 2004: 85).

Drittens spielt das politische System selbst eine entscheidende Rolle dafür, ob und in welchem Ausmaß die öffentliche Verwaltung ihren Handlungsspielraum nutzen kann. Laut Mayntz (1997: 69) können Machtfülle und Geschlossenheit der politischen Führung (also Regierung und Parlament) Kontrollentzug und Verselbstständigung der Verwaltung erschweren. Sind jedoch Parteien oder Fraktionen fragmentiert und ist die politische Integrationskraft gering, ist es für die Verwaltung möglich, ihren Handlungsspielraum zu erweitern, indem sie die verschiedenen Gruppierungen und Flügel der politischen Führung gegeneinander ausspielt (Mayntz 1997: 69). Dies kann insbesondere bei Koalitionsregierungen der Fall sein: Je größer die Meinungsverschiedenheiten zwischen den Koalitionspartnern sind, desto größer ist der mögliche Spielraum für die Verwaltung, insbesondere in der Implementationsphase von den politischen Intentionen abzuweichen (Schnapp 2004: 97–98).

Für die Möglichkeit der Verwaltungsmitarbeiter:innen, Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen, scheinen insbesondere drei Faktoren relevant: politische Brisanz und Komplexität der jeweiligen Thematik sowie Charakteristika des politischen Systems. Jene entscheiden darüber, ob die Verwaltungsmitarbeiter:innen ihre bereits beschriebenen Einflusspotenziale tatsächlich nutzen können. Findet ein Thema politisch wenig Beachtung und ist eher technokratischer Natur, bleibt ihnen häufig die Ausgestaltung der konkreten Problemlösung überlassen. Die Komplexität der Thematik erlaubt ihnen darüber hinaus, sich ihren Wissensvorsprung gegenüber den politischen Entscheidungsträger:innen zunutze zu machen. Eine fragmentierte politische Führung kommt ihnen ebenfalls zugute, da sie bestehende Meinungsverschiedenheiten gezielt nutzen können, um beispielsweise mit einer Seite zusammenzuarbeiten, die die eigenen Interessen teilt.

Während der aus strukturbedingten Ressourcen und Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung resultierende Handlungsspielraum der Verwaltung im politischen Prozess in der Literatur recht umfassend betrachtet wurde, gibt es allerdings nur wenige empirische Studien, die sich mit der Frage befassen, wie sie diesen konkret nutzt. Zumeist wurden aus bestimmten Bedingungskonstellationen und dem damit verbundenen Handlungsspielraum der Verwaltungsmitarbeiter:innen idealtypische Verhaltensweisen abgeleitet, um auf dieser Grundlage Kontrollmechanismen für politische Entscheidungsträger:innen zu definieren (Grauhan 1969; Mayntz 1997: 70). Dabei bezogen sich die Autor:innen jedoch nicht darauf, was die Verwaltungsmitarbeiter:innen konkret mit diesem Handlungsspielraum tun: Es liegen kaum Fallstudien vor, die beschreiben, wie sie ihre Rolle im Politikprozess und die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen konkret nutzen, um Einfluss auf Politikentscheidungen zu nehmen und welche Strategien sie anwenden.

2.1.4 Strategien bürokratischer Einflussnahme

Die wenigen Fallstudien, die sich mit tatsächlicher bürokratischer Einflussnahme befassen, geben jedoch einige Anhaltspunkte dafür, dass diese durchaus bestrebt sind, optimale Politiklösungen zu realisieren. Diese Studien beschreiben darüber hinaus, wie sie sowohl Einfluss auf deren inhaltliche Gestaltung als auch auf den politischen Entscheidungsprozess nehmen. Schnapp (2004: 81) leitet in seiner vergleichenden Analyse zum Einfluss von Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien aus deren Informationsvorsprung als „Hauptquelle bürokratischen Einflusspotenzials“ drei Arten der Einflussnahme ab, die sich in unterschiedlichen Phasen des Politikzyklus verorten lassen: bürokratische Agendasetzung, strategische Interaktion und „bureaucratic drift“ in der Implementationsphase⁴.

⁴ Da die Politikimplementierung in der vorliegenden Arbeit nicht betrachtet wird, werden im Folgenden nur die ersten beiden Strategietypen beschrieben.

Im Falle der bürokratischen Agendasetzung kann die Verwaltung die politische Agenda zumindest teilweise bestimmen, wenn politische Akteur:innen existierende Probleme nicht wahrnehmen oder sich damit nicht befassen. Die Verwaltungsmitarbeiter:innen müssen sich dabei insbesondere an den politischen Zielen der politischen Führung ausrichten (Schnapp 2004: 88–89). Ihre Kenntnisse über deren Orientierungen und Prioritäten erlauben ihnen, gezielt um Zustimmung für eigene Projekte zu werben und diese entsprechend zu präsentieren. Dabei können sie unter anderem auch ihr Wissen über die Zielgruppe der jeweiligen Regierungsparteien und deren Bedürfnisse nutzen und diese bei der Gestaltung ihrer Programmvorhaben berücksichtigen (Tils 2003: 97).

Im Falle strategischer Interaktion nutzen die Verwaltungsmitarbeiter:innen ihre Struktur- und Sachkenntnisse im politischen Prozess, um diesen im Sinne ihrer Präferenzen zu beeinflussen. Sie können vor allem die inhaltliche Gestaltung der Gesetzesvorlagen, die damit verbundene Informationsaufbereitung sowie die Präsentation der Entscheidungsalternativen so beeinflussen, dass die gewünschte Alternative von der politischen Führung berücksichtigt wird. Ihr Wissen über den politischen Prozess, aber auch ihre Sachkompetenz ermöglichen den Verwaltungsmitarbeiter:innen eine gezielte Informationsaufbereitung und -präsentation. Im Rahmen ihrer Analysen und Informationsverarbeitung können sie zu anderen Lösungen als denen kommen, die in der Vergangenheit vertreten wurden. Bei der Detailausarbeitung können somit häufig auch strategische Ziele neu definiert werden. Wenn noch kein klarer Standpunkt der politischen Führung existiert, besteht für sie eine besonders günstige Gelegenheit zur Einflussnahme (Page und Jenkins 2008: 87). Falls die Verwaltungsmitarbeiter:innen eine eigene Position voranbringen wollen, ist es für sie jedoch essenziell, sicherzustellen, dass ihre Vorgesetzten die vorgeschlagenen Positionen unterstützen. Somit müssen sie neben ihrer inhaltlichen Expertise auch ihr Prozesswissen nutzen, um einen günstigen Zeitpunkt abzuwarten und in diesem Zusammenhang eine gewisse Sensibilität für politische Stimmungslagen besitzen (Feldman 1989: 126). Darüber hinaus können sie auch mit anderen Akteur:innen im politischen Prozess in Austausch treten, um Unterstützung zu suchen oder Bündnisse zu initiieren.

So können sie den Diskurs durch ihre Kommunikation mit Politiker:innen und der Öffentlichkeit beeinflussen, unter anderem dadurch, dass sie die Öffentlichkeit für ein Thema sensibilisieren, um den Druck auf die politischen Entscheidungsträger:innen zu erhöhen, sich dessen anzunehmen (Peters 1994; Rourke 1986a: 309). Indem sie ein Thema mittels gezielter Darstellung in den öffentlichen Diskurs einbringen, können sie eine Fachöffentlichkeit herstellen, die in entscheidungsrelevanten Netzwerken Handlungsnotwendigkeiten oder -bedarfe kommuniziert (Tils 2003: 98).

Häufig sind Verwaltungsmitarbeiter:innen auch Mitglieder in Beratungsgremien und in diesem Zusammenhang bei der Politikformulierung beratend tätig. Diese Funktion erlaubt ihnen zum einen den engen Austausch mit den anderen Mitgliedern dieser Gremien und gezielte Koalitionenbildung. Andererseits sind sie in diesem Rahmen auch häufig für die Berichterstattung zum Stand des Verfahrens zuständig und können somit auch inhaltlichen Einfluss auf Beschlüsse nehmen, die dann potenziell große Auswirkungen auf die finale Politikgestaltung haben (Peters 2002: 243; Rourke 1986a: 311).

Verwaltungsmitarbeiter:innen können demnach in verschiedenen Phasen des politischen Prozesses strategisch agieren, um eigene Präferenzen in den politischen Prozess einzubringen (Smeddinck und Tils 2002: 302). Hierbei nützen ihnen sowohl ihre Sachkompetenz bei der inhaltlichen Ausarbeitung von politischen Entscheidungen als auch ihr „Dienst- oder Prozesswissen“, mittels dessen sie den Verlauf des Entscheidungsprozesses beeinflussen können. Verwaltungshandeln kommt somit eine politische Logik zu (Tils 2003: 99).

Das empirische Material, das die tatsächlichen Strategien der Verwaltungsmitarbeiter:innen im politischen Prozess auf nationaler Ebene untersucht, ist jedoch nach wie vor begrenzt. Während Erfolgsbedingungen administrativer Strategien und Strategiepotenziale in vielen Arbeiten betrachtet wurden, ist der Strategiebegriff selbst nicht empirisch unterlegt. Dabei bleiben beispielsweise die Fragen offen, welche konkreten Handlungen als Strategien betrachtet werden können beziehungsweise wie Verwaltungsmitarbeiter:innen auf die unterschiedlichen Rahmenbedingungen konkret reagieren, um ihre eigenen Interessen zu verfolgen (Tils 2003: 100).

2.1.5 Zwischenfazit

Der bisherige Fokus der Literatur lag zu einem großen Teil auf dem konzeptuell-analytischen Verständnis des Verhältnisses von Politik und Verwaltung. Dabei wurde vorrangig das Ziel verfolgt, Ergebnisse des Politikprozesses vorherzusagen (Peters 2002: 184). Einerseits wurde vielfach aufgezeigt, dass Verwaltungsmitarbeiter:innen aufgrund ihres Wissensvorsprungs und ihrer Expertise im politischen Entwicklungsprozess eine wichtige Rolle spielen. Daraus resultierend ist es ihnen möglich, eine gewisse Eigenständigkeit gegenüber politischen Entscheidungsträger:innen zu entwickeln. Diese ist einerseits essenziell für sie, um ihre Arbeit effektiv ausführen zu können, ermöglicht ihnen allerdings auch, selbst Einfluss auf den politischen Prozess und den Inhalt politischer Entscheidungen zu nehmen. Der Großteil der Arbeiten zu eigenständigem Verwaltungshandeln und Verwaltungseinfluss beruht jedoch auf der Feststellung dieses Einflusspotenzials und auf theoretischen Modellierungen des Verhältnisses von Politik und Verwaltung (Howlett, Ramesh und Perl 2009: 65-67; Huber und Shipan 2002).

Diese eher theoretisch-konzeptuellen Arbeiten gehen davon aus, dass Verwaltungsmitarbeiter:innen diesen Handlungsspielraum nutzen, um von den Prinzipalen nicht intendierte Eigeninteressen voranzubringen. Sie problematisieren dieses Einflusspotenzial aus einer demokratietheoretischen Perspektive und versuchen, verbesserte Kontrollmöglichkeiten für die politischen Entscheidungsträger:innen aufzuzeigen. Diesen Arbeiten fehlen jedoch die empirische Evidenz sowie der Blick auf die Verwaltung selbst. Ohne deren Selbstwahrnehmung beziehungsweise Präferenzen im politischen Prozess zu betrachten, kann ein absichtsvoll abweichendes beziehungsweise eigennutzorientiertes und damit der Politik und dem demokratischen System schadendes Verhalten nicht überzeugend belegt werden. Daraus resultiert eine große Diskrepanz zwischen theoretischen Annahmen bezüglich der Handlungsorientierungen und Tätigkeiten der Verwaltung und empirischer Evidenz.

Die empirischen Arbeiten zu Verwaltungseinfluss widerlegen die Thesen der Verselbstständigung der Verwaltung oder deren Charakterisierung als unkontrollierbarer Machtapparat. Demnach sind Verwaltungsmitarbeiter:innen selten daran interessiert, den politischen Prozess zu sabotieren oder abweichendes Verhalten zu zeigen, selbst wenn sie einen gewissen Handlungsspielraum besitzen. Vielmehr geht es ihnen um die Effektivität politischer Entscheidungen. Sie sind in diesem Zusammenhang eher bestrebt, optimale Lösung für politische Probleme zu finden und zu realisieren (Brehm und Gates 1999: 198; Huber und Shipan 2002: 93; Schnapp 2004). Bei diesen empirischen Arbeiten handelt es sich jedoch meist um Einzelfallstudien, die die Komplexität des politischen Prozesses, einschließlich bestehender Akteurskonstellationen und -präferenzen sowie Rahmenbedingungen selten vertieft erfassen. Darüber hinaus finden sich kaum systematisch-vergleichende Arbeiten, die Verwaltungsstrategien theoretisieren und zu den spezifischen Bedingungskonstellationen, Einflussressourcen und Verwaltungspräferenzen in Beziehung setzen. Daher bleiben die Fragen nach dem Ausmaß des tatsächlichen Einflusses der Ministerialverwaltung und danach, wie sich dieser konkret niederschlägt nach wie vor weitestgehend unbeantwortet (Mayntz 1997: 185). Der Forschungsstand zu Verwaltungseinfluss auf internationaler Ebene soll im Folgenden aufgearbeitet werden.

2.2 Verwaltungseinfluss auf internationaler Ebene

In den beiden Forschungsdisziplinen Verwaltungswissenschaft und Internationale Beziehungen hat sich der Erkenntnisstand zur Rolle von internationalen Verwaltungen in Entscheidungsprozessen internationaler Regierungsorganisationen in den letzten Jahren stetig erweitert.

Cox und Jacobson (1973b) legten bereits in den 1970er Jahren die erste vergleichende Arbeit zu Entscheidungsprozessen in internationalen Organisationen vor. Ihre Untersuchung von acht internationalen Organisationen ergab, dass internationale Verwaltungen durchaus als eigenständige Akteure zu

konzipieren sind, die sowohl Inhalte politischer Entscheidungen als auch den Verlauf des politischen Entscheidungsprozesses beeinflussen (Cox und Jacobson 1973a). Erst in den letzten Jahren rückte die Frage nach dem Einfluss internationaler Verwaltungen wieder stärker in den Fokus der Forschung (Biermann und Siebenhüner 2009a; Ege, Bauer und Wagner 2019; Nay 2011; Weinlich 2014). Die Ergebnisse der verfassten Arbeiten decken sich mit den Erkenntnissen von Cox und Jacobson. Sie zeigen, dass internationale Verwaltungen als eigenständige Akteure strategisch interagieren, um ihre Interessen durchzusetzen (Bauer und Weinlich 2011; Hawkins und Jacoby 2006: 200; Loescher 2001: 34; Piiparinen 2016; Xu und Weller 2018: 10).

Je nach thematischem Schwerpunkt der Arbeiten können diese systematisiert werden: Zum einen gibt es eine Reihe von Arbeiten, die sich mit den Ursprüngen von Verwaltungseinfluss befassen und Einflusspotenziale von internationalen Verwaltungen herausarbeiten. Einige Autor:innen legen dabei ihren Fokus auf die konzeptuelle Ebene unter Zuhilfenahme von Rational-Choice und am soziologischen Institutionalismus orientierten Ansätzen (Barnett und Finnemore 1999, 2004a, 2004b; Bauer 2006; Busch und Liese 2017; Hawkins et al. 2006; McCubbins, Noll und Weingast 1987; Nielson und Tierney 2003; Pollack 1997). Zum anderen existieren Beiträge, die mittels empirischer Untersuchungen herausarbeiten, worauf Verwaltungseinfluss basiert (Biermann und Siebenhüner 2009a; Dijkstra 2015; Nay 2012). Diese Arbeiten zu Einflusspotenzialen sollen im ersten Schritt des Literaturüberblicks betrachtet werden. Eine Grundvoraussetzung für die Einflussnahme sind jedoch nicht nur Einflusspotenziale, sondern auch die Fähigkeit eines Individuums, eigene Präferenzen zu entwickeln, die es dann erfolgreich realisiert (Ege, Bauer und Wagner 2019: 3). Zu der Frage nach den Präferenzen internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen existieren ebenfalls verschiedene Ansätze in der Literatur. Diese sollen in einem zweiten Schritt betrachtet werden.

Darüber hinaus können empirische Arbeiten je nach Fokus und analytischer Tiefe systematisch zwei Gruppen zugeordnet werden. Ein Teil befasst sich mit den (externen) Bedingungen von Verwaltungseinfluss und geht somit der Frage nach, wann Verwaltungseinfluss stattfindet, während andere Arbeiten betrachten, wie Verwaltungseinfluss ausgeübt wird und welche Strategien die Beamt:innen nutzen. Im folgenden Literaturüberblick soll diese systematische Untergliederung in einem dritten Schritt angewendet werden, um den Stand der Forschung zu Verwaltungseinfluss nachzuzeichnen. Abbildung 2 gibt einen ersten Überblick zu den einzelnen Forschungssträngen.

Abbildung 2: Aspekte bürokratischer Einflussnahme in internationalen Verwaltungen

(Quelle: Eigene Darstellung.)

Strukturelle Einflusspotenziale internationaler Verwaltungen	Autonomie und Autorität
	Wissen und Expertise
	Reputation
	Rolle im politischen Prozess
Präferenzen internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen	Gemeinwohlorientierung
	Eigennutzorientierung
Externe Bedingungen bürokratischer Einflussnahme	Problemstruktur
	Politische Sensibilität (Salienz)
	Präferenzheterogenität der Mitgliedstaaten
Strategien bürokratischer Einflussnahme	Gezielte Agendasetzung
	Erstellung von Berichten und Entwürfen
	Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten
	Gezielte Vermittlung in Verhandlungen

2.2.1 Strukturelle Einflusspotenziale der internationalen Verwaltung

Autonomie und Autorität

Zur Frage nach den Gründen und Quellen von Verwaltungseinfluss können in der Literatur zwei hauptsächliche Erklärungsstränge ausgemacht werden. Hierbei handelt es sich zum einen um die rationalistische, in der Tradition des Rational-Choice-Institutionalismus stehende Perspektive, die sich insbesondere des Prinzipal-Agent-Modells bedient. Zum anderen existieren konstruktivistische, in der Tradition des soziologischen Institutionalismus stehende Ansätze, die internationale Sekretariate in der Tradition Max Webers als Bürokratien konzipieren (Busch 2015: 85; Ege 2016: 27, 44; Liese und Weinlich 2006: 504–505; Weinlich 2014: 47–55). Gemeinsam ist beiden Ansätzen trotz des unterschiedlichen Analysefokus, dass sie internationale Verwaltungen als autonome Akteure betrachten, die in der Lage sind, Einfluss zu nehmen. Damit lösen sie gleichzeitig die in den Internationalen Beziehungen lange vorherrschende Sicht auf internationale Organisationen als reine Instrumente nationalstaatlicher Akteure ab (Weinlich 2014: 49).

Der Prinzipal-Agent-Ansatz betrachtet internationale Verwaltungen als autonome Akteure und sieht ihre Eigenständigkeit in den Charakteristika ihrer Beziehung zu den Mitgliedstaaten begründet (Busch 2014: 49–50; Hawkins et al. 2006; Nielson und Tierney 2003). Sie beruht darauf, dass die Mitgliedstaaten als Prinzipale an die Verwaltung als Agenten gewisse Aufgaben übertragen. Damit verbunden delegieren sie auch die notwendige Autorität, um diese Aufgaben angemessen ausführen zu können.

Die konkrete Ausgestaltung dieses Delegationsvertrages muss notwendigerweise unvollständig bleiben, da das Organisationsmandat in der Regel recht weit gefasst ist und einen gewissen Interpretationsspielraum erfordert. Die Prinzipale können außerdem nicht alle Ereignisse und Anforderungen antizipieren, die im Rahmen der Aufgabenerfüllung des Agenten entstehen (Goldstein und Steinberg 2008).

Der „Delegationsvertrag“ verschafft der internationalen Verwaltung also einen notwendigen Handlungsspielraum, den sie benötigt, um beispielsweise eine Vermittlerrolle in Konfliktfällen einzunehmen, als unparteiische Instanz Verhandlungen zu begleiten oder Implementierungsaufgaben zu übernehmen (Busch 2014: 50; Hawkins et al. 2006: 23; Liese und Weinlich 2006: 504). Die Bereitschaft der mitgliedstaatlichen Prinzipale zur Aufgabendelegation ist zum einen auf geringere Transaktionskosten zurückzuführen, die mit der Vereinfachung kollektiver Entscheidungen einhergehen, und zum anderen auf die größere Spezialisierung der internationalen Verwaltungen (Hawkins et al. 2006: 23). Diese sind als neutrale Autorität und auf Grundlage ihres spezialisierten Wissens in der Lage, verschiedene Politikalternativen hinsichtlich technischer oder Wohlfahrtskriterien besser zu beurteilen. Hierdurch werden zugleich Transaktionskosten reduziert (Hawkins et al. 2006: 15).

Hinzu kommen unvollständige Kontrollmöglichkeiten der Prinzipale und der aus der Aufgabenerfüllung resultierende Informationsvorsprung der Agenten. Der sich aus diesen Faktoren ergebende Handlungsspielraum bildet zugleich die Grundlage für die Autonomie der Verwaltung und versetzt sie potenziell in die Lage, Einfluss auf Organisationsentscheidungen, den politischen Prozess oder auf andere Akteur:innen im politischen System der Organisation zu nehmen (Baekgaard, Blom-Hansen und Seritzlew 2015: 460–461; Busch 2015: 85; Hawkins et al. 2006: 25–26; McCubbins, Noll und Weingast 1987: 247, 251–253).

Konstruktivistische Ansätze nehmen eine in der Tradition Max Webers stehende Sichtweise auf Organisationsverhalten ein und schreiben Verwaltungen eine rational-legale Autorität zu (Weber 1972: 124–125). Internationale Verwaltungen werden in diesem Zusammenhang als Bürokratien mit eigener Autorität verstanden, welche ihnen eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber Staaten und anderen Akteur:innen auf internationaler Ebene verleiht. Demnach sind internationale Organisationen, in denen die Verwaltungen agieren, nicht nur als Regelsysteme beziehungsweise reine Arenen für die Interaktion zwischen Mitgliedstaaten, sondern als eigenständige Akteure zu betrachten (Barnett und Finnemore 1999: 700). Autorität kann definiert werden als „a function that enables a subject to effectively implement its will without the use of sanctions, because the objects it addresses voluntarily adhere to it“ (Bauer 2006: 30). Autorität ist damit „ein soziales Konstrukt, das eine Zuschreibung und

Anerkennung durch Dritte voraussetzt“ (Liese und Weinlich 2006: 505). Sie ist demzufolge keine unveränderliche Ressource, die die Organisation besitzt. Letztere muss ihre Autoritätsansprüche geltend machen und sich darum bemühen, ihre Autorität nach außen zu wahren, um ihre Autonomie zu sichern und zu erhalten (Liese und Weinlich 2006: 505).

Um tätig werden zu können, benötigen internationale Verwaltungen delegierte Autorität, die formell durch die Übertragung bestimmter Aufgaben an sie gegeben wird und demnach auf der Entscheidung der Mitgliedstaaten beruht. Damit erkennt der konstruktivistische Ansatz ebenfalls die Bedeutung des Aktes der Delegation an, macht jedoch darüber hinaus weitere, aus der Organisation selbst stammende Einflussquellen aus (Barnett und Finnemore 1999, 2004a; Liese und Weinlich 2006: 505). Internationale Verwaltungen werden demzufolge nicht nur aufgrund ihrer Ressourcen als machtvoll betrachtet, sondern weil sie diese Autorität nutzen, um Handlungsorientierungen zu geben und soziale Realität zu kreieren (Barnett und Finnemore 1999: 706–714, 2004a: 5-7). Hierbei unterscheiden Barnett und Finnemore zwischen drei weiteren Autoritätsquellen, die erstens aus spezifischen Charakteristika der Verwaltung resultieren, zweitens aus ihrem Mandat und drittens aus der Art und Weise, wie sie dieses verfolgen (Barnett und Finnemore 2004a: 20).

Erstens verfügen internationale Verwaltungen über rational-legale Autorität: Aufgrund ihres bürokratischen Charakters verfolgen sie ihre Mission durch rationale, technokratische, unparteiische und gewaltlose Mittel. Dieser Umstand sowie der Anspruch, dem Gemeinwohl zu dienen und nicht aus Eigeninteresse zu handeln, verleiht ihnen jene notwendige Autorität, in bestimmten Bereichen zu agieren, die Staaten gemeinhin aufgrund ihrer Eigeninteressen eher abgesprochen wird. Daraus resultiert eine Akzeptanz seitens der Mitgliedstaaten, weshalb es für internationale Verwaltungen essenziell ist, das Bild des neutralen, unparteiischen Akteurs zu wahren (Barnett und Finnemore 1999: 708–710, 2004a: 20–22; Busch 2015: 85; Liese und Weinlich 2006: 505).

Diese Gemeinwohlorientierung stellt also eine eigene Autoritätsquelle dar. Damit eng verknüpft ist die moralische Autorität der internationalen Verwaltungen, da für sie das Wohl der Menschheit und nicht einzelner Staaten im Vordergrund steht. So fördern sie Ziele von hohem sozialem und moralischem Wert wie den Schutz der Menschenrechte, Entwicklungszusammenarbeit oder Friedensverhandlungen (Barnett und Finnemore 2004a: 23; Liese und Weinlich 2006: 505). Dies verleiht ihnen gleichzeitig eine gewisse Neutralität: Da internationale Beamt:innen primär im Sinne ihrer Organisation und nicht für die Mitgliedstaaten tätig sind, wird ihnen die Kompetenz für eine andere Art der Lösungsfindung zugeschrieben (Dijkstra 2010: 530).

Hinzu kommt ihre Expertise, die als dritte Autoritätsquelle identifiziert wird. Sie entspringt ihrem Aufgabenbereich und bezeichnet das spezialisierte Wissen, das aus der Erhebung, Analyse und Interpretation von Informationen resultiert (Barnett und Finnemore 1999: 707-710, 2004a: 6-7; Piiparinen 2016: 843). Diese können sie nutzen, um auf das Verhalten von Staaten einzuwirken, die globale Agenda festzusetzen und damit verbunden Politikentwicklungsprozesse zu beeinflussen (Barnett und Finnemore 2004a: 6-7; Piiparinen 2016: 844).

Je größer ihre Autorität ist, umso eher können internationale Verwaltungen ihre Präferenzen verfolgen und Einfluss nehmen. Da die Mitgliedstaaten sie freiwillig als Autorität anerkennen, müssen sie dabei keine Sanktionen fürchten. Bürokratische Autorität wurde bereits von Max Weber als Herzstück bürokratischer Macht identifiziert (Busch und Liese 2017: 97; Weber 1972: 125-130, 551-556). Für internationale Verwaltungen, denen eine vergleichbare Durchsetzungsgewalt fehlt, ist sie gleichzeitig die einzige Möglichkeit, in politische Prozesse einzugreifen (Bauer 2006: 30). Hierfür sind internationale Verwaltungen auf die Anerkennung durch andere Akteur:innen angewiesen. Ihre Autorität hilft ihnen, sich Gehör zu verschaffen und als glaubwürdige, legitime Instanz anerkannt zu werden, was ihnen wiederum erlaubt, Einfluss auf andere Akteur:innen, Prozesse und Organisationsentscheidungen zu nehmen (Barnett und Finnemore 2004b: 170).

Autorität und Autonomie sind laut diesen beiden Literaturströmungen somit als zentrale Einflussquellen zu betrachten (Liese und Weinlich 2006: 504). Autorität liegt einerseits in dem rational-legalistischen Charakter der internationalen Verwaltungen, ihrer Expertise und der Wahrnehmung als moralische Instanz begründet. Andererseits besitzt die internationale Verwaltung Autorität aufgrund der Delegation von Kompetenzen und wird damit per se als Autorität wahrgenommen. Demgegenüber beschreibt Autonomie den von anderen Akteur:innen unabhängigen Handlungsspielraum, der sich aus Sicht der Prinzipal-Agent-Ansätze für die Verwaltung aus dem Delegationsvertrag, aus Sicht konstruktivistischer Ansätze aus spezifischen Charakteristika der Verwaltung selbst ergibt (Busch 2014: 50–51; Ege 2016: 78).

Die beiden theoretischen Ansätze bieten durch ihre Konzeption von internationalen Verwaltungen als eigenständige Akteure Anknüpfungspunkte für die Analyse von deren Einfluss. Zum anderen stellen sie Autonomie und Autorität als Einflussquellen heraus und geben Aufschluss darüber, worin diese begründet liegen. Demzufolge wurden sie in empirischen Arbeiten vielfach aufgegriffen, um den Einfluss internationaler Verwaltungen analytisch zu erfassen. Diese nutzen häufig Elemente beider Ansätze, um Potenziale für Verwaltungseinfluss herauszuarbeiten. Neben der Expertise internationaler Verwaltungen gelten vor allem strukturelle Ressourcen wie ihre Langlebigkeit und ihr institutionelles

Gedächtnis, ihr Mandat und die damit verbundenen Kompetenzen sowie ihre Position in organisationsinternen Entscheidungsprozessen als wichtige Voraussetzungen für Verwaltungseinfluss (Beach 2004; Busch 2014: 53–55; Dijkstra 2010: 531; Weinlich 2014: 68–79; Xu und Weller 2004: 43, 2008: 40).

Wissen und Expertise

Wissen und Expertise der internationalen Verwaltung werden auch in empirischen Arbeiten als eine erste wichtige Einflussquelle betrachtet. Gründe hierfür sehen die Autor:innen ebenfalls in der spezifischen Delegation von Informationsbeschaffung und -aufbereitung seitens der Mitgliedstaaten und in den daraus resultierenden Informationsasymmetrien, die das Sekretariat zu seinem Vorteil nutzen kann (Beach 2004; Dijkstra 2015: 27; Kamradt-Scott 2010; Nay 2012). Ein wichtiger Teil seines Mandats ist es, Wissen zu generieren, zu zirkulieren beziehungsweise zu publizieren. Es kann demzufolge zu einem gewissen Grad steuern, welche Informationen es den Mitgliedstaaten und anderen Stakeholdern in welcher Form zugänglich macht. Darüber hinaus verfügen Verwaltungsmitarbeiter:innen häufig über einen dem Organisationsmandat entsprechenden fachlichen Hintergrund (Kamradt-Scott 2010: 85). Basierend auf ihrer Expertise sind sie somit in der Lage, Politikprobleme zu identifizieren, Lösungen vorzuschlagen und dazu beizutragen, dass diese auf die politische Agenda gesetzt werden (Nay 2012: 57).

Dabei können sie auch auf ihr durch ihre lange Beschäftigungsdauer determiniertes „institutionelles Gedächtnis“ zurückgreifen. Die Erfahrungswerte aus vergangenen Verhandlungsprozessen und der vergangenen Implementation internationaler Vereinbarungen helfen ihnen ebenfalls bei der Entwicklung entsprechender Lösungsvorschläge für bestehende politische Problemfelder (Howlett, Ramesh und Perl 2009: 66; Xu und Weller 2008: 37).

Ähnlich wie auf nationaler Ebene sind auch die internationalen Verwaltungen mit ihrem Themengebiet vertiefter befasst als die Mitgliedstaaten. Hinzu kommt, dass die Mitgliedstaaten in der Regel sehr stark auf das Wissen der Sekretariate angewiesen sind. Dies ist hauptsächlich mit der Komplexität der politischen Sachverhalte auf internationaler Ebene zu begründen. Aufgrund der globalen Spannweite ihres Mandates sind die benötigten Wissensressourcen erheblich größer, um die jeweilige globale Situation in ihrem Politikfeld zu erfassen und darauf basierend Lösungsvorschläge anbieten zu können. Die Mitgliedstaaten verfügen hingegen häufig lediglich über Informationen zu ihrer spezifischen nationalen Situation, sie müssen demzufolge auf den Kenntnisstand der internationalen Verwaltung zurückgreifen (Blom-Hansen, Baekgaard und Serritzlew 2020; Busch und Liese 2017; Depledge 2005: 72–73; Johnson und Urpelainen 2014). Darüber hinaus ist die personelle Fluktuation in den mitgliedstaatlichen

Vertretungen bei den internationalen Organisationen relativ hoch, sodass das dortige Personal meistens nicht über dieselben detaillierten Kenntnisse verfügt wie die internationale Verwaltung. Aus diesem Grund ist es sowohl bei der inhaltlichen Ausgestaltung internationaler Abkommen als auch bei deren Implementation auf deren Sachverstand angewiesen. Infolge der durchaus großen Unterschiede bezüglich mitgliedstaatlicher Kapazitäten, internationale Standards umzusetzen, kommt es dem Sekretariat außerdem zu, dabei technische Unterstützung zu leisten (Bauer, Busch und Siebenhüner 2009: 179–180; Biermann et al. 2009: 49).

Diese Faktoren verschaffen den internationalen Verwaltungen auch in internationalen Verhandlungen komparative Informationsvorteile. Aufgrund des unvollständigen Wissens der beteiligten Mitgliedstaaten sowie der komplexen multilateralen Verhandlungssituationen ist häufig sowohl das inhaltliche als auch das Verfahrenswissen des Sekretariates für deren erfolgreichen Ausgang notwendig. Darüber hinaus besitzt es in seiner administrativen Rolle meist als einziger Akteur den Überblick sowohl über eingebrachte Vorschläge als auch über die Präferenzen der einzelnen Mitgliedstaaten, welche diese gegenseitig nicht unbedingt kennen. Dieses Wissen kann der internationalen Verwaltung helfen, den Bereich einer möglichen Einigung auszuloten und ihr ermöglichen, das finale Verhandlungsergebnis gemäß ihrer eigenen Interessen zu beeinflussen (Bauer, Busch und Siebenhüner 2009: 179–180; Beach 2004: 411–412; Biermann et al. 2009: 48; Jinnah 2010).

Die Expertise der internationalen Verwaltung und die damit verbundene Möglichkeit, Wissensverbreitung zu kontrollieren, wird gleichzeitig in der Literatur als ihre Haupteinflussquelle betrachtet. Dieses Argument wird insbesondere mit dem Umstand begründet, dass internationale Abkommen anders als Rechtsakte auf nationalstaatlicher Ebene häufig nicht rechtlich bindend sind. Ihre Umsetzung ist demnach vor allem vom Willen der Mitgliedstaaten abhängig. Da es internationalen Verwaltungen an grundlegenden Durchsetzungsmechanismen fehlt, fokussieren sie sich häufig auf die Entwicklung von Ideen, Normen und die damit verbundene Überzeugungsarbeit gegenüber den Mitgliedstaaten (Bauer, Busch und Siebenhüner 2009: 179; Nay 2012: 57–58).

Die Reputation der internationalen Verwaltung

Ihre Überzeugungskraft ist jedoch eng verknüpft mit der ihr zugeschriebenen Legitimation und der Reputation, die sie aus ihrer Unparteilichkeit, Glaubwürdigkeit und Neutralität zieht. Da es ihr an formaler Durchsetzungskraft und Entscheidungskompetenz fehlt, sind ihre Möglichkeiten zur Einflussnahme abhängig von ihrer Legitimität und Autorität, die sie auf internationaler Ebene genießt. Diese wird hauptsächlich determiniert von ihrer vorherigen Tätigkeit und Erfolgen in ihrem Gebiet, der Qualität ihrer Mandatserfüllung (bürokratische Legitimität) sowie der generellen Unterstützung seitens

(einflussreicher) Mitgliedstaaten (politische Legitimität) (Nay 2012: 56). Diese gilt es zu wahren, um Einfluss nehmen beziehungsweise den ihr zur Verfügung stehenden Handlungsspielraum nutzen zu können (Jinnah 2010: 55; Xu und Weller 2008: 42, 48). Zu diesem Schluss kommen insbesondere jene Arbeiten, die sich mit der Rolle von Sekretariaten in internationalen Verhandlungen befassen (Bauer, Busch und Siebenhüner 2009; Beach 2004; Biermann und Siebenhüner 2009a; Depledge 2005; Xu und Weller 2008, 2018). Demnach kann ihre Verhandlungsposition bedroht sein, wenn sie zu klare Präferenzen bezüglich einer Lösung vertreten oder ihre Neutralität und Unparteilichkeit aufgrund ihres Verhaltens in früheren Verhandlungen von anderen Beteiligten infrage gestellt werden (Beach 2004: 412).

Dem oder der Generalsekretär:in als politischer Vertretung der Organisation kommt hierbei besondere Bedeutung zu. Er oder sie besitzt zwar keine materielle Macht, wird jedoch häufig als Autorität wahrgenommen und kann die Mitgliedstaaten dazu bewegen, seine beziehungsweise ihre Einschätzung zu teilen und somit Einfluss auf deren Entscheidungen nehmen. Er oder sie besitzt damit ebenfalls eine normative Rolle im politischen Prozess, die aber auch von seiner beziehungsweise ihrer Legitimation durch die Mitgliedstaaten abhängt (Johnstone 2003: 452; Loescher 2001).

Die Rolle der internationalen Verwaltung im politischen Prozess

Insbesondere empirische Studien legen dar, dass sich das Einflusspotenzial neben den strukturellen Ressourcen auch aus der Rolle der internationalen Verwaltung im politischen Prozess ergibt (Biermann und Siebenhüner 2009b; Weinlich 2014; Xu und Weller 2004, 2018). Ihr Aufgabenspektrum ist in der Regel sehr breit und umfasst zu einem großen Teil administrative Tätigkeiten wie Übersetzungen, Konferenzservice und Unterstützungsfunktionen, daneben aber auch politisch relevante Aufgaben je nach Mandat der Organisation (Xu und Weller 2004: 34). Hierzu gehören Wissensanalyse und -kategorisierung sowie die Sammlung, Auswertung und Publikation von Informationen zur weltweiten sozialen, ökologischen, wirtschaftlichen oder humanitären Situation. Diese versetzen die Mitgliedstaaten in die Lage, fundierte Entscheidungen zu treffen, aber resultieren auch in Handlungsempfehlungen für die nationale Ebene (Barnett und Finnemore 2004a: 31–32). Des Weiteren nutzen internationale Verwaltungen dieses Wissen, um Empfehlungen für Regelerweiterungen oder operative Programme zu erstellen, da sie häufig auf internationaler Ebene die einzigen Instanzen sind, die Informationen in dieser Tiefe sammeln, aufbereiten und zugänglich machen können (Liese und Weinlich 2006: 498–499).

Hinzu kommt die Komplexität des Politikentwicklungsprozesses auf internationaler Ebene, der verschiedene Stadien von Informationsaufbereitung, Politikempfehlungen und Verhandlungen bis zur

eigentlichen Politikverabschiedung durchläuft, auf die wiederum die individuelle Implementierung auf nationaler Ebene folgt. Dem Sekretariat kommt hier eine privilegierte Position zu, da es häufig als einzige Instanz in all diesen Stadien eine Rolle spielt (Xu und Weller 2004: 44–47).

Im Stadium der Politikinitiierung sind es beispielsweise die internationalen Beamt:innen, die Entscheidungen der Mitgliedstaaten vorbereiten, indem sie die Hintergrundanalysen zur Verfügung stellen oder gar Handlungsempfehlungen abgeben (Xu und Weller 2004: 40–47). Auf dieser Grundlage formulieren sie häufig Politikoptionen und sogar Abkommen, Resolutionen und Programme. Beispielsweise hat Kamradt-Scott (2010) gezeigt, wie Mitarbeiter:innen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) als „norm entrepreneurs“ agieren und auf Grundlage ihres Fachwissens erfolgreich eine Veränderung der Regelungen zur globalen Seuchenkontrolle erwirken konnten. In vielen Fällen folgen die Mitgliedstaaten einfach den vom Sekretariat vorgeschlagenen Lösungen. Somit kann es durch die reine Erfüllung seines Mandats bereits Weichen für Organisationsentscheidungen stellen (Biermann und Siebenhüner 2009b: 327; Liese und Weinlich 2006: 499; Weinlich 2014: 226; Xu und Weller 2004: 40–47).

Darüber hinaus unterstützen die internationalen Beamt:innen als Mediatoren multilaterale Verhandlungsprozesse. Diese sind häufig geprägt von heterogenen Interessen bis hin zu Machtkämpfen zwischen den Mitgliedstaaten. In diesen Fällen kommt der internationalen Verwaltung die Aufgabe zu, eng mit dem Verhandlungsvorsitz zusammenzuarbeiten und zwischen den Mitgliedstaaten so zu vermitteln, dass eine Einigung zustande kommt, ohne die Basis für internationale Kooperation und die internationale Stabilität zu gefährden (Beach 2004; Depledge 2005). Weinlich (2014: 226) hat in ihrer Arbeit zur Rolle des Sekretariates bei internationalen Friedensmissionen beispielsweise gezeigt, dass diese Vermittlerfunktion des Sekretariates im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eine wichtige Rolle bei der Konsensfindung spielt. Dabei bleibt den Beamt:innen durchaus ein Spielraum: Zum einen können sie passive Mediation betreiben, indem sie Kompromisse entwerfen, die sie den Konfliktparteien vorschlagen oder zum anderen aktiver werden, indem sie nicht nur Kompromisse entlang staatlicher Interessen entwerfen, sondern auch eigene Ideen einbringen (Xu und Weller 2004: 47). In diesem Rahmen können sie einerseits informelle Konsultationen abhalten, um die Standpunkte der Mitgliedstaaten auszuloten und andererseits mit Staatsvertreter:innen kooperieren. Durch das erfolgreiche Vorbeugen von Konflikten und die Initiative zur Konsensfindung können sie zugleich ihre eigene Position in Verhandlungen stärken (Xu und Weller 2004: 47). Dies belegt auch Beachs Untersuchung der Rolle des Sekretariates des EU-Rates: Die enge Zusammenarbeit mit dem Verhandlungsvorsitzenden und seine Rolle als dessen „trusted assistant“ (Beach 2004: 429) ermöglichten der Verwaltung, die Verhandlungsergebnisse im eigenen Sinne zu beeinflussen.

Drittens unterstützen internationale Sekretariate unter anderem die Planung und Durchführung von internationalen Vereinbarungen und Programmen auf nationaler Ebene. Dazu gehören die Schulung lokaler Beamt:innen sowie die Mitwirkung bei der Entwicklung politischer und technischer Instrumente zur Politikimplementierung (Biermann und Siebenhüner 2009b: 325–327; Liese und Weinlich 2006: 500; Nay 2012: 56; Xu und Weller 2004: 40–47).

Die vorangegangenen Ausführungen haben gezeigt, dass internationale Verwaltungen durchaus eine erhebliche Rolle sowohl für die Politikentwicklung auf internationaler als auch für die Politikumsetzung auf nationaler Ebene spielen. Bürokratische Einflusspotenziale werden in der Literatur somit ähnlich wie auf nationaler Ebene zum einen aus strukturellen Charakteristika der internationalen Verwaltung und zum anderen aus ihrer Rolle im politischen Prozess abgeleitet (Kamradt-Scott 2010; Weinlich 2014: 62–67). Ihr Einflusspotenzial basiert demnach auf der Autonomie, die sich aus der Delegation von Kompetenzen ergibt sowie auf dem damit verbundenen Wissensvorsprung und institutionellen Gedächtnis. Zum anderen bietet ihre Rolle im politischen Prozess Anknüpfungspunkte für potenzielle Einflussnahme (Weinlich 2014: 56; Xu und Weller 2004: 46–53).

Den hierzu verfügbaren Spielraum stecken – noch entscheidender als im nationalen Kontext – ihre Autorität und die damit zusammenhängende Wahrnehmung durch andere Akteur:innen ab: Nur, wenn die internationalen Verwaltungsmitarbeiter:innen als neutral, unparteiisch und politisch unabhängig wahrgenommen werden, gelten sie als vertrauenswürdige Akteur:innen und erhöhen ihre Chancen zur Einflussnahme (Beach 2004; Johnstone 2003; Moloney und Rosenbloom 2020: 4; Xu und Weller 2004: 48–51, 2008: 47–48).

Aus dieser nach außen gewährten Neutralität leitet ein Literaturstrang auch die tatsächlichen Präferenzen des Sekretariates ab. Dabei existieren in diesem Zusammenhang unterschiedliche Sichtweisen zu den Präferenzen internationaler Verwaltungen. Daher sollen im Folgenden die verschiedenen Perspektiven bezüglich ihrer Interessen skizziert werden.

2.2.2 Präferenzen internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen

Die Präferenzen internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen werden in der Literatur ganz unterschiedlich betrachtet. Zum einen existiert die bereits angedeutete Sichtweise, dass sie als unparteiische und neutrale Akteur:innen über keinerlei eigene inhaltliche Präferenzen verfügen und keine bevorzugte Entscheidungsalternative besitzen. Stattdessen wird argumentiert, dass die präferierte Lösung für internationale Verwaltungen lediglich darin besteht, zu einem Konsens zu finden, den die Mitgliedstaaten selbst nicht erreichen würden. Sie sehen sich demnach vielmehr in der Rolle der unparteiischen

Mediatoren, die Verhandlungen unterstützen und Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten ausräumen (Jinnah 2011; Johnstone 2011). Dahinter steht die Annahme, dass sie auch strukturell bereits davon profitieren, internationale Kooperation per se zu intensivieren, unabhängig von der spezifischen Ausgestaltung einer Entscheidung und deren Implikationen für das eigene Mandat (Ege, Bauer und Wagner 2019: 3).

Diese Annahmen wurden jedoch in der Literatur bereits vielfach widerlegt. Ein Großteil der Arbeiten hat dabei herausgestellt, dass internationale Verwaltungen durchaus über eigene Präferenzen verfügen und dass so etwas wie vollständige Neutralität unter ihnen nicht existiert (Beach 2004; Biermann und Siebenhüner 2009a; Chwieroth 2013; Margulis 2018; Nay 2011). So schlussfolgert Bauer (2006: 32), dass keine internationale Verwaltung vollständig passiv ist und dass selbst solche, die sich als passiv bezeichnen, in politische Prozesse eingreifen, die ihr Mandat direkt betreffen.

Barnett und Finnemore (2004b: 171) argumentieren darüber hinaus, dass sich allein aus der moralischen Autorität internationaler Sekretariate die Unmöglichkeit einer Werteneutralität ergibt. Indem sie aufgrund ihres Mandates per se liberale Werte verfolgen, zum Beispiel Menschenrechte und Demokratie fördern, beziehen sie schon Position und vertreten Interessen, die durchaus konträr zu denen einiger Mitgliedstaaten sein können. Darüber hinaus ist es insbesondere in humanitären Einsätzen in Konfliktregionen, bei denen die Vereinten Nationen beispielsweise für humanitäre Hilfe und den Schutz der Zivilbevölkerung verantwortlich sind, nahezu unmöglich, unparteiisch zu bleiben. Dies ist insbesondere dem Umstand geschuldet, dass im Rahmen dieser Interventionen auch vermeintlich neutrale Aktionen der Friedenssicherung oder Flüchtlingshilfe je nach Interessenlage der beteiligten Akteur:innen hochpolitisch werden können (Barnett und Finnemore 1999: 724–725).

Es besteht somit größtenteils Einigkeit darüber, dass die Beschäftigten internationaler Verwaltungen über Präferenzen verfügen. Zur Frage nach deren Natur existieren jedoch eine Vielzahl von Sichtweisen. Einige Arbeiten sehen ihre primären Interessen in der Erreichung kollektiver Ziele, insbesondere in der Erfüllung ihres Mandates. In anderen Arbeiten werden die internationalen Verwaltungen primär als eigennutzorientierte Akteure betrachtet, die ihr Budget oder ihre Kompetenzen erweitern wollen (Ege 2020: 583–584).

Die erste Sichtweise in der Literatur postuliert, dass Sekretariatsmitarbeiter:innen primär an der Erfüllung ihres Mandates und der damit verbundenen Legitimation interessiert sind, weshalb sie unter Umständen durchaus andere Prioritäten setzen als die Mitgliedstaaten, die häufig politische Implikationen für das eigene Land stärker berücksichtigen (Dijkstra 2015: 26; Hammond 2003: 74; Johnson 2016: 741). Diese Prioritätensetzung ergibt sich bereits aus ihrer genuinen Expertise und führt dazu, dass sie

häufig eher die wissens- oder problembasierten Aspekte der Organisationsarbeit im Blick haben. Demzufolge sind internationale Verwaltungsmitarbeiter:innen eher bestrebt, die bestmögliche Lösung für das Policy-Problem zu finden und ihre Fähigkeiten sowie ihr Wissen bestmöglich einzusetzen (Allen und Yuen 2014: 623; Cortell und Peterson 2006: 260–261; Depledge 2007: 53). Ihr Interesse an einem Eingriff in den politischen Prozess ist dann besonders groß, wenn die Interessen der Mitgliedstaaten dem eigenen Mandat zuwiderlaufen (Margulis 2018: 370). Diese inhaltlichen Präferenzen internationaler Sekretariatsmitarbeiter:innen können sich auch in deren Initiative für bestimmte politische Programme widerspiegeln, welche ihrer Ansicht nach auf der internationalen Ebene behandelt werden sollen (Johnson 2016: 741). Das bedeutet jedoch nicht, dass sich ihre Interessen zwangsläufig stets von denen der Mitgliedstaaten unterscheiden. Vielmehr können sie durchaus die Interessen einiger Mitgliedstaaten teilen und mit diesen kooperieren, um eine Einigung zu erzielen (Dijkstra 2017, Margulis 2018). Darüber hinaus kann es auch vorkommen, dass die Mitgliedstaaten keine festgelegten Präferenzen haben und der Sichtweise des Sekretariates folgen (Liese und Weinlich 2006: 513).

Neben diesen eher politikorientierten und am Gemeinwohl ausgerichteten Interessen haben internationale Verwaltungen auch materielle Präferenzen: Eine stabile Finanzierung ist für sie essenziell, um ihr Mandat ausführen zu können. Materielle Sicherheit hat dementsprechend einen hohen Stellenwert für sie (Johnson 2016: 741). Daraus leiten insbesondere Rational-Choice-Ansätze (wie auf nationaler Ebene) eine Eigennutzorientierung internationaler Sekretariate ab. Sie postulieren, dass nicht nur das Überleben der eigenen Organisation im Vordergrund steht, sondern eine Ressourcenmaximierung und Vergrößerung der eigenen Autonomie (Michaelowa und Michaelowa 2017). Es wird angenommen, dass sie sich ihre bestehende Autonomie prinzipiell zunutze machen, um eigene, von denen der mitgliedstaatlichen Prinzipale abweichende Interessen zu verfolgen. Eine weitere Annahme besteht darin, dass sie bestrebt sind, diese Autonomie zu vergrößern, um ihre Ziele einfacher zu verfolgen. Dabei profitieren sie insbesondere von divergierenden mitgliedstaatlichen Präferenzen (Dijkstra 2015: 27; Hawkins et al. 2006: 24; Martin 2006: 163–164).

Daraus resultiert in diesem Literaturstrang vor allem die Frage nach geeigneten Kontroll- und Sanktionsmechanismen seitens der Mitgliedstaaten, um die Gefahr von „agency slack“, also einer Verselbstständigung der internationalen Verwaltung zu vermeiden und sie dazu zu bringen, in ihrem Interesse zu handeln (Hawkins et al. 2006; McCubbins, Noll und Weingast 1987; Nielson und Tierney 2003). Dabei handelt es sich jedoch häufig um rein konzeptuelle Annahmen ohne empirische Fundierung oder Arbeiten, die zwar einen empirischen Fokus besitzen, Interessenkonstellationen jedoch abstrakt auf modelltheoretischer Ebene erklären (Johnson und Urpelainen 2014). Sie bleiben aber Antworten auf

die Fragen schuldig, wie sich diese abweichenden Verwaltungspräferenzen herausbilden beziehungsweise wie die internationale Verwaltung sie konkret nutzt, um Einfluss zu nehmen. Die internen Dynamiken von internationalen Verwaltungen und deren Präferenzbildung bleiben damit eine „black box“ (Bauer et al. 2009: 27).

In der Literatur existieren also unterschiedliche Sichtweisen auf die Präferenzen von internationalen Verwaltungsmitarbeiter:innen und deren Implikationen für ihr Verhalten. Häufig basieren Argumentationen auf konzeptuellen Überlegungen oder einzelnen Fallstudien. Es fehlt jedoch an einer systematischen Herangehensweise sowie an empirischen Anhaltspunkten, die insbesondere die unerwünschten abweichenden Präferenzen der Verwaltungsmitarbeiter:innen fundieren. Der Großteil der empirischen Arbeiten gibt vielmehr Hinweise darauf, dass das Interesse an der Unterstützung der Mitgliedstaaten und an dem Zustandekommen effektiver Politiklösungen sowie an der Erfüllung des eigenen Mandats für internationale Verwaltungsmitarbeiter:innen im Vordergrund steht (Beach 2004; Depledge 2007; Dijkzeul 2012; Knill et al. 2017; Thomas und Turnbull 2018; Weinlich 2014). Für sie ist es vorrangig von Interesse, ihren Aufgaben nachzukommen, damit folgen sie also eher einer „working“ anstelle einer „shirking“ oder „sabotage“ Prämisse (Brehm und Gates 1999: 198).

Trotz der unterschiedlichen Sichtweisen herrscht jedoch Einigkeit hinsichtlich der Tatsache, dass die Analyse der Natur bürokratischer Präferenzen essenziell ist, weil diese letztendlich das Verhalten von Verwaltungsmitarbeiter:innen und damit Entscheidungen des Sekretariates beeinflussen. Demzufolge plädieren einige Arbeiten für eine differenzierte Analyse von Verwaltungspräferenzen, um Entscheidungen innerhalb internationaler Verwaltungen und die daraus resultierende Einflussnahme genauer erheben zu können (Barnett und Finnemore 2004a: 156–158; Liese und Weinlich 2006: 513).

2.2.3 Externe Bedingungen bürokratischer Einflussnahme

Die Einflussdebatte in der Literatur hat darüber hinaus gezeigt, dass Einfluss nicht nur von institutionellen Bedingungen oder der Möglichkeit der internationalen Verwaltung abhängt, eigene Präferenzen und Interessen zu entwickeln. Vielmehr spielen auch externe Bedingungen eine Rolle dafür, wann und in welchem Umfang sie ihre Einflusspotenziale nutzen kann, um die eigenen Interessen durchzusetzen. Bei der Frage, welche Kontextfaktoren Einfluss begünstigen oder begrenzen, zeichnet sich in den empirischen Studien ein klareres Bild ab: Viele Arbeiten kommen zu dem Ergebnis, dass sowohl die inhaltliche Komplexität des jeweiligen Themas als auch die Interessenkonstellation der Mitgliedstaaten eine tragende Rolle spielt (Beach 2004; Biermann und Siebenhüner 2009b, 2013; Bohne 2010; Johnson und Urpelainen 2014; Weinlich 2014; Xu und Weller 2004).

Für eine mögliche Einflussnahme des Sekretariates ist die Problemstruktur entscheidend, da sie determiniert, welche Kapazitäten notwendig sind, um sie zu bearbeiten. Obwohl mitgliedstaatliche Vertreter:innen seitens ihrer nationalen Regierungen technische und inhaltliche Unterstützung erhalten, fehlen ihnen häufig die Ressourcen, um das jeweilige Problem in seiner Komplexität vollständig zu erfassen. In diesen Fällen kommt der internationalen Verwaltung ihr Wissensvorsprung zugute, da die Mitgliedstaaten darauf angewiesen sind, dass ihnen das notwendige Wissen zugänglich gemacht wird (Beach 2004: 413). In einer Vielzahl empirischer Studien der letzten Jahre wird die Problemstruktur folglich als eine zentrale Bedingung für die Variation des Verwaltungseinflusses benannt (Beach 2004; Biermann und Siebenhüner 2009b; Bohne 2010; Cox und Jacobson 1973a; Xu und Weller 2004).

Beispielsweise hat Bohne in seiner Studie zur Rolle des WTO- Sekretariates im politischen Prozess gezeigt, dass den Mitgliedstaaten aufgrund der thematischen Komplexität internationaler Handelspolitik häufig das Wissen fehlt, um deren rechtlich komplexe Gegebenheiten ausreichend zu durchdringen und daraus resultierende informierte Entscheidungen zu treffen, die ihren Interessen entsprechen (Bohne 2010: 90–93). In diesem Fall kommt den Beschäftigten des Sekretariates die Rolle der Wissensvermittlung zu. Für die internationalen Verwaltungsmitarbeiter:innen ergeben sich in diesem Rahmen dann auch Möglichkeiten, die Inhalte des Briefings zu beeinflussen, indem sie die Informationsweitergabe steuern. Darüber hinaus sind es häufig nicht die Repräsentant:innen der Mitgliedstaaten selbst, welche über das relevante Wissen verfügen, sondern die jeweiligen Beschäftigten in den nationalen Fachministerien, die jedoch nicht immer in den Verhandlungen anwesend sind (Xu und Weller 2018: 31–32).

Ein zweiter Faktor, der die Möglichkeiten der Sekretariatsmitarbeiter:innen zur Einflussnahme determiniert, ist die politische Bedeutung des jeweiligen Themas für die Mitgliedstaaten. Diese Bedingung wird in der Literatur auch als „politische Salienz“ bezeichnet (Biermann und Siebenhüner 2009b: 334). Sie wird unter anderem von den politischen Implikationen des Themas bestimmt, beispielsweise von den Kosten internationaler Regulierung. Sind diese besonders hoch beziehungsweise übersteigen sie die Kosten des Nicht-Aktiv-Werdens, sind die Mitgliedstaaten laut Biermann und Siebenhüner (2009b: 334) eher bestrebt, die Kontrolle über den politischen Prozess behalten zu wollen und möglichen Einfluss des Sekretariates zu verhindern. Im Rahmen ihrer vergleichenden Fallstudien zum Einfluss internationaler Sekretariate im Bereich der internationalen Umweltpolitik identifizieren die Autoren mit der Salienz der Thematik eine entscheidende Bedingung für konkreten Verwaltungseinfluss. Diese wird laut den Autoren von einer Reihe weiterer Faktoren bestimmt, beispielsweise von Ursache und Wirkung eines bestimmten Problems. Sofern dessen Auswirkungen unklar sind oder erst mit

erheblicher zeitlicher Verzögerung auftreten, beispielsweise der Verlust der Biodiversität, wird es von Mitgliedstaaten tendenziell als nicht prioritär eingestuft. Eng damit verbunden sind auch geographische Differenzen in den Auswirkungen von globalen Problemen: Insbesondere wenn einflussreichere Mitgliedstaaten ein Problem als nicht besonders relevant betrachten, eröffnet sich den Beschäftigten der internationalen Verwaltung ein größerer Spielraum zur Einflussnahme. Besitzt ein Problem andererseits für die sogenannte „governing coalition“⁵ eine hohe gesellschaftliche und strategische Relevanz, ist es ihnen kaum möglich, ihre eigenen Präferenzen gegen den Willen der Mitgliedstaaten durchzusetzen (Biermann und Siebenhüner 2009b: 334–335). Spezifische Situationen wie Krisen oder schnelle Veränderungen können Verwaltungseinfluss hingegen befördern. Sofern den Mitgliedstaaten ad hoc die Expertise fehlt, adäquate Richtungsentscheidungen zu treffen, um schnell auf externe Einflüsse zu reagieren, tendieren sie dazu, sich auf die Kompetenzen der internationalen Sekretariate zu verlassen (Busch 2014: 55; Knill und Bauer 2016; Skovgaard 2017).

Ein dritter Faktor, der in der Literatur hervorgehoben wird, ist die Präferenzheterogenität der Mitgliedstaaten hinsichtlich der jeweiligen Thematik. Die internationale Verwaltung ist mit den Mitgliedstaaten als multiplen Prinzipalen konfrontiert, die durchaus über heterogene Präferenzen verfügen können. Darüber hinaus sind die Interessen der Mitgliedstaaten auf internationaler Ebene keineswegs stabil, da sich beispielsweise aufgrund von Wahlen und politischem Machtwechsel auf nationaler Ebene auch die Haltung zur Politik auf internationaler Ebene verändern kann. Somit ist auch die „governing coalition“ keineswegs statisch und Interessenkonstellationen können sich immer wieder verändern (Haas 1964). Dieser Umstand kann zur Folge haben, dass Mitgliedstaaten im Falle divergierender Interessen die Unterstützung des Sekretariates für die eigene Position in Anspruch nehmen. Beispielsweise hat Dijkstra (2017) in zwei Fallstudien gezeigt, dass sowohl bei der NATO-Mission im Tschad als auch bei der EU-Mission in Libyen einzelne Mitgliedstaaten mit dem Sekretariat zusammenarbeiteten, um den Widerstand anderer Staaten zu überwinden und eine Einigung zu erzielen. Dieser Umstand war jedoch zu einem großen Teil der Tatsache geschuldet, dass keine vorherigen Absprachen zwischen den Mitgliedstaaten stattfanden, um eine gemeinsame Position zu finden. Haben die Mitgliedstaaten vorher schon eine Einigung erzielt, besteht hingegen für die Verwaltung keine Chance, den Prozess oder Inhalt der bestehenden Entscheidung in ihrem Sinne zu beeinflussen (Hammond 2003: 74).

Ähnlich wie auf nationaler Ebene sind die Kontextbedingungen, die Verwaltungseinfluss determinieren, eng verknüpft mit den zentralen Einflusspotenzialen der Verwaltung (Wissensvorsprung, Rolle

⁵ Als „governing coalition“ wird die Gruppe der Mitgliedstaaten bezeichnet, die zusammen genügend Stimmen haben, um Entscheidungen im Legislativorgan zu verabschieden (Bayram und Graham 2015: 3).

als Mediatoren im politischen Prozess). Jene müssen begünstigen, dass sich ihr der notwendige Handlungsspielraum eröffnet, damit sie ihre Einflusspotenziale nutzen kann. Bei der inhaltlichen und technischen Komplexität der Thematik kommen den internationalen Beamt:innen insbesondere ihr Wissensvorsprung, ihr institutionelles Gedächtnis sowie die mangelnden Ressourcen der Mitgliedstaaten zugute, sich vertieft mit der Thematik zu befassen (Dobbels und Neuhold 2013: 386–387; Michaelowa und Michaelowa 2017: 249; Xu und Weller 2004: 43). Im Falle der politischen Salienz kann ihnen ebenfalls ihre politische Expertise zugutekommen, da politisch weniger kontroverse Themen meist eher technischer Natur sind und die Mitgliedstaaten in diesem Fall dazu tendieren, die Ausgestaltung der Problemlösung dem Sekretariat zu überlassen (Biermann und Siebenhüner 2009b: 335). Im Falle von Präferenzheterogenität kann den Sekretariatsmitarbeiter:innen ihre Rolle als unparteiische Mediatoren zugutekommen, denen seitens der Mitgliedstaaten Vertrauen entgegengebracht wird (Dijkstra 2017).

2.2.4 Strategien bürokratischer Einflussnahme

Insbesondere Fallstudien zur Rolle des Sekretariates in politischen Entscheidungsprozessen befassen sich vertieft mit den Mechanismen von Verwaltungseinfluss und gehen dabei der Frage nach, wie internationale Sekretariate Einfluss auf Verhandlungen oder die letztendliche Entscheidung nehmen können (Beach 2004; Biermann und Siebenhüner 2009a; Depledge 2007; Weinlich 2014; Xu und Weller 2018). Ähnlich wie auf nationaler Ebene spielen auch internationale Sekretariate hauptsächlich in den frühen Phasen des Politikzyklus, also während der Agendasetzung und der Politikformulierung, aber auch in der Phase der Implementierung eine Rolle (Biermann und Siebenhüner 2009b; Xu und Weller 2004: 45–46).

In der Phase der Agendasetzung helfen den Sekretariatsmitarbeiter:innen vor allem ihr Wissensvorsprung und ihr institutionelles Gedächtnis, aufgrund dessen sie schon vor den Mitgliedstaaten auf bestimmte Thematiken aufmerksam werden (Bauer und Weinlich 2011: 260–261). Hinzu kommt, dass sie häufig für die Tagesordnung der Sitzungen der Legislativ- und Exekutivorgane verantwortlich sind, was ihnen erlaubt, diese im eigenen Sinne zu bearbeiten, beispielsweise indem sie Themen ändern oder neue Themen hinzufügen beziehungsweise von der Agenda nehmen (Beach 2004: 414; Biermann und Siebenhüner 2009b: 322; Margulis 2018: 2, 5–6). In ihrer Fallstudie zur Rolle des UN-Sekretariates hat Weinlich (2014: 229–230) unter anderem gezeigt, dass auch das Sekretariat seine Möglichkeiten ausschöpft, um größere Reformen auf die Agenda zu setzen, indem es beispielsweise Punkte, die auf Widerstand der Mitgliedstaaten stießen, zu einem günstigeren Zeitpunkt erneut auf die Tagesordnung brachte.

In der Phase der Politikformulierung nutzen die internationalen Verwaltungsmitarbeiter:innen ebenfalls ihren Wissensvorsprung, um Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung des jeweiligen Dokuments zu nehmen. Hierbei ergeben sich Einflusstaktiken häufig bereits aus ihrem Mandat, denn schon allein durch ihre Aufgabenerfüllung, wie dem Verfassen von Hintergrundberichten, setzen sie Parameter für die Entscheidungen der Mitgliedstaaten. In diesen Berichten können sie Informationen gezielt und selektiv aufbereiten, indem sie zum Beispiel bewusst Zusammenhänge herstellen oder Fakten eine gewisse Bedeutung geben und daraus Handlungsempfehlungen ableiten, die wiederum Anreize für Staaten setzen, sich auf eine gewisse Art und Weise zu verhalten (Barnett und Finnemore 2004a: 6; Jinnah 2010, 2011; Margulis 2018). In diesem Rahmen können sie auch als „policy entrepreneurs“ innovative Politikideen voranbringen (Kamradt-Scott 2010: 74; Kingdon 2003: 122–123; Skovgaard 2017: 347). Dafür evaluieren sie unter anderem die verfügbaren Alternativen, haben ein Gefühl für die jeweilige politische Situation, antizipieren mögliche Grenzen und nutzen gezielt Formulierungen, um beispielsweise die Brisanz und politische Implikationen der Thematik zu mildern und zu vermeiden, dass die Mitgliedstaaten ihren Vorschlag ablehnen (Chorev 2012: 32; Dykmann 2017: 304; Knill, Eckhard und Grohs 2016: 1060).

Ihre Empfehlungen finden durchaus Niederschlag in den finalen Entscheidungen der Organisation, da Staaten die konkrete Ausgestaltung von politisch wenig brisanten Regelungen oft dem Sekretariat überlassen (Weinlich 2014: 226). Damit lenken sie gleichzeitig den Diskurs zu einer bestimmten Thematik, um die Unterstützung der Mitgliedstaaten zu erhalten und können diese gegebenenfalls vom eigenen Standpunkt überzeugen (Biermann und Siebenhüner 2009b: 319; Dijkstra 2015: 32–33, 37; Margulis 2018: 22; Nay 2012; Widerberg und van Laerhoven 2014: 306–307). Oft bleibt ihnen auch die inhaltliche Ausgestaltung des ersten Textentwurfes überlassen, die sie basierend auf den eigenen Berichten erstellen und somit ebenfalls entscheidend beeinflussen können (Ruggie 2003: 313, 320). Damit sind internationale Verwaltungsmitarbeiter:innen nicht nur als reine „Diener:innen“ ihrer Prinzipale zu betrachten, sondern agieren unternehmerisch als „policy entrepreneurs“, die durchaus aktiv sind, strategisch handeln und Möglichkeiten antizipieren, um politische Programme vorantreiben zu können (Cortell und Peterson 2006; Knill, Eckhard und Grohs 2016: 1071; Nay 2012).

Darüber hinaus nutzen sie Strategien, um den politischen Entscheidungsprozess zu beeinflussen. Insbesondere in Konfliktsituationen können sie gezielt mit Staaten einzeln kommunizieren und diese mündlich briefen. Außerdem können sie auch mit solchen Staaten zusammenarbeiten, welche die eigene Position unterstützen, um das erwünschte Verhandlungsergebnis zu erzielen (Dijkstra 2017; Weinlich 2014: 229–230). Zusätzlich können sie entsprechend der eigenen Position Formulierungen

für Kompromisslösungen entwerfen, um Staaten zur Kooperation zu bewegen, wobei ihnen wiederum ihre neutrale Rolle zugutekommt (Weinlich 2014: 227). Fallstudien haben gezeigt, dass das Sekretariat mit dem oder der Vorsitzenden der Verhandlungen zusammenarbeitet und diese:n auch beraten kann, beispielsweise um – basierend auf der mitgliedstaatlichen Interessenkonstellation – gemeinsam Lösungen für Konfliktsituationen zu erarbeiten (Beach 2004; Depledge 2005, 2007).

In der Implementierungsphase der verabschiedeten Entscheidungen eröffnen sich den internationalen Verwaltungsmitarbeiter:innen ebenfalls Strategien zur Einflussnahme. Sie können beispielsweise die Mitgliedstaaten durch gezielte Informationssteuerung von konkreten Umsetzungsmodalitäten auf nationaler Ebene überzeugen und damit sicherstellen, dass die nationalen Regularien internationalen Standards genügen. Von dieser gezielten Informationsweitergabe können sie auch im Rahmen von Fortbildungen nationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen Gebrauch machen (Biermann und Siebenhüner 2009b: 325; Nay 2012: 61).

Ähnlich wie auf nationaler Ebene können auch internationale Sekretariatsmitarbeiter:innen in verschiedenen Phasen des Politikzyklus Einfluss nehmen, insbesondere durch gezielte Agendasetzung, entsprechende Wissensvermittlung und Eingreifen in den politischen Prozess. Die exakten Mechanismen zur Einflussnahme wurden jedoch in der Literatur bisher kaum systematisch konzipiert. Vielmehr werden häufig die administrativen Ressourcen der Verwaltung, beispielsweise deren Kapazitäten zur Wissensaufbereitung und -vermittlung oder ihre Möglichkeiten zur Mitwirkung in internationalen Verhandlungen bereits als strategische Einflussnahme gewertet (Biermann et al. 2009; Nay 2012; Widerberg und van Laerhoven 2014). Ob und inwieweit sie diese Möglichkeiten jedoch konkret nutzen, um eigene Präferenzen zu verfolgen, ist dabei nicht Teil der Analyse, wodurch kein empirischer Zusammenhang zwischen den Charakteristika und Tätigkeiten der Verwaltung sowie tatsächlichem Einfluss hergestellt werden kann.

2.3 Fazit

Bisherige Arbeiten zu Verwaltungseinfluss haben gezeigt, dass es für nationale und internationale Verwaltungen verschiedene Anknüpfungspunkte gibt, um im Politikprozess Einfluss auf andere Akteur:innen und auf die Inhalte politischer Entscheidungen zu nehmen. Betrachtet man die Literatur zu Verwaltungseinfluss auf nationaler und internationaler Ebene, lassen sich eine Reihe von Parallelen in den theoretischen Argumenten und empirischen Befunden feststellen, wie aus Tabelle 1 hervorgeht. Sie sollen im Folgenden kurz skizziert werden, um dann weitere Implikationen für die Analyse internationaler Verwaltungen abzuleiten.

Tabelle 1: Aspekte bürokratischer Einflussnahme in nationalen und internationalen Verwaltungen

(Quelle: Eigene Darstellung.)

Betrachtete Aspekte	Nationale Verwaltungen	Internationale Verwaltungen
Einflussressourcen	<ul style="list-style-type: none"> • Fach- und Dienstwissen • Reputation • Rolle im politischen Prozess 	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomie und Autorität • Wissen und Expertise • Reputation • Rolle im politischen Prozess
Präferenzen von Verwaltungsmitarbeiter:innen	<ul style="list-style-type: none"> • Eigennutzorientierung (Vergrößerung von Budget und Verantwortungsbereich) • Gemeinwohlorientierung 	<ul style="list-style-type: none"> • Eigennutzorientierung (Vergrößerung von Autonomie und Budget) • Gemeinwohlorientierung
Externe Bedingungen bürokratischer Einflussnahme	<ul style="list-style-type: none"> • Problemstruktur • Politische Sensibilität (Salienz) • Charakteristika des politischen Systems 	<ul style="list-style-type: none"> • Problemstruktur • Politische Sensibilität (Salienz) • Präferenzheterogenität der Mitgliedstaaten
Strategien bürokratischer Einflussnahme	<ul style="list-style-type: none"> • Gezielte Agendasetzung • Inhaltliche Gestaltung von Gesetzesvorlagen • Gezielte Einbindung der Öffentlichkeit • Steuerung des Diskurses 	<ul style="list-style-type: none"> • Gezielte Agendasetzung • Erstellung von Berichten und Entwürfen • Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten • Gezielte Vermittlung in Verhandlungen

Zum einen wird für beide Ebenen der bestehende Wissensvorsprung als Haupteinflussquelle benannt. Auf nationaler Ebene kommt dieser aufgrund der wachsenden Fülle von Regulierungsbereichen und Gesetzesvorhaben zum Tragen. Auf internationaler Ebene sind die Mitgliedstaaten insbesondere aufgrund der Komplexität politischer Sachverhalte und fehlender personeller Ressourcen auf die Expertise der Verwaltung angewiesen, um informierte Entscheidungen treffen zu können. Darüber hinaus nehmen die Verwaltungsmitarbeiter:innen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene eine wichtige Rolle in politischen Entscheidungsprozessen ein. Einerseits sind sie häufig damit betraut, Wissen für politische Entscheidungsträger:innen aufzubereiten. Auf dieser Grundlage können sie politische Entscheidungsträger:innen beraten und Handlungsempfehlungen abgeben. Andererseits erlaubt ihnen ihr umfangreiches Hintergrundwissen, neue Themen in den Politikentwicklungsprozess einzuspeisen. Darüber hinaus sind sie häufig für die Umsetzung meist recht allgemein gehaltener Regelungen verantwortlich, was ihnen einen gewissen Handlungsspielraum eröffnet.

Da internationale Verwaltungsmitarbeiter:innen mit einer Vielzahl von Mitgliedstaaten als Prinzipalen konfrontiert sind, haben sie insbesondere im politischen Prozess einen größeren Handlungsspielraum als Verwaltungsmitarbeiter:innen auf nationaler Ebene. Die wechselnden Akteurskonstellationen auf internationaler Ebene sowie mögliche Uneinigkeiten zwischen den nationalen Entscheidungsträger:innen können sie zu ihrem Vorteil nutzen und sich mitgliedstaatlicher Kontrolle entziehen (Chorev 2012: 228; Knill, Eckhard und Grohs 2016; Knill et al. 2017). Allerdings sind internationale Bürokratien anders als die Verwaltungen auf nationaler Ebene stärker vom politischen Willen der Mitgliedstaaten abhängig, multilaterale Mechanismen auch zu unterstützen. Zu ihrer Existenzsicherung und um ihr Mandat erfolgreich ausführen zu können, ist für sie deshalb die Anerkennung ihrer Legitimität durch die Mitgliedstaaten essenziell (Chorev 2012: 26; Nay 2012: 58). Ihre Autorität und die Wahrnehmung durch die Mitgliedstaaten ist damit eine wichtige Einflussressource, da es ihnen an anderen Durchsetzungsmechanismen fehlt. Diese Autorität sowie die Autonomie des Sekretariates ergeben sich insbesondere aus den an das Sekretariat delegierten Aufgaben und dem damit verbundenen Wissensvorsprung sowie seiner Rolle als Mediator im politischen Prozess und der Wahrnehmung als unparteiischer, dem Gemeinwohl verpflichteter Akteur.

Ein Großteil der empirischen Arbeiten sowohl zu nationalen als auch internationalen Verwaltungsmitarbeiter:innen kommt trotz deren äußerlich unparteiischer Rolle zu dem Ergebnis, dass sie durchaus über eigene Präferenzen verfügen. Diese sind vorrangig auf die erfolgreiche Erfüllung ihrer Aufgaben und die optimale Durchführung beziehungsweise Weiterentwicklung bestehender politischer Programme ausgerichtet. Dabei gelten sowohl die Komplexität und die politische Bedeutung eines Sachverhalts als auch die Präferenzheterogenität unter den politischen Entscheidungsträger:innen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene als begünstigende Faktoren für bürokratische Einflussnahme.

Obwohl die Einflusspotenziale nationaler und internationaler Verwaltungen umfassend behandelt wurden, fehlt es an einer trennscharfen Abgrenzung und systematischen Verknüpfung zwischen diesen Einflusspotenzialen, den Präferenzen der Verwaltungsmitarbeiter:innen und den tatsächlichen Strategien, die sie anwenden, um unter gegebenen Kontextbedingungen Einfluss zu nehmen. Die reine Analyse von Verwaltungstätigkeiten und Kapazitäten bietet allein noch keinen Aufschluss darüber, ob und wie diese zum Zweck der Einflussnahme genutzt werden (Liese und Weinlich 2006: 513). Die Literatur bleibt in diesem Zusammenhang größtenteils auf einer konzeptuell-abstrakten Ebene (Biermann und Siebenhüner 2009a; Nay 2012; Widerberg und van Laerhoven 2014). Sofern Tätigkeiten der Verwaltungsmitarbeiter:innen jedoch nicht systematisch mit den eigenen Präferenzen verknüpft werden, kann

nicht überzeugend belegt werden, ob sie lediglich im Sinne der Mitgliedstaaten handeln oder eigene Ziele verfolgen.

Die empirischen Arbeiten zum Einfluss internationaler Verwaltungen beschränken sich darüber hinaus auf illustrative Einzelfallstudien, häufig im Bereich der internationalen Umweltpolitik. Hierdurch gibt es zwar Anhaltspunkte für strategisches Verhalten der Verwaltungsmitarbeiter:innen, es erfolgt jedoch keine systematische Verknüpfung mit Einflusspotenzialen, Kontextfaktoren und Verwaltungspräferenzen. Damit bleiben die Fragen offen, welche Arten von Strategien die internationalen Beamt:innen überhaupt anwenden können, um Einfluss zu nehmen und wodurch ihre Strategiewahl bedingt wird.

Darüber hinaus wurde die Einflussnahme internationaler Verwaltungen bisher vorrangig auf der Organisationsebene untersucht. Andererseits gibt es in empirischen Arbeiten bereits Anhaltspunkte dafür, dass Verwaltungen keineswegs monolithische Gebilde sind, sondern aus einzelnen Akteur:innen bestehen, die sich in politischen Prozessen auf bestimmte Art und Weise verhalten. Brehm und Gates (1999: 12) argumentieren beispielsweise, dass Verwaltungen intern nicht kohäsiv sind, sondern vielmehr unterschiedliche Präferenzen vorherrschen können und eine Analyse bürokratischen Verhaltens nicht auf der Organisationsebene geschehen kann, sondern auf die individuelle Ebene verlagert werden muss. Xu und Weller (2010: 215) kommen ebenfalls zu dem Schluss, dass ein Verständnis des Verhaltens und der Strategien der einzelnen Verwaltungsmitarbeiter:innen unerlässlich ist, um die Rolle des Sekretariates im politischen Prozess erfassen zu können. Dabei gibt es in der Literatur zum Einfluss internationaler Verwaltungen bereits Erkenntnisse, dass Einfluss häufig auf Individuen innerhalb des Sekretariates zurückzuführen ist, die „unternehmerisch“ versuchen, Veränderungen zu erwirken und damit auch Einfluss auf finale Organisationsentscheidungen nehmen (Haas 1964; Jörgens et al. 2017; Kamradt-Scott 2010; Knill und Bauer 2016; Nay 2011; Skovgaard 2017).

Die Verschiebung des Analysefokus auf die individuelle Ebene würde erlauben, zu beleuchten, auf welche Art und Weise die Beschäftigten internationaler Verwaltungen sowohl ihre Einflusspotenziale als auch die jeweiligen Kontextbedingungen nutzen und in welche konkreten Handlungslogiken sie diese übersetzen. Dabei wird aus den empirischen Arbeiten bereits deutlich, dass auch sie hauptsächlich einer „work“-Prämisse folgen und strategisch handeln, um Organisationsentscheidungen im Sinne ihres Mandates zu beeinflussen. Eges (2020: 592–594) Literaturanalyse zu den Präferenzen internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen bestätigt, dass sich trotz der konzeptuellen Annahmen von Eigennutzorientierung in der Empirie vorrangig Arbeiten finden, die eine Mandatsorientierung der Akteur:innen herausstellen.

Sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene scheint die Strategiewahl der Beschäftigten internationaler Verwaltungen eng mit ihren Einflusspotenzialen verknüpft zu sein. Dabei sind insbesondere ihre Expertise und ihre jeweilige Rolle im politischen Prozess relevant. Je nach Phase des politischen Prozesses können daher Strategien im Prozessverlauf unterschieden werden, die sich zum einen aus den Wissensressourcen der Verwaltung speisen und zum anderen auf die Beeinflussung des politischen Prozesses ausgerichtet sind (Schnapp 2004: 84–95). Diese Systematisierung soll im folgenden Kapitel aufgegriffen werden. Es soll ein theoretischer Rahmen zu strategischem Verwaltungshandeln entworfen werden, welcher die im Literaturüberblick herausgearbeiteten Einflusspotenziale, Kontextbedingungen und Präferenzen der Akteur:innen systematisch verknüpft.

3 Strategisches Handeln internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen

Der aufgearbeitete Forschungsstand zu Verwaltungseinfluss auf nationaler und internationaler Ebene und insbesondere zu den Strategien bürokratischer Einflussnahme dient als Grundlage für die theoretische Zuspitzung dieser Konzepte im folgenden Kapitel. Dafür soll zunächst Verwaltungseinfluss definiert werden, um daraus Implikationen für die Analyse strategischen Handelns von internationalen Verwaltungsmitarbeiter:innen abzuleiten. Im nächsten Schritt sollen der Strategiebegriff eingeführt und dessen Elemente (Ziele, Handlungsmöglichkeiten und Umweltaspekte) auf den Handlungskontext internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen in politischen Entscheidungsprozessen übertragen werden. Die gezielte Verknüpfung von Handlungsmöglichkeiten und Umweltbedingungen erlaubt dann abschließend eine Systematisierung bürokratischer Einflusstategien.

3.1 Einflussnahme internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen

Im letzten Kapitel konnte gezeigt werden, dass die Mitarbeiter:innen internationaler Verwaltungen im Verlauf des politischen Entscheidungsprozesses durchaus Einfluss auf andere Akteur:innen und politische Inhalte nehmen können. Sie sind also in der Lage, ihre Ressourcen, wie beispielsweise ihre Autonomie und Autorität, zu mobilisieren, um ein gewünschtes Ergebnis zu erreichen (Jinnah 2014: 42). Um ihre Rolle im politischen Prozess erfassen zu können ist es wichtig, diese Ressourcen in die Analyse einzubeziehen. Einflussnahme setzt stets ein absichtsvolles Handeln voraus, das darauf ausgerichtet ist, ein bestimmtes Zielobjekt nach den eigenen Präferenzen (dies kann ein Ideal sein, die Erreichung eines Ziels, die Lösung eines Problems) zu formen (Arts und Verschuren 1999: 412–413; Beach 2004: 429; Littoz-Monnet 2021: 875). Um also zu verstehen, wie Mitarbeiter:innen internationaler Verwaltungen Einflusspotenziale nutzen, muss der Analysefokus auf die Handlungsebene verlagert werden.

Im Kontext internationaler Verwaltungen existieren in der Literatur eine Reihe von Definitionen zu Verwaltungseinfluss. Biermann et al. haben in ihrer Studie zum Einfluss internationaler Sekretariate im Umweltbereich eine weiter gefasste Definition vorgelegt. Sie verstehen Verwaltungseinfluss als „the sum of all effects observable for, and attributable to, an international bureaucracy“ (Biermann et al. 2009: 41). Dies impliziert im Umkehrschluss, dass das finale Ergebnis des politischen Entscheidungsprozesses den Präferenzen der Verwaltung eher entspricht, als wenn diese nicht beteiligt gewesen wäre (Busch 2015: 84). Indem diese Definition alle Effekte einbezieht, die auf internationale Verwaltungsmitarbeiter:innen zurückzuführen sind, legt sie nahe, dass Verwaltungseinfluss unterschiedliche Referenzpunkte haben und sich beispielsweise auf Akteur:innen, Prozesse und Strukturen

beziehen kann. Darüber hinaus kann das Konzept – wie aus der organisationssoziologischen Perspektive postuliert – die Veränderung von Präferenzen, Ideen, Diskursen und Wertvorstellungen einschließen (Barnett und Finnemore 2004a: 27–29; Ege 2016: 79; Weinlich 2014: 58).

Mit Blick auf die Analyse von Einflussstrategien internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen wird anhand dieser Definition bereits deutlich, dass es sich bei Einfluss um ein abstraktes und empirisch schwer fassbares Konzept handelt. Vor allem im Kontext politischer Entscheidungsprozesse sind Ergebnisse selten monokausal und Resultate komplex. Dies führt dazu, dass die Ressourcen eines Individuums in einer Situation effektiv sein können, um Einfluss auszuüben, in einer anderen aber nicht zum gewünschten Erfolg führen. Inwieweit ein:e Akteur:in in einer bestimmten Situation Einfluss ausüben kann, hängt somit auch vom jeweiligen Kontext, insbesondere vom Handeln anderer Akteur:innen ab. Verwaltungseinfluss in einem konkreten Fall kann demnach immer nur empirisch durch genaues Nachzeichnen des politischen Prozesses untersucht werden, insbesondere durch die Analyse der spezifischen Handlungen der jeweiligen Individuen (Ege, Bauer und Wagner 2019).

Diese Überlegungen sollen auch in die anschließenden Ausführungen einbezogen werden. Im Folgenden werden jene Handlungen der internationalen Verwaltungsmitarbeiter:innen konzeptualisiert und systematisiert, die darauf abzielen, Einfluss im politischen Prozess zu nehmen. Dabei ist zunächst herauszuarbeiten, warum Verwaltungshandeln im politischen Prozess als strategisches Handeln verstanden werden kann, um darauf basierend eine Definition von strategischem Handeln in diesem Kontext einzuführen.

3.2 Strategisches Handeln internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen

Der Literaturüberblick im vorherigen Kapitel hat gezeigt, dass die in der frühen Verwaltungswissenschaft postulierte klare Trennung von Politik und Verwaltung im politischen Prozess nicht haltbar ist. Verwaltungen sind weder auf nationaler noch auf internationaler Ebene reine Instrumente in den Händen politischer Prinzipale. Im politischen Prozess handeln sie als eigenständige Akteure, die sich durchaus von politischen Erwägungen leiten lassen und eigene Präferenzen besitzen. Insbesondere leitende Beamt:innen folgen zunehmend einer politischen Handlungslogik: Durch ihre starke Einbindung in den Prozess der Politikentwicklung müssen sie eine Sensibilität für machtpolitische Aspekte besitzen und politische Gegebenheiten berücksichtigen. Dies impliziert, dass sie nicht ausschließlich nach einer rein sachlich-administrativen Handlungslogik agieren, die lediglich an der fachlichen Problemlösung ausgerichtet ist. Vielmehr folgt ihr Verhalten einer „Außenorientierung“ auf politische Akteur:innen, was sie dazu veranlasst, politisch vorausschauend zu handeln und beispielsweise bei der

Formulierung von Gesetzesentwürfen politische Erwägungen und Belange in ihre Entscheidung einfließen zu lassen (Bogumil 2011; Mayntz und Derlien 1989: 402; Schwanke und Ebinger 2006: 235–236).

Im vorherigen Kapitel wurde bereits deutlich, dass sich die politischen Gegebenheiten je nach politischem Vorhaben ändern können. Sowohl Charakteristika des Politikproblems als auch Interessenkonstellationen der Mitgliedstaaten determinieren den Handlungsspielraum der internationalen Verwaltungsmitarbeiter:innen. Gleichzeitig helfen ihnen ihre Ressourcen wie ihre Autorität und ihre Rolle im politischen Prozess dabei, auf die jeweiligen Kontextfaktoren zu reagieren und ihr Verhalten entsprechend anzupassen. Um ihre Präferenzen im politischen Prozess zu realisieren, ist es für sie demnach unerlässlich, ihre Einflusspotenziale unter Berücksichtigung der jeweiligen Rahmenbedingungen (wie die Präferenzen anderer Akteur:innen) gezielt einzusetzen (Lake und Powell 1999: 7–8; Tils 2003: 87). Diese Antizipation der Handlungen anderer gibt ihrem Verhalten ein „*strategische[s] Moment*“ (Tils 2005: 25, Hervorhebung im Original). Laut Tils (2001: 57) wird die Professionalität der Beamt:innen gerade dadurch bestimmt, dass sie verschiedene Handlungslogiken vereinen können und ein Verständnis sowohl von fachlichen als auch politischen Gesichtspunkten haben. Bei der Ausarbeitung von Gesetzesvorschlägen können sie beide gezielt integrieren, um ihre eigenen Präferenzen im Prozess voranzubringen.

Insbesondere Mitarbeiter:innen internationaler Sekretariate müssen dabei stets die Balance zwischen dem Voranbringen der eigenen Interessen und ihrer äußerlich unparteiischen Rolle wahren, in der ihre Autorität begründet liegt (Barnett und Finnemore 2004a: 23; Jinnah 2014: 21–22). Gleichzeitig sind sie jedoch mit einem Dilemma konfrontiert: Obwohl sie das umfassendste Fachwissen besitzen und mit der Umsetzung der internationalen Abkommen betraut sind, verfügen sie über kein Mitspracherecht im politischen Entscheidungsprozess. Dieser Umstand legt die Vermutung nahe, dass sie daher im Hintergrund versuchen, auf informelle Art Einfluss auszuüben, um die Mitgliedstaaten zu bestimmten Richtungsentscheidungen zu bewegen (Bauer 2006: 43; Bohne 2010: 291; Depledge 2007: 52; Jinnah 2014: 21–22). Dieses Verbergen der eigentlichen Präferenzen gibt ihrem Handeln im politischen Prozess eine weitere strategische Komponente.

Verwaltungshandeln im politischen Prozess ist also durchaus zielgerichtet und erfolgsorientiert. Dieser Umstand wirft gleichzeitig die Frage auf, wie Verwaltungshandeln konzipiert werden kann, um zu beschreiben, auf welchem Wege internationale Verwaltungsbeamt:innen versuchen, Einfluss auszuüben. Die Erkenntnis, dass ihr Handeln politischen Gesichtspunkten folgt, hilft uns noch nicht zu verstehen, auf welche Art und Weise sie unter bestimmten Bedingungen im politischen Prozess versuchen,

strategisch Einfluss zu nehmen. In der Literatur zu Verwaltungseinfluss ist in diesem Zusammenhang zwar häufig von „Mechanismen“ oder „Strategien“ die Rede. Dieser Strategiebegriff wird jedoch nicht konzeptualisiert, was ein systematisches Verständnis von Verwaltungshandeln erschwert. Im Folgenden soll sich diesem Strategiebegriff genähert werden, um darauf basierend ein Konzept von Einflussstrategien internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen zu entwickeln.

3.3 Der Begriff des strategischen Handelns

„Strategie ist [...] der Glaube inhärent, durch zielgerichtetes, überlegtes Handeln erwünschte Wirkungen herbeiführen zu können, so dass ein in der Zukunft liegender Zielzustand eintritt, der sonst nicht eintreten würde“ (Wiesendahl 2010: 21). Zentral für das handelnde Individuum ist hierbei jedoch nicht das Handeln selbst, sondern dessen für die eigentliche Zielerreichung entscheidenden Wirkungen. Bei strategischem Handeln geht es also um zielgerichtetes Handeln, das Effekte in der Zukunft erzielen will und dem ein Planungsprozess vorgelagert ist, in dessen Rahmen das Individuum basierend auf den jeweiligen Ressourcen und unter Berücksichtigung der jeweiligen Kontextfaktoren nach geeigneten Mitteln sucht, um das angestrebte Ziel zu verwirklichen (Wiesendahl 2010: 22–23).

Insbesondere politische Strategien basieren laut Raschke und Tils (2013: 127) auf „Ziel-Mittel-Umwelt Kalkulationen“. Strategisches Handeln bezeichnet demnach „auf *gewünschte Zustände* (Ziele) gerichtete, systematisierende und *berechnende Überlegungen* (Kalkulationen) für *zielführende Handlungsmöglichkeiten* (Mittel) mit Blick auf den situationsübergreifenden *relevanten Kontext* (Umwelt)“ (Raschke und Tils 2013: 129, Hervorhebung im Original).

Grundlage einer Strategie ist demzufolge stets eine Entscheidung des Individuums, ein bestimmtes **Ziel** aktiv zu verfolgen. Eine Betrachtung der dahinter liegenden Motivation und Präferenzen ist daher notwendig (Freedman 2013: xiv). Dies impliziert im Kontext internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen, dass sie eine gewisse Motivation besitzen, nicht nur Dienst nach Vorschrift zu tun. Stattdessen haben sie eigene Ziele, für deren Erreichung sie eine aktive Strategie verfolgen (Beach 2004: 414; Chorev 2012: 28; Ege, Bauer und Wagner 2019: 12; Nord und Fox 1999: 149–150).

Durch die gewählten **Mittel** als verbindendes Glied von Zielen und Umwelt versuchen Akteur:innen die Umwelt so zu beeinflussen, dass der von ihnen gewünschte Zustand erreicht wird. Mittel umfassen dabei alle Handlungen und Vorgehensweisen, die basierend auf den zur Verfügung stehenden Ressourcen und dem eigenen Handlungsspielraum eingesetzt werden (Wiesendahl 2010: 28). Dieser Handlungsspielraum wird von der **Umwelt** determiniert, die Möglichkeiten und Restriktionen vorgibt, um strategisches Handeln zu entwickeln. Für das Individuum gilt es, Konsequenzen aus diesen

gegebenen Verhältnissen zu ziehen und bestehende Chancen zu nutzen, indem es durch die Wahl der entsprechenden Mittel den jeweiligen Handlungsspielraum ausschöpft. Essenziell für das Individuum ist es daher, strategisches Wissen zu besitzen, um die Situation analysieren zu können. Grundlage für dieses strategische Wissen ist die Einschätzung der „strategischen Lage“, also der Momentaufnahme der Situation, der Präferenzen der anderen Akteur:innen sowie schon bestehender Interessenkonstellationen (Wiesendahl 2010: 28–30).

Mittels **strategischer Kalkulation** stellt das Individuum die angestrebten Ziele, die eigenen Ressourcen und Kapazitäten sowie relevante Umweltfaktoren einander gegenüber. Im Mittelpunkt dieser Überlegungen steht dabei vor allem die Wahl der erfolgversprechendsten Mittel unter Berücksichtigung der jeweiligen Kontextbedingungen (Raschke und Tils 2013: 130–131; Wiesendahl 2010: 29–31).

Strategisches Handeln kommt insbesondere in Fällen potenzieller Konflikte beziehungsweise divergierender Interessenkonstellationen und gleichzeitiger Notwendigkeit einer Lösungsfindung zum Tragen. Laut Freedman (2013: xi) geht eine Strategie demzufolge über einen einfachen Plan hinaus. Während ein Plan eine Abfolge von Ereignissen annimmt, die es dem Individuum erlauben, sich von einem Handlungsschritt zum nächsten zu bewegen, ist eine Strategie notwendig, wenn andere die eigenen Pläne aufgrund unterschiedlicher und möglicherweise gegensätzlicher Interessen und Prioritäten zu durchkreuzen drohen. Strategisches Verhalten kann beispielsweise Verhandlung, Überredung, Bedrohungen oder Druck umfassen. Ziel strategischen Handelns ist es, mehr aus einer Situation herauszuholen, als die ursprüngliche Machtbalance erlauben würde, weshalb Freedman (2013: xii) es auch als „art of creating power“ bezeichnet. Für Mitarbeiter:innen internationaler Verwaltungen wird es deshalb relevant, weil sie sowohl durch das bereits angesprochene Dilemma zwischen eigenem Interesse an der erfolgreichen Ausführung ihres Mandats und fehlender Entscheidungsautonomie als auch durch ihre offizielle Rolle als unparteiische neutrale Akteur:innen gezwungen sind, im politischen Prozess hinter den Kulissen zu agieren, um das Vertrauen der Mitgliedstaaten nicht zu verlieren (Bauer 2006; Depledge 2005, 2007; Xu und Weller 2018: 137, 139). Für sie ist es daher essenziell, Wissen über die Präferenzen der Mitgliedstaaten zu besitzen und zu nutzen, um für eigene Ziele zu werben. Dabei agieren sie im politischen Prozess als politische Akteur:innen, die Konfliktpotenziale und potenzielle Unterstützer:innen ausmachen, auf dieser Grundlage Koalitionen bilden und die organisatorischen Voraussetzungen für den Erfolg des Vorhabens schaffen beziehungsweise das Timing des politischen Entscheidungsprozesses steuern (Tils 2003: 98).

Dabei kommt den Mitarbeiter:innen internationaler Verwaltungen ein hohes Strategiepotezial zugute. Das beschreibt „die Fähigkeit [...], Handlungsziele und die zur Realisierung dieser Ziele erforderlichen Mittel zu definieren sowie die für den Gebrauch dieser Mittel erforderlichen Ressourcen zu mobilisieren“ (Seibel und Reulen 2002: 525). Arbeiten auf Ebene nationaler Verwaltungen weisen bereits darauf hin, dass Ministerialbeamt:innen ein hohes Strategiepotezial besitzen, da sie ihre Ziel-Mittel-Umwelt Kalkulationen relativ einfach koordinieren und austauschen können (Nullmeier 2010: 258). Dies ist unter anderem auf drei begünstigende Organisationsfaktoren zurückzuführen, die auch Verwaltungen auf internationaler Ebene auszeichnen: die permanente Anwesenheit der Akteur:innen (diese bietet Raum für intensivere Interaktionen), hierarchische Strukturen (diese regeln Zuständigkeiten und grenzen die Zahl potenziell Beteiligter ein) und die Erfahrung durch lange Zugehörigkeit (Nullmeier 2010: 259). Voraussetzung für die unabhängige Strategiebildung ist jedoch – ebenso wie für die Einflussnahme – eine gewisse Autonomie gegenüber den politischen Prinzipalen. Diese Autonomie beschreibt, wie bereits in den vorherigen Kapiteln zu Einflussressourcen von Verwaltungsmitarbeiter:innen herausgearbeitet wurde, den Spielraum für unabhängiges Handeln, der den Mitarbeiter:innen internationaler Verwaltungen trotz der Etablierung der Kontrollmechanismen seitens der Mitgliedstaaten bleibt. Damit wird ihnen zum einen ermöglicht, ihre Ziele einfacher zu verfolgen, selbst wenn diese den mitgliedstaatlichen Interessen entgegenstehen und zum anderen, potenziell Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen (Hawkins et al. 2006: 8; Michaelowa und Michaelowa 2017: 248; Nullmeier 2010: 259–260).

Die Vielzahl an Fallstudien zu Verwaltungseinfluss ist ein Beleg dafür, dass Mitarbeiter:innen internationaler Sekretariate dieses Strategiepotezial nutzen, um in politische Entscheidungsprozesse einzugreifen. Sie sind bestrebt, optimale Lösungen für politische Probleme zu finden und ihre Kompetenzen bestmöglich einzusetzen (Depledge 2007: 53). Sie verhalten sich also durchaus zielgerichtet und nehmen nicht nur eine passive Dienstleistungsrolle ein, die darauf ausgerichtet ist, mitgliedstaatliche Interessen umzusetzen. Vielmehr weisen sie eine gewisse Motivation oder „Strategiewilligkeit“ auf, ihre Ressourcen gezielt zu nutzen, um Einfluss zu nehmen (Dijkstra 2015: 27). Als strategisch handelnde Akteur:innen wählen sie auf Basis ihrer Präferenzen und Ressourcen sowie der Analyse gegenwärtiger Umweltbedingungen aus den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln das- oder diejenige(n) aus, die ihnen zur Erreichung eines Zieles am ehesten dienen (Frieden 1999: 45; Raschke und Tils 2013: 130–131). Die Konzeptualisierung von Strategien als Ziel-Mittel-Umwelt Kalkulationen soll im Folgenden als Grundlage dienen, um die von Mitarbeiter:innen internationaler Verwaltungen angewendeten Einflussstrategien zu systematisieren.

3.4 Ziele internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen

Ein erster essenzieller Bestandteil der Strategieentwicklung sind die jeweiligen Ziele des handelnden Individuums. Sie geben Aufschluss darüber, wie es das erwünschte Ergebnis einer Interaktion definiert, auf dessen Grundlage es dann im politischen Prozess agieren kann (Depledge 2007: 53; Ege 2020). Insbesondere strategisches Verhalten ist geprägt durch „versteckte Präferenzen“, der Grund des Handelns lässt sich hier somit nicht direkt aus der Handlung selbst ableiten, sondern muss in den dahinter liegenden Zielen gesucht werden (Frieden 1999: 48).

Der Literaturüberblick im vorherigen Kapitel hat bereits gezeigt, dass auf konzeptueller Ebene verschiedene Ansätze über die Präferenzen internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen vorliegen. Während ihnen einige Autor:innen keine eigenen Präferenzen zuschreiben, gehen andere von einer reinen Eigennutzorientierung und dem Ziel der Ressourcenmaximierung aus. Insbesondere empirische Studien kommen aber zu einem großen Teil zu der Schlussfolgerung, dass für Mitarbeiter:innen internationaler Verwaltungen aufgrund ihrer zentralen Rolle im Politikentwicklungsprozess die Erfüllung ihres Mandates primär im Vordergrund steht (Biermann und Siebenhüner 2009a; Depledge 2007; Ege, Bauer und Wagner 2021; siehe auch Ege 2020). Durch ihre fundierte Expertise verfügen sie auch über eigene Präferenzen hinsichtlich der Ausgestaltung politischer Entscheidungen, die sie versuchen, strategisch umzusetzen (Ege, Bauer und Wagner 2019: 12).

Die Erfüllung ihres Mandats schließt zum einen die Sicherung des Fortbestandes ihrer Organisation und zum anderen den Dienst am Allgemeinwohl ein. Diese beiden Aspekte sind eng verknüpft, denn die erfolgreiche Ausübung ihres Mandates gibt ihnen gleichzeitig eine Legitimation und sichert die (finanzielle) Unterstützung der Mitgliedstaaten (Allen und Yuen 2014: 623; Cortell und Peterson 2006: 260–261; Johnson 2016: 741). Demzufolge sind sie bestrebt, die multilaterale Aushandlung bestimmter politischer Programme voranzutreiben, die sie für sinnvoll erachten (Barnett und Finnemore 2004a: 33). Die Kombination aus ihrer langen Beschäftigungsdauer und dem damit verbundenen institutionellen Gedächtnis sowie ihrer Expertise bietet ihnen die Grundlage für die Entwicklung gewisser Präferenzen hinsichtlich der Ausgestaltung sowohl des Inhalts des Entscheidungsentwurfes als auch des politischen Entscheidungsprozesses (Xu und Weller 2004: 41–42). Aus diesem Grund stehen für Mitarbeiter:innen internationaler Sekretariate häufig auch fachliche oder problembasierte Aspekte der Organisationsarbeit im Vordergrund. Damit können sie durchaus einen anderen Standpunkt einnehmen als die Mitgliedstaaten (Cortell und Peterson 2006: 260–261).

Dementsprechend sind sie bestrebt, ihre individuellen Fähigkeiten zu nutzen, um zum Erfolg des Organisationsmandats beizutragen (Depledge 2007: 53). Diese „work“-Prämisse (Brehm und Gates 1999)

wird auch von Arbeiten gestützt, die das Verhalten von „policy entrepreneurs“ in den Fokus rücken. Damit sind zentrale Individuen innerhalb des Sekretariates gemeint, die innovative Ideen haben und nach Fortschritt streben, beispielsweise eine Mandatserweiterung der Organisation forcieren oder einen Politikwandel innerhalb des von ihnen ausgeführten Mandats anstreben (Littoz-Monnet 2017: 586; McCown 2004: 34). Häufig sind sie es, die die neuesten Entwicklungen in ihrem Politikfeld am genauesten verfolgen und dementsprechend als Erste einen möglichen Handlungsbedarf sehen (Cortell und Peterson 2006: 268–271). Sie zeichnen sich dabei durch ihre Bereitschaft aus, Ressourcen wie Zeit, Energie oder ihre Reputation zu investieren, in der Hoffnung auf zukünftigen Erfolg. Dieser kann sich für sie bereits in dem genuinen Voranbringen einer Idee oder eines politischen Programmes oder auch in der reinen Befriedigung aus der Teilnahme am politischen Prozess niederschlagen (McCown 2004: 35).

Selbst Arbeiten, die ein vom Willen der Mitgliedstaaten abweichendes Verhalten der internationalen Verwaltungsmitarbeiter:innen („shirking“) betrachten, geben Anhaltspunkte dafür, dass die Ausübung ihres Mandates häufig die hauptsächliche Motivation dafür ist, ohne Legitimation seitens der Mitgliedstaaten zu agieren. Cortell und Peterson (2006) haben in ihrer Fallstudie zur WHO gezeigt, dass die Mitarbeiter:innen des Sekretariates sich in solchen Fällen über den Willen der Mitgliedstaaten hinwegsetzen, in denen die internationale Gesundheit betroffen war, aber die Mitgliedstaaten nicht bereit waren zu handeln. Das Sekretariat handelte außerhalb internationaler Rechtsgrundlagen, um sein Mandat zu erfüllen und eine Gefährdung der internationalen Gesundheit zu verhindern. Damit konnte es letztendlich auch sein Handeln rechtfertigen (Cortell und Peterson 2006: 268–271).

Das Vertrauen der Mitgliedstaaten ist, wie bereits gezeigt, ein essenzieller Pfeiler der Autorität internationaler Sekretariate, die es ihnen ermöglicht, als eigenständige Akteure im internationalen Umfeld zu agieren. Grundlage hierfür ist ihre Rolle als unparteiische Instanzen, die dem internationalen Gemeinwohl verpflichtet sind. Dementsprechend sind die Mitarbeiter:innen des Sekretariates sehr an der äußeren Wahrung ihrer Unparteilichkeit interessiert. Aus diesem Grund agieren sie im politischen Prozess häufig zurückhaltend, um keinen Konflikt mit ihrem Mandat hervorzurufen und müssen stets die Balance zwischen der Verfolgung inhaltlicher Interessen und der Wahrung ihrer unparteiischen Rolle sicherstellen (Cortell und Peterson 2006 260–261; Depledge 2007: 64).

In der Literatur existieren somit eine Reihe von Anhaltspunkten, dass Mitarbeiter:innen internationaler Sekretariate ein primäres Interesse am Fortbestand ihrer jeweiligen Organisation haben. Um dies zu erreichen, sind sie zum einen bestrebt, im Sinne ihres Mandats zu handeln und zum anderen, das Vertrauen der Mitgliedstaaten in die Organisation aufrechtzuerhalten. Die vorliegende Analyse erfolgt

daher unter der Annahme dieser „work“ Prämisse. Ihre spezifischen Präferenzen haben, wie bereits dargestellt, Implikationen für ihr Verhalten im politischen Prozess. Dazu stehen ihnen verschiedene Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung, die insbesondere aus ihrem genuinen Aufgabenbereich resultieren. Diese Handlungsmöglichkeiten sollen im Folgenden genauer betrachtet werden, um sie dann in Relation zu den jeweiligen Kontextfaktoren zu setzen. Ziel ist es, daraus eine Systematik strategischen Handelns internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen abzuleiten.

3.5 Tatsächliche Handlungsoptionen von Akteur:innen in internationalen Verwaltungen

Wie bereits in den vorherigen Kapiteln dargelegt wurde, bedingt die spezifische Rolle der internationalen Verwaltungsmitarbeiter:innen im politischen Entscheidungsprozess ihre Handlungsmöglichkeiten und bietet zahlreiche Anknüpfungspunkte für Einflussnahme. Die in der Literatur bereits herausgearbeiteten Mechanismen, die Beamt:innen auf nationaler und internationaler Ebene nutzen, um strategisch Einfluss zu nehmen, umfassen alle Phasen des politischen Entscheidungsprozesses. Die Handlungsmöglichkeiten der Verwaltungsmitarbeiter:innen basieren dabei zum einen auf ihrem Wissen über ihr spezifisches Fachgebiet (das von Max Weber (1972: 129) als „Fachwissen“ bezeichnet wird), das ihnen insbesondere bei der inhaltlichen Gestaltung politischer Entscheidungen und Programme von Nutzen ist. Zum anderen besitzen sie Kenntnisse über die jeweiligen (formalen Regelungen) der Prozessabläufe der Politikentwicklung (das sogenannte „Dienstwissen“ (Weber 1972: 129)). Diese Expertise speist sich zum einen aus ihren Aufgaben der Wissensgenerierung, zum anderen aus ihrer Mitwirkung im Verlauf des politischen Entscheidungsprozesses und kann ihnen Anknüpfungspunkte bieten, um diesen zu beeinflussen (Weinlich 2014: 63). Basierend auf dieser Unterscheidung sollen im Folgenden Handlungswege der internationalen Verwaltungsmitarbeiter:innen im politischen Prozess aufgezeigt und systematisiert werden.⁶

3.5.1 Wissensbasierte Handlungsoptionen

Informationsaufbereitung und gezielte Informationsdarstellung

Eine zentrale Aufgabe der Sekretariatsmitarbeiter:innen ist, wie im vorherigen Kapitel bereits dargestellt, das Sammeln, Synthetisieren, Verarbeiten und Verbreiten von technischem Wissen und Informationen (Biermann et al. 2009: 47; Kaasch und Martens 2015: 13). Häufig ist das Sekretariat die einzige Instanz, die kohärente Informationen zu ihrem jeweiligen Themengebiet bereitstellen kann und deshalb von Mitgliedstaatenvertreter:innen um Auskunft gebeten wird (Jinnah 2010: 64). In diesem

⁶ Da in der vorliegenden Arbeit lediglich die Phasen der Politikformulierung, -verhandlung und -verabschiedung betrachtet werden, werden Handlungsoptionen der internationalen Verwaltungsmitarbeiter:innen in der Phase der Politikimplementierung im Folgenden ausgeklammert.

Zusammenhang werden die Mitarbeiter:innen insbesondere in der Phase der Agendasetzung mit der Erstellung von Hintergrundberichten betraut. Dies kann als reine Wissensvermittlung beziehungsweise rein evidenzbasiert geschehen, beispielsweise, indem Informationen und Studien zu einem bestimmten Thema aufbereitet werden (Jinnah 2014: 53). Arbeiten zur Rolle internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen in politischen Entscheidungsprozessen haben jedoch gezeigt, dass sie die Erstellung dieser Hintergrundberichte nicht nur zur Vermittlung technischen Wissens nutzen, sondern auch, um eine politische Agenda zu verfolgen (Lindvall 2009: 705; Littoz-Monnet 2021).

Hinzu kommt die Tatsache, dass es sich bei den meisten politischen Problemen um komplexe Sachverhalte handelt, die häufig von den Mitgliedstaatenvertreter:innen aufgrund fehlenden Fachwissens nicht vollständig zeitnah erfasst werden können. Die Verwaltungsmitarbeiter:innen können wiederum auf ihr detailliertes Wissen und ihr institutionelles Gedächtnis zurückgreifen, um Probleme zu durchdringen und Lösungsmöglichkeiten zu entwickeln. Dieser Wissensvorsprung lässt ihnen Raum für Informationsfilterung und -darstellung, was ihnen zugleich die Möglichkeit gibt, den weiteren Diskurs um Problemdefinition und -lösung zu formen – insbesondere, wenn sie bereits gewisse Präferenzen hinsichtlich einer politischen Entscheidung besitzen (Knill und Tosun 2015: 72).

Damit stellen Mitarbeiter:innen internationaler Sekretariate in diesen Hintergrundberichten nicht nur ihr technisches Wissen zur Verfügung, sondern können es gleichzeitig strategisch nutzen, um Meinungen oder das Verständnis von politischen Prozessen, Normen oder Institutionen zu formen oder zu verändern. Fallstudien haben gezeigt, dass internationale Beamt:innen als „norm entrepreneurs“ handeln, also Informationen selektieren und filtern oder jene Aspekte bewusst betonen, die ihnen in der Gestaltung des jeweiligen politischen Diskurses wichtig sind (Beach 2004: 412; Jinnah 2011: 24, 2014: 53). Dadurch können sie bestimmte Zusammenhänge herstellen oder Themen in den eigenen Tätigkeitsbereich einordnen, um die Notwendigkeit des eigenen Tätigwerdens zu unterstreichen und damit beispielsweise ihr Mandat zu erweitern (Littoz-Monnet 2021: 860). Dieses Mittel kann ihnen auch helfen, bestimmte Mitgliedstaaten oder andere Zielgruppen anzusprechen und von einem Standpunkt zu überzeugen oder aber auch, Konfliktpunkte zwischen Mitgliedstaaten von vorneherein auszuräumen und den weiteren Prozessverlauf möglichst reibungslos zu gestalten (Knill et al. 2017: 53).

Ein wichtiges Mittel in diesem Zusammenhang ist die Depolitisierung von politischen Sachverhalten: Indem Probleme absichtsvoll auf technische Weise präsentiert werden, kann ein möglicherweise konfliktgeladener Diskurs harmonisiert werden. Hierfür werden beispielsweise „faktenbasierte“ Indikatoren, Benchmarks oder Simulationen herangezogen oder es wird auf die objektive Faktenlage beziehungsweise rein wissenschaftliche Sachverhalte Bezug genommen (Littoz-Monnet 2021: 862).

Mögliche Politikinstrumente können in Form von „weichen“ Steuerungsmechanismen präsentiert werden, beispielsweise in Form von Richtlinien oder freiwilligen Standards (Hansen und Mühlen-Schulte 2012; Littoz-Monnet 2021: 864). Insbesondere im Falle von potenziell konfliktreichen Politikproblemen kann ihnen diese Art der Depolitisierung zugutekommen, um den Prozess zu beschleunigen und Konflikte zu vermeiden (Littoz-Monnet 2021: 859). Hier können die Verwaltungsmitarbeiter:innen auch gezielt externe Expertise einfließen lassen, um einerseits den eigenen Standpunkt zu festigen und andererseits nach außen ihre Neutralität zu wahren (Bohne 2010: 106; Littoz-Monnet 2021: 860).

Diese Wissensaufbereitung birgt also bereits ein gewisses Einflusspotenzial, da die internationalen Beamt:innen erstens mit der Erstellung der Berichte durch Informationsfilterung oder gezielte Darstellung grundlegend entscheiden können, welche Informationen den Mitgliedstaaten überhaupt zugehen (Weinlich 2014: 226). Zweitens können sie damit zu einem gewissen Grad steuern, wie die Vertreter:innen der Mitgliedstaaten ein bestimmtes Problem wahrnehmen und wie sich der weitere Diskurs gestaltet (Jinnah 2011: 26–27). Drittens können sie durch die gezielte Darstellung des Sachverhalts Empfehlungen aussprechen, die den eigenen inhaltlichen Präferenzen entsprechen. Gleichzeitig bietet ihnen ihre Expertise einen gewissen Schutz gegen mitgliedstaatliche Kritik und hilft ihnen dabei, ihre Autorität zu wahren, da sie sich stets darauf berufen können, dass ihre Agenda rein faktenbasiert ist und ihre Handlungen nicht interessengeleitet sind (Littoz-Monnet 2021: 860).

Beratung der Mitgliedstaaten in Verhandlungen

Neben dem Erstellen von Hintergrundberichten können internationale Beamt:innen ihr eigenes Wissen auch nutzen, um im Verhandlungsverlauf Empfehlungen auszusprechen und Mitgliedstaaten von Lösungen zu überzeugen, die gegebenenfalls nicht deren vorherigen Präferenzen entsprechen (Xu und Weller 2018: 232–233). Indem sie beispielsweise verschiedene Optionen zur Lösung eines Problems vorschlagen, geben sie gewisse Auswahlmöglichkeiten bereits vor und haben damit die Möglichkeit, den weiteren Diskurs zu lenken (Bendor, Taylor und van Gaalen 1987; Page 2012: 15). Insbesondere, wenn Mitgliedstaaten eher ihre politischen (Eigen-)Interessen im Blick haben, die internationalen Beamt:innen hingegen am eigenen Mandat orientiert sind, können sie Informationen so aufbereiten, dass sie in Empfehlungen münden, die kongruent mit den eigenen (Mandats-)Interessen sind. Lösungsalternativen werden in diesem Zusammenhang beispielsweise so präsentiert, dass deren Effekte positiv hervorgehoben oder eher negativer dargestellt werden (Dijkstra 2015: 32–33, 37).

Häufig sind die internationalen Beamt:innen im Verhandlungsverlauf auch im Auftrag der Verhandlungsführung dafür zuständig, die unterschiedlichen Auffassungen der Mitgliedstaaten zusammenzustellen, um einen Überblick zu erhalten, welche Themen von generellem Interesse sind oder wo es

Raum für Kompromisse gibt (Odell 2005: 429). Sie sind darüber hinaus mit der Protokollführung betraut und haben somit häufig als einzige Instanz einen Überblick über die verschiedenen Positionen der Mitgliedstaaten, weshalb es ihnen auch hier möglich ist, einige Themen in ihrer Zusammenstellung auszulassen und damit die Struktur für die weitere Diskussion vorzugeben. Da eine Einigung der Mitgliedstaaten für sie essenziell ist, um ihr Organisationsmandat ausüben zu können, können sie ihre Expertise auch in Konfliktfällen nutzen, und so den Einigungsprozess beschleunigen. Sie haben einerseits die Möglichkeit, Ideen einzubringen, die helfen, einen Kompromiss zu erzielen beziehungsweise den Verhandlungsparteien Übereinstimmungen in ihren Positionen oder Räume für Kompromisse aufzuzeigen (Beach 2004: 414; Depledge 2007: 55). Andererseits können sie über die Hintergründe oder Notwendigkeit der Bearbeitung von Themen aufklären und Sachverhalte klarstellen, um Konflikte zu überwinden und Mitgliedstaatenvertreter:innen von einer bestimmten Lösung zu überzeugen (Bohne 2010: 106). Dabei können sie im Rahmen wiederholter Briefings ihre wichtigste Argumentation gezielt wiederholen und bekräftigen (Weinlich 2014: 228). Da sie keine formale Autorität besitzen, beruht ihr Einflusspotenzial hierbei vor allem auf ihrer Überzeugungskraft (Johnstone 2003: 441–442).

Verfassen des ersten Entscheidungsentwurfs

Ein weiterer Zuständigkeitsbereich, den sie strategisch nutzen können, ist das Erstellen des ersten Entwurfs einer politischen Entscheidung, wodurch sie ebenfalls eine mögliche Richtung für das weitere Vorgehen vorgeben können (Bohne 2010: 76). Idealerweise liegt bereits vor Verhandlungsbeginn ein Erstentwurf vor, um im Verhandlungsverlauf Änderungen zu einem einheitlichen Text zusammenzufügen. Die Verhandlungen finden häufig in einem engen zeitlichen Rahmen statt. Die Mitgliedstaaten haben im Prozess der Formulierung des Erstentwurfs allerdings häufig nur relativ vage, unkonkrete Ideen, die dann in einen rechtlichen Text gefasst werden müssen. Aufgrund ihrer Sachkompetenz kommt den Mitarbeiter:innen des Sekretariates daher die Aufgabe zu, einen Erstentwurf einzubringen und konkrete Ideen zur Lösungsfindung zu präsentieren (Depledge 2007: 59–60).

Dabei können sie einerseits basierend auf ihrem technischen Wissen einen sachlich-neutralen Entwurf formulieren. Andererseits können sie diese Möglichkeit nutzen, um den Entwurf gezielt zu gestalten, beispielsweise aufgrund eigener Präferenzen bezüglich des Regelungsinhaltes oder auch zur Vermeidung von antizipierten möglichen Konfliktlinien zwischen den Mitgliedstaaten. Da es sich bei diesen Entwürfen um rechtliche Dokumente handelt, kommt den Verwaltungsmitarbeiter:innen ihre rechtliche und fachliche Expertise zugute, um rechtliche Regelungen gegebenenfalls gezielt auszulegen und anzuwenden. Damit können ein möglicher eigener Standpunkt untermauert und den Mitgliedstaaten gewisse Handlungsempfehlungen gegeben werden, die als einzig rechtlich fundierte Option deklariert

werden (Beach 2004: 418). Somit nutzen die internationalen Beamt:innen unter dem Deckmantel technischer oder formaler Erforderlichkeiten den Erstentwurf, um Aspekte einfließen zu lassen, die nicht auf der Agenda standen beziehungsweise nicht von den Mitgliedstaaten unterstützt wurden (Beach 2004). Umstrittene Teile können mehrfach verändert werden, bis eine Einigung erzielt wird, ohne gleichzeitig den Kern des Inhalts zu verändern (Xu und Weller 2018: 125). Ihre fachliche und diplomatische Expertise ermöglicht den Verwaltungsmitarbeiter:innen daher, einen balancierten Text auszuarbeiten und diesen zu einem gewissen Grad nach eigenen Präferenzen zu formen (Depledge 2007: 60).

Der Aufgabenbereich der Informationsbereitstellung eröffnet den Mitarbeiter:innen internationaler Sekretariate somit einen gewissen Handlungsspielraum, um Einfluss auf den Inhalt von Entscheidungen sowie den weiteren Prozessverlauf zu nehmen. Die gezielte Aufbereitung von Informationen kann ein richtungsweisendes Mittel sein, denn die Art und Weise, wie diese präsentiert werden, entscheidet darüber, wie Mitgliedstaaten sie verstehen und welchen Standpunkt sie letztendlich einnehmen. Das kann wiederum den weiteren Verhandlungsverlauf entscheidend beeinflussen (Baekgaard et al. 2019: 9).

3.5.2 Handlungsoptionen im politischen Prozess

Verhandlungsprozesse auf internationaler Ebene sind durchaus komplex und erfordern einiges an Organisation und Management, um alle relevanten Verhandlungspartner:innen zusammenzubringen und ihnen eine gemeinsame Agenda sowie alle relevanten Dokumente mit den notwendigen Hintergrundinformationen zur Verfügung zu stellen (Depledge 2007: 55). Dem Sekretariat kommt dabei neben den bereits angesprochenen Aufgaben zur Informationsbereitstellung vor allem die Rolle der Verhandlungsorganisation zu. In diesem Rahmen erstellen die Verwaltungsmitarbeiter:innen erstens eine Agenda, organisieren zweitens verschiedene Verhandlungsräume auch außerhalb der Hauptverhandlungen für den individuellen Austausch zwischen einzelnen Parteien, achten drittens auf den zeitlichen Ablauf und bringen viertens die Beiträge externer Gruppen (beispielsweise von NGOs oder aus der Wissenschaft) in den Prozess. Diese prozeduralen Entscheidungen können die Verhandlungsergebnisse erheblich beeinflussen (Busch 2009: 250; Depledge 2007: 55). Im Folgenden soll genauer betrachtet werden, welche Handlungsmöglichkeiten sich den Verwaltungsmitarbeiter:innen im Rahmen ihrer Zuständigkeit eröffnen.

Formal kommt ihnen im Verhandlungsprozess eine unparteiische Rolle zu, in der sie vor allem als Dienstleister:innen der Mitgliedstaaten agieren. Demzufolge gibt es in den Verhandlungen lediglich einen begrenzten Spielraum, um strategisch tätig zu werden und gleichzeitig ihre neutrale Rolle zu

wahren. Vordergründig üben sie daher meist nur eine formale Rolle aus, in deren Rahmen sie logistische und administrative Arbeit erledigen, wie beispielsweise den Sitzungsdienst, das Überarbeiten der Entwürfe, die Bereitstellung von Expertise auf Nachfrage oder das Organisieren von Räumen für Verhandlungen. Insbesondere bei politisierten Themen müssen die Verwaltungsmitarbeiter:innen darauf achten, vordergründig unparteiisch zu bleiben. Sie können jedoch die Effektivität des Verhandlungsprozesses und dessen erfolgreiche Beendigung durch strategisches Handeln beeinflussen, indem sie „hinter den Kulissen“ agieren (Depledge 2007: 51; Jinnah 2014: 22; Jörgens et al. 2017: 74). Dabei bieten sich ihnen Handlungsmöglichkeiten sowohl in der Phase der Agendasetzung als auch durch strategische Interaktionen während der Verhandlungen.

Agendasetzung

Wie bereits dargestellt, verfügen die Mitarbeiter:innen internationaler Sekretariate über eine umfassende Expertise bezüglich des Sachgebiets ihres Organisationsmandates. Die Mitgliedstaatenvertreter:innen besitzen hingegen nur begrenzte Kapazitäten, um die Arbeit der Organisation fachlich vollumfänglich zu überblicken. Sie verlassen sich daher größtenteils auf die Expertise der Verwaltungsmitarbeiter:innen und deren damit verbundene Kompetenzen, Politikprobleme mit Regulierungsbedarf zu identifizieren (Xu und Weller 2018: 124).

Dieser Aufgabenbereich des Sekretariates bietet wiederum ein gewisses Einflusspotenzial. Bereits in der Präsentation der Themen, die die Verwaltungsmitarbeiter:innen auf die Agenda bringen wollen, können sie entscheidend beeinflussen, welche politischen Themenbereiche bearbeitet und wie die jeweiligen Probleme wahrgenommen werden sollen. Das hat wiederum erheblichen Einfluss darauf, wie diese Themen am Ende im Verhandlungsprozess behandelt werden (Howlett, Ramesh und Perl 2009: 93). Problemwahrnehmung ist nicht nur ein mechanischer Prozess, in dem Chancen und Herausforderungen identifiziert werden, sondern vielmehr ein soziologischer Prozess, in dem vor allem Wertevorstellungen oder (politische) Ansichten der jeweiligen Akteur:innen von großer Bedeutung sind (Howlett, Ramesh und Perl 2009: 96). Die Verwaltungsmitarbeiter:innen haben dabei unterschiedliche Möglichkeiten, neue Themen auf die Organisationsagenda zu setzen.

Erstens können sie ihre Position als zentrale Instanz in ihrem Themenbereich nutzen und als unpolitische und neutrale Ausrichter von Debatten, Arbeitstreffen und Konferenzen fungieren. Damit dehnen sie die Debatte um eine bestimmte politische Thematik auf einen erweiterten Zirkel aus und erregen öffentliche Aufmerksamkeit. Unter Umständen können sie sich in diesem Rahmen auch die Unterstützung von externen Expert:innen oder der Zivilgesellschaft sichern, damit eine größere Wirkungsmacht erzielen und einen gewissen Druck auf die mitgliedstaatlichen Entscheidungsträger:innen ausüben

(Jörgens et al. 2017: 81). In Vorbereitung solcher Foren können sie bereits gezielt Informationen einspeisen und neben ihrer eigenen Expertise externes Wissen mobilisieren, beispielsweise durch die Beteiligung von Think-tanks, akademischen Institutionen, NGOs oder auch anderen internationalen Organisationen, die Teil ihres Netzwerks sind (Johnson 2013: 185). Am Ende dieser Konferenzen wird häufig ein Abschlussdokument verabschiedet, was wiederum zum einen Aufmerksamkeit für ein Thema erregen und zum anderen Anreize schaffen kann, weiter regulierend tätig zu werden (Mathiason 2007: 97, 106).

Eine zweite Möglichkeit ist das bereits beschriebene Verfassen von Hintergrundberichten, in denen die Verwaltungsmitarbeiter:innen Handlungsempfehlungen abgeben und langfristige Strategien für die Arbeit der Organisation entwickeln können. Darüber hinaus können sie durch Politikevaluationen bereits bestehender Programme weiteren Handlungsbedarf aufzeigen (Xu und Weller 2018: 121).

Eine dritte Möglichkeit für das Sekretariat, das mitgliedstaatliche Interesse auf ein bestimmtes Themenfeld zu lenken, ist dessen Aufnahme auf die Agenda eines anderen Gremiums oder internationalen Gipfels. Beispielsweise hat Weinlich (2014: 146) gezeigt, dass das UN-Sekretariat eine Reform der Friedenssicherung als Schlüsselthema erachtete, was zu diesem Zeitpunkt allerdings keine Priorität für die Mitgliedstaaten hatte. Zum gleichen Zeitpunkt fand jedoch der Millennium Summit statt, in dessen Rahmen die internationale Agenda für das neue Jahrtausend festgelegt werden sollte. Das Sekretariat bat die Mitgliedstaaten, das Thema auf dessen Agenda zu bringen und schaffte es damit, sie für das Thema zu interessieren (Weinlich 2014: 222). Insbesondere der Generalsekretär nutzte dabei seine Position und seine internationale Reputation, um das Thema voranzubringen (Weinlich 2014: 223).

Einbindung externer Akteur:innen

Die Verwaltungsmitarbeiter:innen können sich nicht nur in der Phase der Agendasetzung externe Expertise einholen, sondern auch im weiteren Verlauf des politischen Entscheidungsprozesses. So können sie beispielsweise ein externes Expert:innengremium einsetzen, welches eine hohe Autorität besitzt und als unabhängig wahrgenommen wird. Dessen Wissen und Empfehlungen können sich die Sekretariatsmitarbeiter:innen gezielt zunutze machen – sofern sie den eigenen Präferenzen entsprechen – und sie in den politischen Prozess einspeisen. Damit ist es ihnen möglich, eigene Interessen unter Verweis auf ein externes Gremium zu kommunizieren und dadurch zu vermeiden, als parteiisch wahrgenommen zu werden (Bohne 2010: 111; Howlett, Ramesh und Perl 2009: 120; Jörgens et al. 2017: 92; Littoz-Monnet 2021: 867–868).

Selbst wenn die Initiative zur Einsetzung eines solchen Gremiums von den Mitgliedstaaten ausgeht, obliegt es häufig dem Sekretariat, über dessen Besetzung zu entscheiden. In diesem Zusammenhang

besteht die Möglichkeit, gezielt Personen anzusprechen, von denen man weiß, dass sie einen gewissen Standpunkt vertreten, der von den Verwaltungsmitarbeiter:innen geteilt wird. Dadurch nehmen letztere also auch indirekt Einfluss auf den Inhalt der seitens des Gremiums abgegebenen Empfehlungen oder beeinflussen diese direkt, indem sie den Mitgliedern entsprechende Hintergrundinformationen zur Verfügung stellen.

Neben der Einsetzung externer Expert:innen können die Sekretariatsmitarbeiter:innen sich auch der Strategie der „Orchestrierung“ bedienen. In diesem Fall bringen sie dritte Parteien (beispielsweise Akteur:innen der Zivilgesellschaft, andere internationale Organisationen oder im Prozess beteiligte Stakeholder) dazu, im Verhandlungsprozess als intermediäre Akteur:innen zwischen ihnen selbst und den Zielakteur:innen (meist den Mitgliedstaatenvertreter:innen) zu agieren, anstatt selbst mit den Zielakteur:innen in Interaktion zu treten. Damit ist es den internationalen Verwaltungsmitarbeiter:innen möglich, das Verhalten der Staaten indirekt zu lenken, ohne ihre formal unparteiische Rolle aufzugeben (Abbott et al. 2015: 4, 10-12).

Gestaltung der Konferenzagenda

Eine weitere Möglichkeit der Agendasetzung bietet die konkrete Ausgestaltung der Tagesordnung des Legislativorgans der internationalen Organisation. Grundsätzlich ist das Initiativrecht vom spezifischen Regelwerk der jeweiligen Organisation abhängig. Das Sekretariat verfügt im Allgemeinen nicht über ein formales Initiativrecht. Dennoch besteht für dessen Mitarbeiter:innen die Möglichkeit, über Vertreter:innen eines Mitgliedstaats oder einer Gruppe von Mitgliedstaaten Vorschläge einzubringen (Ege 2016: 130–131; Xu und Weller 2018: 123). In einigen Fällen kommt dem oder der Generalsekretär:in ein Initiativrecht zu. Dies kann die Verwaltung gezielt nutzen, um wiederholt Themen auf die Tagesordnung der Legislativorgane zu setzen, die sie für wichtig erachtet (Depledge 2007: 55; Ege 2016: 130–131). Sollte ein Thema aus Sicht des Sekretariates besonders wichtig sein, unter den Mitgliedstaaten jedoch keine Beachtung finden, können es die Verwaltungsmitarbeiter:innen zu einem späteren Zeitpunkt erneut auf die Agenda setzen, bis es die notwendige Aufmerksamkeit erhält (Weinlich 2014: 229).

Selbst wenn das Sekretariat kein formales Initiativrecht besitzt, kann dem oder der Generalsekretär:in dennoch die Kompetenz zur Gestaltung der Agenda zukommen. Damit besteht für die Verwaltung trotzdem die Möglichkeit, die Reihenfolge der Tagesordnung festzulegen (Beach 2004: 417; Ege 2016: 131).

Vermittlung in Verhandlungen

Im Laufe der Verhandlungen kommt den Mitarbeiter:innen des Sekretariates neben der Organisation auch eine Vermittlerrolle zu. Hierbei können sie insbesondere ihre Kenntnisse über die jeweiligen Positionen der Mitgliedstaaten nutzen, um diese strategisch zu beraten und ihnen zu einer Einigung zu verhelfen (Xu und Weller 2018: 116). In diesem Zusammenhang können sie beispielsweise gezielt mit den Vertreter:innen jener Mitgliedstaaten kooperieren, die ihren eigenen Standpunkt teilen und ihnen im Rahmen informeller Konsultationen im Verhandlungsverlauf helfen, ihre Position zu formulieren oder durch sie bestimmte Vorschläge in den Verhandlungsprozess einbringen (Margulis 2018; Weinlich 2014: 228; Xu und Weller 2018: 117). Dabei können die Mitarbeiter:innen sich zum einen auf ein etabliertes Netzwerk von Staaten verlassen oder im Verhandlungsverlauf ad hoc Koalitionen formen und gezielt gleichgesinnte Staaten zusammenbringen (Weinlich 2014: 229). Diese subtilere Form der Kooperation mit Mitgliedstaaten bietet vor allem in hoch politisierten Verhandlungssituationen eine Möglichkeit für die Verwaltungsmitarbeiter:innen, sowohl eigene Positionen voranzubringen als auch ihre Rolle der unparteiischen Vermittler:innen zu wahren (Bohne 2010: 77–78).

In Konfliktsituationen können Verwaltungsmitarbeiter:innen auch informelle Treffen mit den Konfliktparteien organisieren, um diesen zu einer Einigung zu verhelfen. Dieser vertrauliche Rahmen erlaubt den Vertreter:innen der Mitgliedstaaten mitunter, sich freier zu äußern als in den Hauptverhandlungen und kann die Kompromissfindung erleichtern (Bohne 2010: 74). Aber auch in den Hauptverhandlungen können sie taktisch intervenieren, wenn die Mitgliedstaaten zu keiner Kompromisslösung finden: Häufig sind diese eher bereit, einen Kompromissvorschlag anzunehmen, wenn dieser von den Verwaltungsmitarbeiter:innen kommt, denen eine neutrale Position zugeschrieben wird, anstatt von anderen Mitgliedstaaten (Weinlich 2014: 227).

Zusammenarbeit mit der Verhandlungsführung

In internationalen Verhandlungen ist meist ein:e Vertreter:in der Mitgliedstaaten mit der Verhandlungsführung betraut. Die Verwaltungsmitarbeiter:innen haben wiederum die Aufgabe, die Verhandlungsführung zu unterstützen. Damit eröffnet sich ihnen eine weitere Möglichkeit, im politischen Prozess Einfluss auf andere Akteur:innen oder den Inhalt der politischen Entscheidung zu nehmen.

Der Verhandlungsführung kommt in internationalen Verhandlungen eine besondere Rolle zu. Während der Verhandlungen muss sie zum einen sicherstellen, dass genügend Raum bleibt, auf alle Themen auf der Agenda einzugehen. Zum anderen gilt es, eine Einigung zu erzielen und damit ein Scheitern der Verhandlungen zu vermeiden (Tallberg 2010: 242, 244–247). Sie besitzt in dieser Position gleichzeitig eine formale Autorität und privilegierten Informationszugang sowie Kontrolle über das

Prozedere. Diese Ressourcen ermöglichen es ihr, den Verhandlungsprozess proaktiv zu gestalten, beispielsweise durch das Einbringen von Verhandlungstexten und Vermittlungsvorschlägen (Tallberg 2010: 242).

Dabei kann sie auf ihre politischen Verbindungen vertrauen, die die Verwaltungsmitarbeiter:innen qua ihrer Funktion nicht in gleichem Ausmaß besitzen. Die Verhandlungsführung muss in ihrer Rolle jedoch auch eine internationale Sichtweise vertreten und ist dabei häufig stark von der fachlichen und prozeduralen Expertise des Sekretariates abhängig. Die Verwaltungsmitarbeiter:innen können die Verhandlungsführung beispielsweise informell beraten und ihr helfen, mögliche Konfliktlinien zwischen den Mitgliedstaaten zu identifizieren und Ratschläge über das weitere Vorgehen erteilen. Sie können in diesem Zusammenhang empfehlen, konflikträchtige Themen zu vertagen, die Verhandlungen zu einem anderen Zeitpunkt fortzusetzen oder Kompromisslösungen vorschlagen, um Meinungsverschiedenheiten zu überbrücken und die Verhandlungen so zu einem erfolgreichen Ende zu bringen (Depledge 2005: 56–57, 76–79; Xu und Weller 2018: 127–128). Dabei profitieren die Verwaltungsmitarbeiter:innen von der ihnen fehlenden formalen Autorität der Verhandlungsführung, die es ermöglicht, den Verhandlungsprozess proaktiv zu gestalten. Inwieweit die Verwaltungsmitarbeiter:innen Einfluss auf die Verhandlungsführung nehmen können, ist dabei jedoch auch immer von der jeweiligen Person abhängig, die den Vorsitz innehat (Depledge 2007: 65).

Den Mitarbeiter:innen internationaler Verwaltungen eröffnen sich in den verschiedenen Phasen des politischen Prozesses eine Reihe von Handlungsmöglichkeiten, um Einfluss auf andere Akteur:innen oder den Inhalt politischer Entscheidungen zu nehmen. In diesem Rahmen können sie sowohl ihre fachliche Expertise als auch ihre Kenntnisse über die komplexen Abläufe internationaler Verhandlungsprozesse einbringen. Dabei ergeben sich einige Handlungsmöglichkeiten bereits aus ihren mandatsbedingten Zuständigkeiten, beispielsweise dem Verfassen von Hintergrundberichten und Entscheidungsentwürfen oder direkt durch Beratung und Vermittlung in den Verhandlungsprozessen. Daneben können sie jedoch auch proaktiver agieren, wie durch die gezielte Übermittlung und Darstellung von Informationen, die konkrete Formulierung von Politikempfehlungen, das Mobilisieren externer Expertise sowie die aktive Zusammenarbeit mit einzelnen Mitgliedstaaten oder der Verhandlungsführung (Jörgens et al. 2017: 75; Weinlich 2014: 228–229).

Die wissensbasierten und politischen Handlungsmöglichkeiten der Mitarbeiter:innen internationaler Verwaltungen sind in Tabelle 2 dargestellt. Inwieweit sie davon Gebrauch machen können, wird maßgeblich von den jeweiligen Kontextfaktoren bestimmt. In den bisherigen Fallstudien zu Mechanismen bürokratischer Einflussnahme finden sich Belege dafür, dass insbesondere die politische Sensibilität

eines Themas darüber entscheidet, wie aktiv sich das Sekretariat strategisch in den Verhandlungsprozess einbringen kann, ohne seine unparteiische Rolle und damit das Vertrauen der Mitgliedstaaten zu verlieren (Beach 2004: 416; Depledge 2005: 77). Im nächsten Abschnitt soll daher genauer betrachtet werden, wie die Sekretariatsmitarbeiter:innen diese Faktoren in ihre Strategiewahl einfließen lassen, um die bereits definierten Ziele der Mandatserfüllung und Vertrauenssicherung zu erreichen.

Tabelle 2: Handlungsoptionen von Akteur:innen in internationalen Verwaltungen

(Quelle: Eigene Darstellung)

Zurückhaltend/Neutral	Proaktiv
Wissensbasierte Handlungsoptionen	
<ul style="list-style-type: none"> • Faktenbasierte Berichterstattung • Formulierung von Handlungsempfehlungen zur Kompromissfindung zwischen den Verhandlungspartnern • Beratung der Mitgliedstaaten in Verhandlungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Informationsfilterung und gezielte -darstellung • Formulierung von Handlungsempfehlungen entsprechend eigener Präferenzen • Gezielte Formulierung des ersten Entscheidungsentwurfs
Handlungsoptionen im politischen Prozess	
	<u>Zielgerichtete Agendasetzung</u> <ul style="list-style-type: none"> • Eigene Agendasetzung (Gestaltung der Konferenzagenda) • Agendasetzung durch Stakeholder • Agendasetzung durch anderes Gremium
<ul style="list-style-type: none"> • Organisation von Treffen zwischen einzelnen Delegationen 	<u>Strategische Prozessgestaltung</u> <ul style="list-style-type: none"> • Gestaltung des Prozessverlaufs • Einbindung externer Akteur:innen • Orchestrierung • Zusammenarbeit mit der Verhandlungsführung
<ul style="list-style-type: none"> • Mediation während der Verhandlungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Kooperation mit Mitgliedstaatenvertretungen und/oder anderen Stakeholdern

3.6 Die Rolle der spezifischen Kontextfaktoren

Internationale Organisationen können als politische Systeme konzipiert werden, in denen eine Vielzahl von Akteur:innen interagiert, um zu gemeinsamen Entscheidungen zu gelangen (Ege, Bauer und Wagner 2021). Die internen Organisationsstrukturen wiederum regeln die spezifischen Machtverhältnisse und Kompetenzen und bestimmen so den Handlungsspielraum der einzelnen Akteur:innen. Dabei kommt den Mitarbeiter:innen des Sekretariates vor allem eine Assistenzrolle ohne Entscheidungsbezug zu. Um ihre Interessen einzubringen, sind sie also an den jeweiligen Kontext der Verhandlungssituation gebunden. Die Erfassung der „strategischen Lage“ ist für sie daher essenziell, um daraus entsprechende Handlungswege ableiten zu können. Die strategische Lage beschreibt die

Momentaufnahme der Situation einschließlich der eigenen Ressourcen und Kapazitäten sowie bestehender Interessenkonstellationen anderer Akteur:innen, immer mit Blick auf mögliche zukünftige Entwicklungen (Morrow 1999: 77–80; Wiesendahl 2010: 30–31).

Die individuellen Handlungsorientierungen von Verwaltungsmitarbeiter:innen sind damit hauptsächlich von der jeweiligen Situation determiniert. Diese gibt Aufschluss über relevante Normen, Erwartungen, Regeln, nötiges Wissen sowie mögliche Strategien und eröffnet demzufolge eine Auswahl von Handlungsmöglichkeiten (Tils 2003: 93–94; Weber, Kopelman und Messick 2004: 285). Eine gute Strategie speist sich folglich aus einem fundierten Verständnis dieser gegenwärtigen Situation und der systematischen Verknüpfung eigener Ziele und Ressourcen mit dem sich jeweils eröffnenden Handlungsspielraum (Frieden 1999: 46–47; McCown 2004: 34; Wiesendahl 2010: 29; Yarger 2006: 31). Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, die Situation als entsprechende Bezugsgröße in die Analyse individueller Strategien einzubeziehen.

Handlungslogiken internationaler Beamter im politischen Entscheidungsprozess: Mandats- versus Positionsorientierung

Die Situation, an der sich die internationalen Beamt:innen orientieren, wird vor allem durch das komplexe Umfeld bestimmt, in dem sie agieren. Wie bereits im vorherigen Kapitel dargestellt, wird in der Literatur in diesem Zusammenhang auf die komplexen Interessenkonstellationen der Mitgliedstaaten verwiesen, die die Handlungsspielräume der Verwaltungsmitarbeiter:innen begrenzen und bestimmen, ob sie ihre Ressourcen erfolgreich nutzen und tatsächlich Einfluss nehmen können (Beach 2004: 417). In diesem Zusammenhang sind insbesondere drei Kontextbedingungen relevant, die den Handlungsspielraum der Verwaltungsmitarbeiter:innen determinieren: erstens die politische Sensibilität („Salienz“) einer Thematik, die gleichzeitig die Präferenzstärke der Mitgliedstaaten bestimmt und zweitens Uneinigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich deren Lösung. Ein dritter Punkt betrifft die spezifische Problemstruktur, insbesondere dessen Komplexität und die damit verbundene Notwendigkeit fachlicher Expertise (Oestreich 2012: 19–20). Inwieweit die internationalen Verwaltungsmitarbeiter:innen sich im politischen Prozess einbringen können, ist demnach vom Willen der Mitgliedstaaten abhängig, beispielsweise von der jeweiligen Verhandlungsführung sowie von deren Bedürfnis, die fachliche Expertise des Sekretariates einzuholen (Beach 2004: 423).

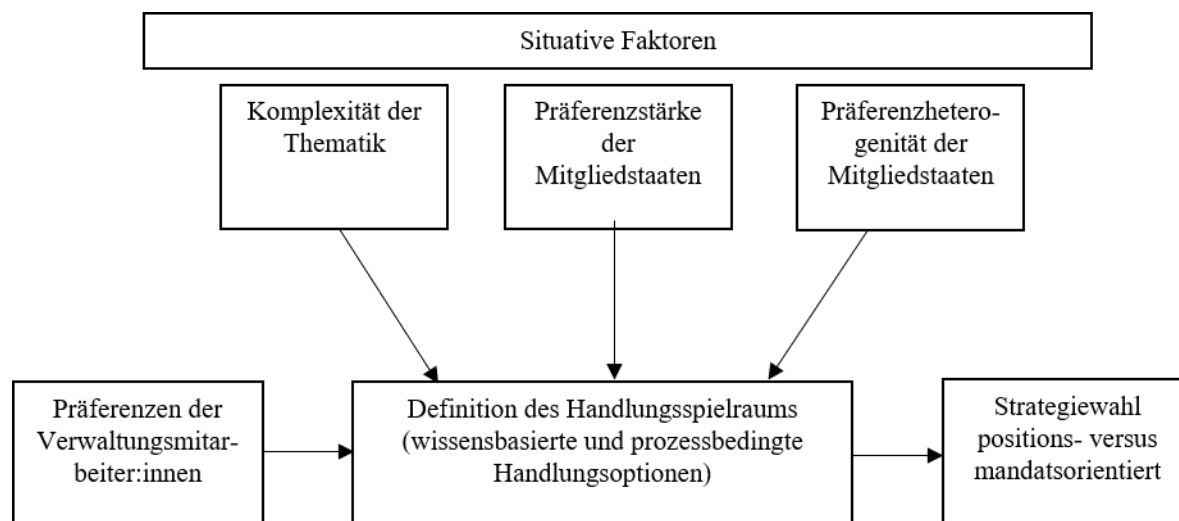
Diese Unterstützung der Mitgliedstaaten stellt aus konstruktivistischer Perspektive zunächst eine entscheidende Komponente für die Autorität des Sekretariates dar, das selbst keine formale Autorität besitzt (Barnett und Finnemore 2004a: 12; Jinnah 2014: 22; Xu und Weller 2004: 50–51). Um von den Staaten als Autorität wahrgenommen zu werden, müssen die Mitarbeiter:innen des Sekretariates auf

unparteiische und technokratische Weise einem geschätzten und legitimen sozialen Zweck dienen. Ihre Autorität liegt somit in ihrer Fähigkeit begründet, sich als unparteiische, vertrauenswürdige Instanz zu präsentieren, die selbst keine Macht ausübt, sondern im Dienst anderer steht. Diese Außendarstellung der technokratischen Instanz ist also essenziell für ihre Glaubwürdigkeit und daher ein entscheidender Faktor für ihr Verhalten (Barnett und Finnemore 2004a: 20–21; Ege 2016: 47; Xu und Weller 2004: 43). Gleichzeitig ist es für sie jedoch am wichtigsten, ihr Mandat zu verfolgen und im Sine ihres Mandats zu handeln. Das wird dann schwierig, wenn das Organisationsmandat und die Wünsche machtvoller Mitgliedstaaten kollidieren. Die Hauptaufgabe der Verwaltungsmitarbeiter:innen besteht in diesem Fall darin, beides auszubalancieren (Barnett und Finnemore 2004a: 22), ohne ihre Legitimität und den Ruf einer unparteiischen Instanz zu verlieren (Depledge 2005: 66–69; Weinlich 2014: 216–217; Xu und Weller 2018: 137). Ihre Legitimität wird dementsprechend konstant herausgefordert, ist gleichzeitig jedoch die grundlegende Ressource für die Einflussnahme, weshalb die Verwaltungsmitarbeiter:innen bestrebt sind, sie zu bewahren (Xu und Weller 2008: 42).

Auf Grundlage der jeweiligen Kontextfaktoren vollzieht sich demnach ihre „Ziel-Mittel-Umwelt Kalkulation“, also die Wahl der spezifischen Strategie, die sich zum einen an der Erhaltung ihrer Position, zum anderen am Voranbringen ihres Mandats orientieren kann. In Abbildung 3 (s. S. 74) werden die Interaktion von Zielen, Mitteln und situativen Faktoren dargestellt. Demnach haben internationale Verwaltungsmitarbeiter:innen also gewisse Präferenzen. Inwieweit sie diese im politischen Entscheidungsprozess voranbringen können, ist von ihrem jeweiligen Handlungsspielraum abhängig. Dieser wird von situativen Faktoren determiniert, insbesondere von der thematischen Komplexität des jeweiligen politischen Sachverhalts, der Präferenzstärke (Salienz) sowie der Präferenzheterogenität der Mitgliedstaaten. Darauf basierend können sie aus den ihnen zur Verfügung stehenden wissensbasierten und prozessbedingten Handlungsoptionen diejenigen auswählen, die ihnen zur Realisierung ihrer Ziele am ehesten dienen und verfolgen eine positions- oder mandatsorientierte Strategie.

Abbildung 3: Strategiewahl als Ziel-Mittel-Umwelt Kalkulationen

(Quelle: Eigene Darstellung)



Bayerlein et al. (2020: 23–26) beschreiben in ihrer Arbeit zu Verwaltungsstilen internationaler Sekretariate ebenfalls deren Verhaltensorientierungen unter bestimmten gegebenen internen und externen Einflüssen. Sie bezeichnen Verwaltungsstile als stabile Verhaltensmuster, die das Verhalten der Verwaltungen und ihre Aktivitäten im politischen Entscheidungsprozess charakterisieren und darauf ausgerichtet sind, Einfluss auf Organisationsentscheidungen zu nehmen. Da es sich dabei um relativ stabile Verhaltensorientierungen einer Organisationseinheit handelt, die sich in Routinen manifestieren, können diese laut den Autor:innen auf Organisationsebene beobachtet werden. Trotz der unterschiedlichen Analyseebene lassen sich aus diesem Ansatz Anhaltspunkte für die Beschreibung der Verhaltensorientierung von internationalen Verwaltungsmitarbeiter:innen ableiten. Es wird zwischen zwei den Verwaltungsstilen zugrunde liegenden Orientierungen unterschieden: einer Positionsorientierung und einer Funktionsorientierung. Positionsorientierte Verwaltungsroutinen sind darauf ausgerichtet, die institutionellen Bedingungen zu beeinflussen, unter denen internationale Verwaltungen tätig sind, wenn sie mit ihrer Organisationsumwelt und politischen Prinzipalen interagieren. Effektive Lösungen für Politikprobleme sind dabei weniger wichtig als Positionsverbesserungen oder im Extremfall der Schutz der Daseinsberechtigung der Organisation. Die Verwaltung wird eine Positionsorientierung demzufolge in solchen Fällen verfolgen, in denen es sich um Entscheidungen zu ihrem Budget oder ihren Kompetenzen handelt (Bayerlein, Knill und Steinebach 2020: 28–30).

Eine Funktionsorientierung beschreibt hingegen ein Verhalten des Sekretariates, das darauf abzielt, die politische Leistung einer internationalen Organisation zu steigern. Hierbei liegt der Fokus dementsprechend auf der Optimierung interner Strukturen und Prozesse, um die Initiierung, den Entwurf sowie

die effektive Implementation gut ausgestalteter politischer Entscheidungen zu gewährleisten (Bayerlein, Knill und Steinebach 2020: 28–29).

Die Ausprägung der jeweiligen Orientierung und des letztendlichen Verwaltungsstils wird sowohl von externen als auch internen Herausforderungen determiniert. Externe Herausforderungen beschreiben das Ausmaß, in dem die internationale Verwaltung Druck auf ihren institutionellen Status und ihre Arbeit verspürt. Demnach macht es einen Unterschied, ob sie einen relativ sicheren Stand hat oder ob ihr Status von den Mitgliedstaaten oder anderen wichtigen Stakeholdern hinterfragt wird. Sofern externe Herausforderungen eintreten, beispielsweise wenn ihre Position oder Existenz bedroht sind, ist die internationale Verwaltung demnach bestrebt, ihre Position zu wahren. Im Falle von geringerem äußerem Druck kann sie sich hingegen gemäß der Funktionsorientierung auf die Verfolgung ambitionierter Politikziele konzentrieren (Bayerlein, Knill und Steinebach 2020: 35–37). Obgleich dieser Ansatz auf der Organisationsebene angesiedelt ist und routinemäßige institutionalisierte Verhaltensweisen in den Blick nimmt, bietet er Anhaltspunkte für die Verhaltensorientierung von Individuen in internationalen Verwaltungen. Diese reagieren ebenfalls auf die gegebenen Umweltbedingungen, wenngleich sich diese situationsbedingt unterscheiden können. Dennoch ist auch hier das Argument, dass sie im Falle politisch sensibler beziehungsweise umstrittener Themen eher bestrebt sind, die eigene Position zu wahren und in weniger sensitiven beziehungsweise umstrittenen Fällen versuchen, Präferenzen hinsichtlich ihres Mandates voranzubringen. Im Folgenden sollen diese beiden Handlungsorientierungen genauer beschrieben werden.

Positionorientiertes Handeln in politisch sensiblen / umstrittenen Entscheidungsprozessen

Die Betonung ihrer Identität als unparteiische Verwaltungsmitarbeiter:innen, die die Organisation repräsentieren, wird insbesondere in Politikbereichen deutlich, die politisch relevant und sehr umstritten sind, wie in der internationalen Umwelt- und Klimapolitik. Die Mitgliedstaaten möchten hier die Kontrolle über den politischen Prozess behalten und sind nicht an einem starken, unabhängigen Sekretariat interessiert, welches das eigene Organisationsmandat aktiv vorantreibt und möglicherweise Präferenzen einer Gruppe teilt, die denen einflussreicher Staaten entgegenstehen (Busch 2009: 252; Depledge 2005: 76–77). Das Verhalten der Sekretariatsmitarbeiter:innen wird von den einzelnen Parteien sehr genau beobachtet, mit der Bereitschaft, sofort zu intervenieren, sollten sie in irgendeiner Form Präferenzen äußern. Infolgedessen wird jegliche Äußerung seitens der Beamt:innen, mit denen sie möglicherweise Position beziehen könnten, durch diese Mitgliedstaaten abgelehnt und ihnen bleibt nur die Rolle der „dienenden Expert:innen“: Sie stellen evidenzbasierte Informationen zur Verfügung und fungieren im Verhandlungsprozess als „neutrale Vermittler:innen“, welche die unterschiedlichen

Erwartungen und Positionen balancieren. Wenn die Sekretariatsmitarbeiter:innen diesen Erwartungen nicht gerecht werden, droht ein Vertrauensverlust in ihre Unparteilichkeit (Beach 2004; Busch 2009: 254; Oksamytna 2017).

Die Mitarbeiter:innen des Sekretariates reagieren darauf, internalisieren die Erwartungen der Parteien und akzeptieren die dadurch gezogenen Grenzen des eigenen Handlungsspielraums (Depledge 2007: 50). In diesen Fällen werden sie nicht proaktiv tätig, sondern beschränken sich in ihrer Arbeit darauf, einen unparteiischen und technokratischen Ansatz zu verfolgen – in Antizipation der mitgliedstaatlichen Erwartungen (Busch 2009: 257). Damit stellen sie zugleich den Erfolg der Verhandlungen sicher und haben dennoch die (wenn auch sehr begrenzte) Möglichkeit, diesen hinter den Kulissen in gewünschte Bahnen zu lenken, indem sie ihren Wissensvorsprung nutzen und in ihrer Rolle als Technokrat:innen Input liefern (Beach 2004; Busch 2009: 258; Depledge 2005: 65). Ihre eigenen, möglicherweise durchaus ambitionierten Interessen rücken dabei zugunsten der Sicherung ihrer Position in den Hintergrund (Baekgaard, Blom-Hansen und Serritzlew 2015: 460).

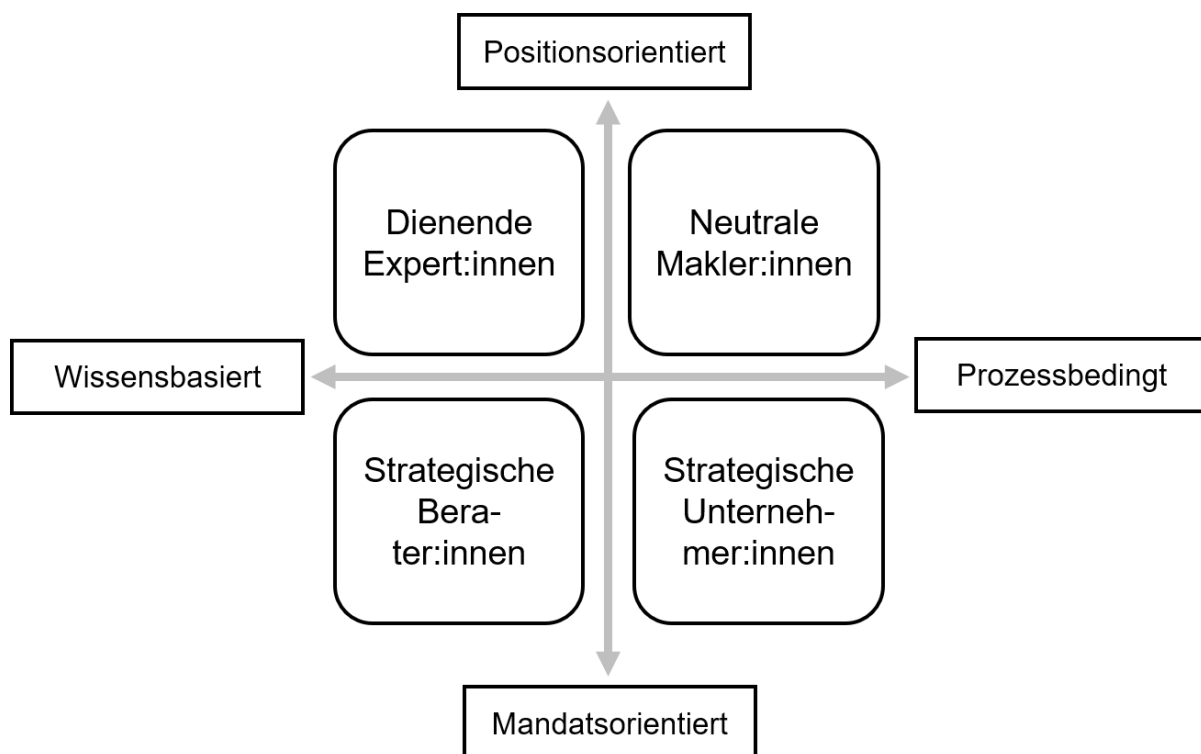
Mandatsorientiertes Handeln in politisch weniger sensitiven / umstrittenen Entscheidungsprozessen

Demgegenüber kann es im Tätigkeitsbereich der Sekretariate Situationen geben, in denen beispielsweise spezielle Interessenkonstellationen der Mitgliedstaaten den Handlungsspielraum der Sekretariatsmitarbeiter:innen vergrößern und in denen es ihnen ermöglicht wird, im Sinne ihres Mandats aktiver tätig zu werden. Da sie mitgliedstaatliche Interessen nicht ignorieren können und in der Regel die Unterstützung einer Reihe von Staaten benötigen, ist dies beispielsweise dann der Fall, wenn auch seitens der Mitgliedstaaten Interesse besteht, das Mandat weiter voranzutreiben (Dijkstra 2017: 605). Der Handlungsspielraum von internationalen Beamt:innen vergrößert sich insbesondere, wenn einflussreichere Staaten deren Standpunkte teilen (Beach 2004: 144). Dies gilt auch für Bereiche, in denen Staaten keine große Expertise besitzen und sich aus Mangel an eigenen Ressourcen auf die Expertise des Sekretariates verlassen müssen. Dazu zählen Fälle, in denen vergleichendes länderspezifisches Wissen oder die Entwicklung effektiver, länderübergreifender Lösungen notwendig ist. Wenn die Mitgliedstaaten keine bestimmten Präferenzen haben oder der Thematik keine große politische Bedeutung beimessen, können sie es beispielsweise den internationalen Verwaltungsmitarbeiter:innen überlassen, Entwürfe zu erarbeiten und konkrete Handlungsempfehlungen abzugeben (Barnett und Finnemore 2004a: 28; Biermann und Siebenhüner 2009b: 334–335; Jinnah 2014: 7–8; Martin 2006: 144; Weinlich 2014: 224–225). Letztere besitzen dann einen größeren Handlungsspielraum für Einflusstaktiken, die es ihnen ermöglicht, ihre mandatspezifischen Präferenzen zu verfolgen und einzubringen (Weinlich

Legitimität beziehungsweise der Verfolgung ihres Mandats – gerecht zu werden (March 1994: 59 ff.; Weber, Kopelman und Messick 2004: 282).

Dementsprechend können sie basierend auf diesen situativen Faktoren unterschiedliche Mittel und Handlungswege wählen, um strategisch in den Prozess einzugreifen. Ihre Expert:innenrolle und die damit verbundenen Aufgaben der Informationsaufbereitung sowie ihre Vermittler:innenrolle in Verhandlungen schlagen sich somit je nach Situation in unterschiedlichen Strategien nieder, wobei ein durch die Mitgliedstaaten begrenzter Handlungsspielraum zu einem positionsorientierten Verhalten und ein größerer Handlungsspielraum zu einem mandatsorientierten Verhalten führt. Die sich daraus ergebenden vier Strategieprämissen werden in der folgenden Abbildung 4 dargestellt.

Abbildung 4: Vier Idealtypen strategischen Verhaltens internationaler Bürokraten:innen
(Quelle: Eigene Darstellung.)



Dienende Expert:innen und neutrale Makler:innen

Spezifische Interessenkonstellationen der Mitgliedstaaten und drohender Vertrauensverlust führen somit zu einem bewusst passiven und positionsorientierten Verhalten der internationalen Verwaltungsmitarbeiter:innen. Im Falle einer gefährdeten Position unter konstanter Beobachtung der Mitgliedstaaten ist es für sie vorrangig, diese zu sichern, anstatt aktiv Politikinhalt voranzubringen. Dabei sind sie sich der politischen Bedeutung ihres Verhaltens und ihrer politischen Rolle stets bewusst und

versuchen von Beginn an, die Präferenzen der Prinzipale und die politisch „roten“ Linien auszuloten, insbesondere, um die Zurückweisung eines Entscheidungsentwurfes durch die Mitgliedstaaten zu vermeiden und sicherzustellen, dass sie ihr Mandat ausführen können (Knill et al. 2017: 63–64; Knill et al. 2019: 93). Sie werden in diesen Situationen daher eher im Hintergrund auf subtile Weise Einfluss nehmen, beispielsweise sehr balancierte und faktenbasierte Hintergrundberichte erstellen oder eigene Empfehlungen bewusst hinter Fakten und technischen Floskeln verbergen. Eigene Präferenzen werden sie hingegen eher nicht in den ersten Entwurf einbringen. Im Laufe des Prozesses agieren sie dann eher als Mediator:innen, die gezielt ihre Expertise zur Verfügung stellen beziehungsweise zwischen den Konfliktparteien vermitteln. In der Regel ist es ihnen nicht möglich, über eine äußerlich neutrale Informationsvermittlung und Verhandlungsbegleitung hinaus tätig zu werden. Sie konzentrieren sich damit vorrangig auf ihre formale Rolle als Verhandlungsassistentin, ohne eigene Präferenzen zu äußern oder zu verfolgen.

Strategische Berater:innen und Strategische Unternehmer:innen

Ist die Position internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen hingegen nicht derart gefährdet, beispielsweise aufgrund der Unterstützung einiger (einflussreicher) Mitgliedstaaten, einer geringen politischen Bedeutung der Thematik oder einer hohen technischen Komplexität, besitzen sie einen größeren Spielraum und können sich aktiver in die inhaltliche Gestaltung der politischen Entscheidungen einbringen. Als „aktive Mandatsverfolger“ können sie „unternehmerische“ Einflussstrategien verfolgen, etwa durch gezielte Wissensproduktion. Dazu gehören die absichtsvolle Darstellung von Sachverhalten und das damit verknüpfte Aussprechen von Empfehlungen sowie die gezielte Ausgestaltung von Entscheidungsentwürfen. Im Verhandlungsverlauf können sie bewusst die Agenda beeinflussen, mit einzelnen Staaten und der Verhandlungsführung zusammenarbeiten und bei Mitgliedstaaten für die eigene Position werben. Ihre eigenen Präferenzen können sie somit aktiver voranbringen. Aus diesen Überlegungen können die folgenden Hypothesen abgeleitet werden:

Hypothese 1: Ist ein Thema politisch sensibel und thematisch nicht komplex, können internationale Verwaltungsmitarbeiter:innen lediglich als dienende Expert:innen und neutrale Makler:innen agieren.

Hypothese 2: Ist ein Thema politisch sensibel, aber hochkomplex, können sie zumindest als strategische Berater:innen agieren.

Hypothese 3: Ist ein Thema politisch nicht sensibel und nicht komplex, können sie insbesondere als strategische Unternehmer:innen agieren.

Hypothese 4: Ist ein Thema politisch nicht sensibel und thematisch komplex, können sie als strategische Berater:innen und als strategische Unternehmer:innen agieren.

Aus den in Tabelle 2 (s. S. 71) dargestellten Handlungsoptionen wurde bereits deutlich, dass sich konkrete Strategien der Verwaltungsmitarbeiter:innen nicht nur nach Art der Tätigkeit (wissensbasiert oder prozessbedingt) klassifizieren lassen, sondern auch danach unterschieden werden können, ob die Verwaltungsmitarbeiter:innen eher zurückhaltend (positionsorientiert) oder proaktiv (mandatsorientiert) agieren. Auf Grundlage dieser Unterscheidung lassen sie sich zu den vier skizzierten Idealtypen zuordnen, je nachdem, wie groß der Handlungsspielraum der Verwaltungsmitarbeiter:innen ist. Diese Kategorisierung bietet zugleich die Grundlage für die empirische Analyse strategischen Verhaltens im weiteren Verlauf dieser Arbeit. Die entsprechende Zuordnung ist in Tabelle 3 dargestellt und soll im Folgenden genauer beschrieben werden.

Tabelle 3: Zuordnung der Strategien zu den vier Idealtypen strategischen Verhaltens

(Quelle: Eigene Darstellung)

<p style="text-align: center;">Dienende Expert:innen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faktenbasierte Berichterstattung • Beratung der Mitgliedstaaten in Verhandlungen 	<p style="text-align: center;">Neutrale Makler:innen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mediation während der Verhandlungen • Unparteilichkeit
<p style="text-align: center;">Strategische Berater:innen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informationsfilterung und gezielte -darstellung • Formulierung von Handlungsempfehlungen entsprechend eigener Präferenzen • Gezielte Formulierung des ersten Entscheidungsentwurfs 	<p style="text-align: center;">Strategische Unternehmer:innen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zielgerichtete Agendasetzung (eigene) • Agendasetzung durch Stakeholder • Kooperation mit Mitgliedstaatenvertretungen und anderen Stakeholdern • Zusammenarbeit mit der Verhandlungsführung <ul style="list-style-type: none"> - Auswahl der Verhandlungsführung - Inhaltliche Beratung der Verhandlungsführung • Behandlung des Themas in einem anderen Gremium • Orchestrierung • Gestaltung des Prozessverlaufs • Einsetzen eines externen Expert:innengremiums

3.7 Strategien internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen

3.7.1 Wissensbasierte Strategien

Faktenbasierte Berichterstattung

Die Strategie der Wissensaufbereitung umfasst die Publikation von faktenbasierten Hintergrunddokumenten, um Mitgliedstaaten oder andere Stakeholder zu informieren. Beispiele hierfür sind die Sammlung und Präsentation von Länderdaten, das Erstellen von Umfragen oder anderen Erhebungen, die Präsentation der aktuellen (globalen) Situation in einem Politikbereich sowie die Beschreibung gewonnener Erkenntnisse in einem bestimmten Sektor oder Land. In diese Kategorie fällt somit die neutrale Darstellung von Informationen.

Informationsfilterung und gezielte -darstellung

In dieser Unterkategorie werden solche Fälle erfasst, in denen die internationalen Verwaltungsmitarbeiter:innen Informationen oder den breiteren Diskurs absichtsvoll präsentieren, indem sie beispielsweise bestimmte Informationen filtern und Probleme und Lösungen selektiv darstellen. Dies kann der Fall sein, wenn bestimmte Informationen weggelassen oder hinzugefügt werden, um den unterschiedlichen Sichtweisen der Stakeholder gerecht zu werden oder die Aufmerksamkeit auf ein bestimmtes Thema zu lenken. Auch das strategische Verknüpfen von verschiedenen Themen oder Sachverhalten fällt in diese Kategorie.

Formulierung von Handlungsempfehlungen entsprechend eigener Präferenzen

Auf Grundlage der dargestellten Sachverhalte geben die Verwaltungsmitarbeiter:innen direkte Empfehlungen für politische Entscheidungen beziehungsweise mögliche Handlungsoptionen. Sie können unter anderem konkrete Maßnahmen oder Interventionen vorschlagen, um bestimmte Ziele zu erreichen. Diese Kategorie umfasst Empfehlungen in Hintergrundberichten, aber auch während der Verhandlungen.

Beratung der Mitgliedstaaten in Verhandlungen

Die Verwaltungsmitarbeiter:innen geben den Mitgliedstaaten während der Verhandlungen nützliches Hintergrundwissen, das zu einem besseren Verständnis der Thematik beiträgt und damit auch gegebenenfalls den weiteren Verhandlungsprozess erleichtern kann. Hierbei kann es sich beispielsweise um inhaltliche Fragen oder auch um Fragen zu Formulierungen im Verhandlungstext handeln.

Gezielte Formulierung des ersten Entscheidungsentwurfs

Die Verwaltungsmitarbeiter:innen formulieren einen Verhandlungstext (entweder einen ersten Vorschlagsentwurf oder auch basierend auf vorherigen Verhandlungen einen Abschlussentwurf), der über

eine einfache Zusammenfassung der Verhandlungen oder einen „rein technischen Entwurf“ hinausgeht. Vielmehr gestalten sie den Inhalt strategisch. Beispielsweise lassen sie bestimmte extreme Positionen aus oder bieten Kompromissvorschläge für umstrittene Passagen an, um eine Einigung zu erleichtern. Darüber hinaus können sie Ziele beziehungsweise Lösungen bewusst ambitionierter formulieren, von denen sie erwarten, dass sie während der Verhandlungen wahrscheinlich wieder abgeschwächt werden. Da das Vorbereiten des Erstentwurfs häufig explizit Aufgabe des Sekretariates ist, werden nur solche Fälle in dieser Kategorie erfasst, die darauf hinweisen, dass die internationalen Verwaltungsmitarbeiter:innen von dieser Zuständigkeit strategisch Gebrauch machen, um die Ergebnisse der Verhandlungen in eine bestimmte Richtung zu lenken.

Wie bereits dargestellt, unterscheiden sich die Strategien darin, wie aktiv die Verwaltungsmitarbeiter:innen ihre eigenen Präferenzen voranbringen. Dementsprechend können die Strategien „faktenbasierte Berichterstattung“ und „Beratung der Mitgliedstaaten in Verhandlungen“ als unparteiisches, positionsorientiertes sowie wissensbasiertes Verhalten charakterisiert und somit dem Idealtyp „Dienende Expert:innen“ zugeordnet werden. Die Strategien „Informationsfilterung und gezielte Informationsdarstellung“, „Formulierung von Handlungsempfehlungen entsprechend eigener Präferenzen“ sowie „gezielte Formulierung des ersten Entscheidungsentwurfs“ zeugen von einem aktiveren Voranbringen der eigenen Präferenzen und können deswegen als mandatsorientiertes wissensbasiertes Verhalten dem Idealtyp „Strategische Berater:innen“ zugeordnet werden.

3.7.2 Prozessbezogene Strategien

Agendasetzung

Die Verwaltungsmitarbeiter:innen gestalten den Inhalt der Agenda und/oder die Reihenfolge von Tagesordnungspunkten in den Verhandlungen. Zu dieser Kategorie zählen auch Fälle, in denen sie Themen in den politischen Prozess einspeisen. Sie bezieht sich nur auf Fälle, in denen die Verwaltungsmitarbeiter:innen selbst Einfluss auf die Agenda nehmen.

Agendasetzung durch Stakeholder

In dieser Kategorie werden Passagen erfasst, in denen die Verwaltungsmitarbeiter:innen mit einem oder mehreren Stakeholdern kooperieren, um sicherzustellen, dass ein bestimmter Tagesordnungspunkt im Legislativ- oder Exekutivorgan diskutiert wird. Dies ist in der Regel der Fall, wenn die formale Agendasetzung den Stakeholdern vorbehalten ist und die Sekretariatsmitarbeiter:innen informell agieren müssen, um sicherzustellen, dass ein Vorschlag auf die Agenda gesetzt wird.

Unparteilichkeit

Internationale Verwaltungsmitarbeiter:innen können ihre unparteiische Rolle strategisch betonen, um eine Einigung zu erzielen. Sie schließt alle Phasen des Politikentwicklungsprozesses ein – von den ersten Debatten, dem Erstellen von Hintergrundberichten bis zu den Verhandlungen und der Implementierung. Sie tritt oft gemeinsam mit der Verwendung faktenbasierter Argumente auf, die einen objektiveren Bezugspunkt bieten. Diese betonte Unparteilichkeit kann den internationalen Verwaltungsmitarbeiter:innen zum einen helfen, ihre Autorität zu wahren und zum anderen ihre Position im Verhandlungsprozess so zu festigen, dass sich ihnen die Möglichkeit bietet, eigene Präferenzen voranzubringen. Mit dieser strategischen Komponente ist die bewusste Unparteilichkeit von einem neutralen Verhalten aufgrund fehlender Präferenzen oder der fehlenden Bereitschaft, eigene Interessen im politischen Prozess zu verfolgen und einem daraus resultierenden rein dienstleistungsorientierten Verhalten klar zu trennen.

Mediation während der Verhandlungen

Diese Kategorie bezieht sich grundsätzlich auf die eigentlichen Verhandlungen eines Textes. Die Rolle des Sekretariates muss dabei jedoch über rein technische beziehungsweise prozessbedingte Unterstützung hinausgehen. Hier treten die internationalen Verwaltungsmitarbeiter:innen als Vermittler auf und helfen den beteiligten Stakeholdern dabei, einen Kompromiss zu erreichen.

Kooperation mit Mitgliedstaatenvertretungen und anderen Stakeholdern

Die Verwaltungsmitarbeiter:innen kooperieren strategisch mit einem oder mehreren Stakeholdern, um eine bestimmte Lösung voranzubringen oder zu erreichen. Dazu gehören beispielsweise Absprachen am Rande der Verhandlungen oder informelle Beratung einzelner Delegationen, die besonders an der erfolgreichen Verabschiedung eines Dokuments interessiert sind. Diese können dann auch mögliche Oppositionen anderer Mitgliedstaaten überwinden. Unter diese Kategorie fallen generelle Kooperationen während der Verhandlungen. Kooperationen während der Agendasetzung oder mit der Verhandlungsführung fallen in eine gesonderte Kategorie.

Zusammenarbeit mit der Verhandlungsführung

Die Beschäftigten des Sekretariates arbeiten mit der Verhandlungsführung zusammen, um ein gewünschtes Verhandlungsergebnis zu erzielen oder den generellen Erfolg der Verhandlungen sicherzustellen. Dies umfasst beispielsweise Absprachen zum weiteren Vorgehen oder die Suche nach Kompromisslösungen für umstrittene Themenbereiche.

Auswahl der Verhandlungsführung

In diesem Fall sind die Sekretariatsmitarbeiter:innen mit der Vorauswahl der Verhandlungsführung betraut und wenden sich hierfür an eine bestimmte (gleichgesinnte) Person. Dies geschieht meist informell, da die finale Auswahl in der Regel von den Mitgliedstaaten selbst getroffen wird.

Inhaltliche Beratung der Verhandlungsführung

Diese Kategorie bezieht sich insbesondere auf die Beratung der Verhandlungsführung durch die Sekretariatsmitarbeiter:innen vor und während der Verhandlungen. Hierbei kann es sich sowohl um inhaltliche Vorbereitung als auch um die Weitergabe prozessrelevanter Wissens handeln, um zu gewährleisten, dass die Verhandlungen im Sinne des Sekretariates geführt werden.

Einsetzen eines externen Expert:innengremiums

Die Verwaltungsmitarbeiter:innen versuchen, das Ergebnis zu beeinflussen, indem sie strategisch Einfluss auf ein Expert:innengremium ausüben. Dies kann beispielsweise durch die Auswahl der Gremienmitglieder erfolgen oder durch das Steuern der Arbeit des Gremiums durch strategisches Einspeisen von Informationen in Form von Hintergrunddokumenten oder Entscheidungsentwürfen. Hierzu zählen auch Fälle, in denen sich Verwaltungsmitarbeiter:innen aktiv für die Etablierung eines solchen Gremiums einsetzen.

Eine verwandte Strategie ist die Organisation einer Konferenz oder eines Symposiums zu einem spezifischen Thema. Die Verwaltungsmitarbeiter:innen können den Verlauf einer solchen Veranstaltung beeinflussen (beispielsweise durch die gezielte Einladung von Teilnehmer:innen und/oder Sprecher:innen) und das Ergebnis (einen Bericht oder ein anderes Abschlussdokument) nutzen, um ihre Agenda voranzubringen.

Behandlung des Themas in einem anderen Gremium

Die Verwaltungsmitarbeiter:innen nutzen eine Strategie, die in der Literatur auch als „forum shopping“ (Ege, Bauer und Wagner 2021) bezeichnet wird. Ziel ist es, das Thema in einem anderen Forum oder Gremium einzubringen, in dem es ihrer Ansicht nach effektiver gelöst werden kann oder größere internationale Aufmerksamkeit erhält. Beispielsweise nutzte das WHO-Sekretariat diese Strategie und brachte das Thema der Nichtübertragbaren Krankheiten in die UN-Generalversammlung ein (Ege, Bauer und Wagner 2021).

Orchestrierung

Internationale Verwaltungsmitarbeiter:innen können „Zwischenakteur:innen“ beteiligen (beispielsweise Arbeitgeber:innen- und Arbeitnehmer:innenorganisationen im Fall der ILO), um das Verhalten der Staaten als Zielakteure zu steuern.

Gestaltung des Prozessverlaufs

Die Sekretariatsmitarbeiter:innen beeinflussen den Prozess auf eine bestimmte Art und Weise, die die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass ein gewünschtes Ergebnis erzielt wird. Dies kann verschiedene Formen annehmen. In dieser Kategorie werden Fälle erfasst, die nicht in eine spezifischere, bereits definierte Kategorie fallen (beispielsweise in die Kategorien „strategische Zusammenarbeit mit der Verhandlungsführung“ oder „das Einsetzen einer unabhängigen Expert:innenkommission“).

Die Strategien „Mediation während der Verhandlungen“ und „Unparteilichkeit“ zeugen von einem positionsorientierten Verhalten im Verhandlungsprozess und können deswegen dem Idealtyp „Neutrale Makler:innen“ zugeordnet werden. Demgegenüber bringen die Verwaltungsmitarbeiter:innen mittels der Strategien „Zielgerichtete Agendasetzung“, „Kooperation mit Mitgliedstaatenvertretungen und anderen Stakeholdern“, „Zusammenarbeit mit der Verhandlungsführung“, „Einsetzen eines externen Expert:innengremiums“, „Behandlung des Themas in einem anderen Gremium“, „Orchestrierung“ und „Gestaltung des Prozessverlaufs“ ihre eigenen Präferenzen aktiver voran. Dementsprechend können diese Strategien dem Idealtyp „Strategische Unternehmer:innen“ zugeordnet werden.

3.8 Fazit

In diesem Kapitel wurden die Erkenntnisse zu strategischem Verwaltungshandeln aus der Literaturaufarbeitung weiter zugespitzt. Dabei wurde zunächst herausgearbeitet, dass das Handeln internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen in politischen Entscheidungsprozessen als strategisches Handeln konzipiert werden kann. Dies ist zum einen auf das Spannungsverhältnis zwischen ihrer fundierten Expertise, den damit verbundenen Kapazitäten zur politischen Entscheidungsfindung und demgegenüber den fehlenden Entscheidungsbefugnissen zurückzuführen, das aus ihrer Rolle im politischen Entscheidungsprozess resultiert. Hinzu kommt ihre Autorität als unparteiische Instanz, die ihnen das Vertrauen der Mitgliedstaaten und ein gewisses Einflusspotenzial sichert, deren Verlust es jedoch zu vermeiden gilt. Dementsprechend ist es für sie essenziell, stets die Balance zwischen der Wahrung dieser Autorität und dem Voranbringen der eigenen Präferenzen zu halten. Dies kann unter gewissen Bedingungen dazu führen, dass sie ihre eigenen Präferenzen verbergen und „hinter den Kulissen“ agieren, um Einfluss auf den politischen Prozess oder politische Entscheidungen zu nehmen, was ihrem

Handeln eine strategische Komponente verleiht. Damit konnte zugleich die erste Forschungsfrage nach der Natur strategischen Verhaltens beantwortet werden.

Strategien können dabei als Ziel-Mittel-Umwelt Kalkulationen verstanden werden. Diese Definition legt gleichzeitig die Grundlage für die weitere Systematisierung bürokratischer Einflussstrategien. Es wurde gezeigt, dass internationale Verwaltungsmitarbeiter:innen vorrangig am Weiterbestand der eigenen Organisation interessiert sind, was sowohl die erfolgreiche Ausführung ihres Mandates als auch die Wahrung ihrer Autorität und des damit verbundenen Vertrauens der Mitgliedstaaten einschließt. Ihre Handlungsmöglichkeiten speisen sich insbesondere aus ihrer bereits im vorherigen Kapitel aufgearbeiteten Rolle im politischen Prozess. Diese wurden systematisch auf Grundlage der Unterteilung in wissensbasierte Tätigkeiten (resultierend aus ihrem „Fachwissen“) und prozessbedingte Tätigkeiten (resultierend aus ihrem „Dienstwissen“) aufgearbeitet. Dabei konnte gezeigt werden, dass sowohl die Phase der Agendasetzung als auch der weitere Prozessverlauf der Politikformulierung und -verhandlung Anknüpfungspunkte zur strategischen Einflussnahme bieten. Bezugspunkte dieser Einflussnahme können sowohl der konkrete Inhalt einer politischen Entscheidung als auch andere Akteur:innen oder der jeweilige Prozessverlauf sein. Ihre Handlungsmöglichkeiten unterscheiden sich jedoch stark darin, ob die Verwaltungsmitarbeiter:innen ihre Präferenzen zurückhalten und eher entsprechend ihrer Rolle als unparteiische Instanz agieren oder aktiv ihre Präferenzen voranbringen.

Bestehende Kontextfaktoren wurden in einem nächsten Schritt als Hauptgrund für dieses unterschiedliche Verhalten ausgemacht. Dabei determinieren drei Faktoren den Handlungsspielraum der internationalen Verwaltungsmitarbeiter:innen: die politische Sensibilität (Salienz) für die Mitgliedstaaten, deren Uneinigkeit hinsichtlich der Ausgestaltung der Problemlösung sowie inhaltliche Charakteristika wie die inhaltliche Komplexität der Thematik. Aus ihren Ziel-Mittel-Umwelt Kalkulationen resultiert dementsprechend eher eine positionsorientierte Handlungslogik, wenn ihnen aufgrund der mitgliedstaatlichen Interessen kein oder wenig Raum für strategische Einflussnahme bleibt. Ein geringes Interesse der Mitgliedstaaten für eine politische Thematik sowie divergierende Interessen oder eine hohe Komplexität des Themas vergrößern hingegen ihren Handlungsspielraum und eröffnen ihnen die Möglichkeit zu mandatsorientiertem Handeln und zur aktiveren Verfolgung der eigenen Präferenzen.

Basierend auf dieser Unterteilung konnte eine Vier-Felder-Matrix zu strategischem Verwaltungshandeln abgeleitet werden: Die internationalen Verwaltungsmitarbeiter:innen agieren angesichts eines begrenzten Handlungsspielraums strategisch als „Dienende Expert:innen“ und „Neutrale Makler:innen“. Besteht für sie jedoch ein größerer Handlungsspielraum, können sie als „Strategische Berater:innen“ und „Strategische Unternehmer:innen“ eigene Präferenzen voranbringen. Auf Grundlage der

vorherigen Überlegungen zu Verwaltungspräferenzen, Handlungsoptionen und situativen Faktoren wurden anschließend mit Blick auf die zweite Forschungsfrage einzelne Strategien definiert und den Idealtypen zugeordnet. Damit wurde zugleich ein Analyseraster für den empirischen Teil der Arbeit geschaffen.

Diese Systematik ermöglicht die kontextspezifische Erklärung und Einordnung strategischen Handelns internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen. Durch die Verknüpfung von Handlungsmöglichkeiten und Umweltfaktoren macht sie Verwaltungshandeln vorhersagbar und bietet damit auch einen Mehrwert für die Analyse von Verwaltungseinfluss. Sie sagt jedoch nichts darüber aus, ob die Anwendung dieser Strategien auch zu erfolgreichem Einfluss führt. Vielmehr geht es darum, zu einem tieferen Verständnis von strategischem Verhalten internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen zu gelangen und damit einen Beitrag zur vergleichenden Einflussforschung zu leisten.

4 Forschungsdesign

Im Folgenden wird das methodische Vorgehen dieser Arbeit näher erläutert. Mithilfe einer Prozessanalyse sollen die theoretischen Überlegungen anhand von vier Fallstudien empirisch überprüft werden. Ziel der Analyse ist es, ein besseres Verständnis von den jeweils wirkenden Mechanismen zu erlangen, die zur Wahl bestimmter Strategien führen (Leuffen 2007: 205). Dabei soll erklärt werden, wie sich situative Bedingungen auf die Strategiewahl der internationalen Verwaltungsmitarbeiter:innen auswirken beziehungsweise wie sich ihre Ziel-Mittel-Umwelt Kalkulationen gestalten, die sich letztendlich in der Wahl ihrer Strategie niederschlagen (Muno 2016: 88). Dabei soll zunächst die Wahl des Fallstudiendesigns und der Prozessanalyse als Analysemethode begründet werden. Anschließend werden die Fallauswahl dargelegt und der Prozess der Datensammlung näher erläutert. In einem dritten Schritt wird ein Überblick über die Datenauswertung gegeben, die inhaltsanalytisch mithilfe von MAXQDA erfolgt. In diesem Zusammenhang wird auch die Operationalisierung der Bedingungen und Strategien dargelegt.

4.1 Analyse mittels Fallstudien

Wie in den vorherigen Kapiteln bereits argumentiert wurde, erfolgt bürokratische Einflussnahme in internationalen Entscheidungsprozessen vor allem auf subtile Weise „hinter den Kulissen“ (Jörgens, Kolleck und Saerbeck 2016: 980–981). Sie ist darüber hinaus stets vom jeweiligen Kontext, Akteurskonstellationen und den dem Individuum zur Verfügung stehenden Ressourcen abhängig. Die Strategiewahl ist folglich ein komplexer Prozess auf Akteursebene, bei dem das Individuum sich all dieser Aspekte bewusst sein und auf deren Grundlage eine Entscheidung treffen muss. Das dieser Arbeit zugrunde liegende Verständnis von Strategien als Ziel-Mittel-Umwelt Kalkulationen nimmt den jeweiligen Kontext in den Blick und postuliert, dass insbesondere individuelle Umweltfaktoren über die Mittelwahl der Verwaltungsmitarbeiter:innen entscheiden (siehe Kapitel 3). Dementsprechend kann eine Analyse der konkreten Strategiewahl nicht auf quantitativer Ebene erfolgen, sondern muss am Einzelfall untersucht werden, um diese Faktoren berücksichtigen zu können (George und Bennett 2005: 19). Fallstudien erlauben ein detailliertes Analyseverfahren, das darauf abzielt, den Verlauf der komplexen Verhandlungen auf internationaler Ebene sowie die jeweiligen Präferenzen, Entscheidungen und Aktivitäten von Akteur:innen nachzuzeichnen und dabei auch die jeweiligen (Umwelt-)Bedingungen zu berücksichtigen (Blatter, Langer und Wagemann 2018: 175–177; Jahn 2013: 324; Lauth und Winkler 2010: 52–53). In dieser Arbeit handelt es sich bei einem Fall um ein konkretes, von den Entscheidungsgremien einer internationalen Organisation verabschiedetes politisches Dokument

sowie dessen Entstehungsprozess. Das kann eine Resolution, ein Aktionsplan, eine Erklärung oder eine Empfehlung sein.

Das Ziel der Analyse ist es, zu erklären, unter welchen Bedingungen die Mitarbeiter:innen internationaler Verwaltungen bestimmte Strategien auswählen, um Einfluss auf den Entscheidungsprozess oder –inhalt zu nehmen. Auf der Grundlage einer Einzelfallstudie ist es nur schwer möglich, generalisierende Aussagen über das Verhältnis von unabhängigen Variablen und abhängiger Variable zu treffen. Daher sollen mehrere Fallstudien durchgeführt werden, die unterschiedliche Konstellationen der unabhängigen Variablen (also der Bedingungen „Salienz“ und „Komplexität“) aufweisen (George und Bennett 2005: 77–79; Jahn 2013: 324; Lauth und Winkler 2010: 53; Ritchie et al. 2013: 52; van Evera 1997: 54–56).

Jeder Fall soll unter Berücksichtigung der spezifischen Kontextfaktoren betrachtet werden. Die Erkenntnisse der vier Fallstudien sollen am Ende vergleichend interpretiert werden, um ein Gesamtbild der Strategiewahl von internationalen Beamt:innen zu erhalten und fundierte Aussagen über die Validität der Hypothesen treffen zu können.

4.2 Auswahl der Analysemethode

Diese Arbeit folgt einem deduktiven Vorgehen: Ziel der empirischen Untersuchung ist es, die im vorherigen Kapitel theoretisierten Zusammenhänge von Bedingungskonfigurationen und Strategiewahl durch die Analyse der konkreten Entscheidungsprozesse zu überprüfen und die theoretischen Überlegungen gegebenenfalls verfeinern zu können (Muno 2016: 80; Orban und Trampusch 2019: 367). Daher wird eine Analysemethode genutzt, die auf der Ebene des Einzelfalls theorietestend angewendet werden kann, um die angenommenen Ursache-Wirkung-Beziehungen zu überprüfen (Obermeier 2013: 89).

Multilaterale Verhandlungen sind komplexe Prozesse, die von einer Vielzahl beteiligter Akteur:innen mit komplexen Interessenkonstellationen sowie von inhaltlich vielschichtigen, länderübergreifenden Themengebieten geprägt sind. Der Zeitverlauf von der Agendasetzung bis zur Verabschiedung einer politischen Entscheidung kann sich daher häufig über mehrere Jahre erstrecken (Arts und Verschuren 1999: 416). Demzufolge muss eine Methode gewählt werden, die es ermöglicht, diese Komplexität internationaler Verhandlungsprozesse sowohl deskriptiv als auch analytisch zu erfassen. Das schließt sowohl die Abbildung des zeitlichen Verlaufs als auch die Erfassung der Interessenvielfalt und Entscheidungsmechanismen beteiligter Akteur:innen im Hinblick auf bestehende Kontextfaktoren ein.

Des Weiteren muss sie die Möglichkeit kombinatorischer Kausalität berücksichtigen: Die vorab definierten Bedingungen Salienz, Präferenzheterogenität und Komplexität des Politikproblems können nicht nur individuell, sondern möglicherweise auch lediglich in bestimmten Kombinationen wirken. Diesem Umstand muss mittels der gewählten Analysemethode Rechnung getragen werden können. Darüber hinaus ist a priori in der Regel nicht feststellbar, ob ein unifinaler Kausalpfad existiert oder weitere, von den theoretischen Überlegungen nicht berücksichtigte Kausalpfade wirken, die die Strategiewahl internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen erklären können (Obermeier 2013: 90–91; Rohlfing 2012: 7).

Die analytische Herausforderung der Untersuchung von Einflussstrategien internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen besteht darin, dass Präferenzen gar nicht und Strategien nur bedingt beobachtbar sind und daher nicht auf den ersten Blick bestimmt werden kann, ob eine Handlung aus einer eigenen Präferenz resultiert oder vielmehr eine Reaktion auf äußere Faktoren darstellt (Frieden 1999: 46). Strategien internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen können daher nur mittels einer genauen Prozessanalyse herausgearbeitet werden, die es ermöglicht, Kausalketten nachzuvollziehen (Arts und Verschuren 1999: 416). Diese Methode soll im Folgenden näher erläutert und ihr Mehrwert für das Analysevorhaben herausgearbeitet werden.

4.3 Die Prozessanalyse

„[P]rocess tracing is a method for the collection of causal process observations in order to be able to reconstruct the process that leads to the outcome of interest“ (Rohlfing 2012: 158, Hervorhebung im Original). Bei der Prozessanalyse handelt es sich damit um eine fallorientierte Methode, die daran interessiert ist, die meist komplexen Ursachen eines sozialen Phänomens zu erklären (Bennett 2010: 704). Die Prozessanalyse kann insbesondere in Fallstudiendesigns verwendet werden. An die Fallstudien anschließend können auf ihrer Grundlage Vergleiche zwischen den Fällen gezogen werden, um zu prüfen, ob die in der Einzelfallanalyse herausgearbeiteten Zusammenhänge zwischen Ursache und Wirkung sowie die jeweiligen Kausalmechanismen auch darüber hinaus bestätigt werden können (Schimmelfennig 2006: 266).

Ziel der Prozessanalyse ist es, einzelne Ereignisse oder Handlungen der beteiligten Akteur:innen durch kausale Zusammenhänge plausibel zu verbinden, um daraus Entscheidungsprozesse zu rekonstruieren und somit ein Gesamtbild der Vorgänge zu schaffen (Muno 2016: 84). Dabei wird das temporäre Zusammenspiel zwischen Bedingungen und Mechanismen, das zu spezifischen Ergebnissen führt, möglichst genau nachgezeichnet (Beach und Pedersen 2013: 14; Haverland und Blatter 2012: 27; Tramusch und Palier 2016: 8). Grundlage hierfür ist der Ansatz, dass fast alle sozialen Ereignisse Resultate

einer Kombination von Kausalfaktoren darstellen. „Kausalmechanismen sind unmittelbar nicht beobachtbare physische, soziale und psychologische Prozesse, durch die rational agierende Akteure kontextgebunden handeln“ (Jahn 2013: 349). Sie können beschrieben werden als Ereignisse, die eine Verbindung zwischen Ursachen und Effekten herstellen, also zeitlich oder räumlich zwischen der unabhängigen und abhängigen Variable liegen, nicht vollständig von den spezifizierten unabhängigen Variablen bestimmt sind und damit unabhängige Auswirkungen auf die abhängige Variable haben (Bennett und Checkel 2015: 6–7).

Mithilfe der Prozessanalyse kann die Wirkung eines Kausalmechanismus in bestimmten Situationen nachgezeichnet und somit Klarheit darüber gewonnen werden, warum zwischen zwei oder mehreren Ereignissen „Korrelationen und empirische Regelmäßigkeiten“ (Orban und Trampusch 2019: 367) auftreten (Mayntz 2002: 24; Orban und Trampusch 2019: 367). Dafür werden möglichst viele Zwischenschritte in einem Prozess untersucht, um Rückschlüsse darüber zu ziehen, wie sich dieser Prozess entwickelt hat und ob und wie er zu dem Ergebnis geführt hat, das im Mittelpunkt des Forschungsinteresses steht (Beach und Pedersen 2013: 4–5; Bennett und Checkel 2015: 6; Trampusch und Palier 2016: 2).

Die Prozessanalyse ermöglicht somit durch die Identifikation relevanter Faktoren, die zwischen einer Ursache und ihrer Wirkung liegen, eine gewisse Tiefe bei der Analyse von Kausalbeziehungen (Beach und Pedersen 2013: 1). Damit können zugleich Scheinkorrelationen und Äquifinalitäten aufgedeckt werden. Letztere beschreiben den Umstand, dass unterschiedliche Ursachen das gleiche empirische Phänomen hervorrufen können (Rohlfing 2012: 7). Darüber hinaus ist ein Kausalfaktor keineswegs kontextunabhängig, seine Effekte können je nach Kontext variieren (kausale Heterogenität) (Bennett und Checkel 2015: 19; Blatter und Haverland 2014: 80; Checkel 2008; Jahn 2013: 336). Dieser Umstand ist insbesondere in internationalen Verhandlungsprozessen relevant, in denen eine Vielzahl von Faktoren das Verhalten der Individuen bestimmen kann. Durch ihre analytische Tiefe ermöglicht es die Prozessanalyse, all diese Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Sie kann dabei entweder zum Zwecke der Hypothesenentwicklung oder des Hypothesentests durchgeführt werden (Bennett 2010: 704–705; Bennett und Checkel 2015: 7–8).

Im Mittelpunkt der theorietestenden Prozessanalyse stehen die Fragen, ob jeder Teil des Kausalmechanismus in der theoretisch erwarteten Weise präsent ist, der Mechanismus als Ganzes wie angenommen wirkt und welche (Kombination von) Bedingungen zu einem bestimmten Ergebnis führen (Beach und Pedersen 2013: 3, 12). Damit kann in der Analyse überprüft werden, ob die theoretisierten Annahmen zu Strategien als Ziel-Mittel-Umwelt Kalkulationen empirisch verifizierbar sind. Der Fokus liegt

dabei auf der Analyse des Zeitverlaufes, in dem sich die Kausalkette entfaltet (Mayntz 2016: 484). Durch die Teilung des Falls in zeitliche Etappen können mehrere „Beobachtungspunkte“ berücksichtigt werden, was die Analysedichte erhöht und somit hilft, die Hypothesen aus einer Theorie zu überprüfen. Auf Grundlage dieser Interaktion zwischen Theorie und Empirie kann die bestehende Theorie, wenn nötig, im Anschluss an die Analyse modifiziert oder sogar verworfen werden (Jahn 2013: 336).

Kausalmechanismen und ihre Wirkungsweise wurden in der Literatur vielfach diskutiert. Ansätze, die einem deterministischen Verständnis von Kausalmechanismen folgen, gehen davon aus, dass ein Mechanismus immer zum gleichen Ergebnis führen wird. Hingegen postulieren probabilistische Ansätze, dass Mechanismen stets mit dem Kontext interagieren, in dem sie operieren (Trampusch und Palier 2016: 6). Aufgrund der zentralen Bedeutung situativer Faktoren für das Verständnis von Strategien, das dieser Arbeit zugrunde liegt, folgt die Analyse von Kausalmechanismen diesem probabilistischen Verständnis. Demnach werden Kontextfaktoren in die Analyse von Kausalmechanismen einbezogen unter der Annahme, dass Kausaleffekte immer von der Interaktion der spezifischen Mechanismen mit den jeweiligen kontextuellen Aspekten abhängen (Falleti und Lynch 2009: 1144). Kontexte sind breit definiert und umfassen alle relevanten Aspekte eines Umfelds (zeitlich, räumlich, institutionell), in denen eine Reihe von Ausgangsbedingungen durch einen spezifizierten Kausalmechanismus oder ein Bündel von Kausalmechanismen wahrscheinlich zu einem Ergebnis führen. Dabei haben sie selbst keine kausale Wirkung, müssen aber dennoch präsent sein, damit sich eine Ursache-Wirkungs-Beziehung in bestimmter Weise entfalten kann (Beach 2017: 2; Falleti und Lynch 2009: 1152; Thomann und Manatschal 2016: 3–4).

Dem Verständnis von Strategien als Ziel-Mittel-Umwelt Kalkulationen liegt bereits die Annahme zugrunde, dass insbesondere Umweltfaktoren darüber entscheiden, welche Handlungsoption das Individuum als die vielversprechendste ansieht, um sein Ziel zu erreichen. Dies kann dazu führen, dass derselbe Kausalmechanismus in verschiedenen Kontexten nicht die gleiche Wirkung entfaltet und damit nicht zum gleichen Ergebnis führt. Indem der Mechanismus bekannt ist, kann das Ergebnis des Prozesses also noch nicht vorhergesagt werden (Falleti und Lynch 2009: 1147, 1151). Die Prozessanalyse kann damit durch die explizite Berücksichtigung von Kontextfaktoren als Methode genutzt werden, um Entscheidungsprozesse auf individueller Ebene zu analysieren (Trampusch und Palier 2016: 5).

Die Prozessanalyse trägt damit der Komplexität politischer Entscheidungsprozesse Rechnung und darf demzufolge als geeignete Methode gelten, um den Anforderungen des Analysevorhabens gerecht zu werden und zu überprüfen, welche der definierten Bedingungen in welcher Weise zur Wahl bestimmter Einflussstrategien seitens der internationalen Beamt:innen beigetragen haben (Blatter, Langer und

Wagemann 2018: 239; Hupe und Hill 2006: 13). Sie ermöglicht, Variablen und Mechanismen in einem konkreten Fall zu identifizieren und gibt damit Aufschlüsse über die jeweilige Kausalkette. Damit erlaubt sie eine Prüfung der vorher getroffenen Erwartungen bezüglich der Mechanismen und des Zusammenhangs, in dem die jeweiligen Bedingungen und die tatsächliche Strategiewahl zueinander stehen. Durch diese detaillierte Analyse können äquifinale und kombinatorische Kausalitäten ebenfalls erfasst werden. Situationsabhängige Mechanismen, durch die Akteur:innen und Strukturen verbunden werden, können gleichermaßen einbezogen werden (Collier 2011: 824; George und Bennett 2005: 207; Muno 2016: 88; Obermeier 2013: 94–96).

4.4 Fallauswahl

Grundlage der für die Analyse ausgewählten Fälle sind Daten, die im Rahmen des DFG Projektes „The Consequences of Bureaucratic Autonomy for International Administrative Influence“ erhoben wurden. Das Projekt untersucht Bedingungen und Strategien bürokratischer Einflussnahme in den vier internationalen Organisationen ILO, WHO, UNESCO und FAO. Die Fälle wurden dabei in einem ersten Schritt mithilfe einer Online-Umfrage unter Mitarbeiter:innen der Organisationen sowie Vertreter:innen von Mitgliedstaaten und Nichtregierungsorganisationen vorausgewählt. Hierzu wurden 2007 Fragebögen versendet, 211 wurden vollständig ausgefüllt (Rücklaufquote von 10,5 Prozent). Die erhaltenen Antworten wurden zunächst vorgesichtet, ähnliche Antworten zusammengefasst und gezählt, und solche Fälle eliminiert, die keiner Entscheidung durch ein Entscheidungsgremium der jeweiligen Organisation zugeordnet werden konnten oder die nicht von der Organisation allein, sondern organisationsübergreifend getroffen wurden (beispielsweise die Sustainable Development Goals der UN).

Das Erfordernis einer breiten Datengrundlage, die essenziell für die analytische Tiefe der Prozessanalyse ist, wurde bei der Fallauswahl ebenfalls berücksichtigt. Ein wichtiger Faktor ist das Alter der jeweiligen Entscheidungen mit Blick auf das Erinnerungsvermögen der beteiligten Akteur:innen und eventuelle Personalrotationen. Dementsprechend wurden Fälle ausgewählt, die nicht länger als zehn Jahre zurücklagen, um Präzision und Korrektheit der Informationen möglichst zu maximieren und Abläufe annähernd genau nachvollziehen zu können (Beach und Pedersen 2013: 135).

Des Weiteren wurden Fälle aussortiert, in denen das Sekretariat überhaupt nicht beteiligt war. Sekretariatsbeteiligung bedeutet, dass das Sekretariat (in Form individueller Mitarbeiter:innen) beispielsweise bei der Entwicklung und/oder Implementierung einer bestimmten Entscheidung involviert ist, indem es den Entscheidungsträger:innen, Betroffenen oder anderen Akteur:innen prozessbezogene oder fachliche Expertise zur Verfügung stellt. Dies setzt eine aktive Beteiligung im

Entscheidungsprozess voraus, die über die reine Bereitstellung passiver Konferenzdienste (Buchen von Unterkünften, Bereitstellung von IT-Infrastruktur, Übersetzung etc.) hinausgeht (Ege, Bauer und Wagner 2019: 5).

Die verbliebenen Fälle wurden nach Tätigkeitsbereichen der Organisation geordnet. Für jeden Bereich wurde eine Entscheidung ausgewählt, sodass ein vorläufiges Sample von 24 Fällen entstand. Zu diesen wurden nach ausführlichen Kontaktrecherchen Interviewpartner:innen in den vier Organisationen sowie Vertretungen der Mitgliedstaaten angefragt. Die Interviewreisen nach Genf zur ILO und WHO konnte wie geplant durchgeführt werden, die Reise nach Rom zur FAO musste aufgrund der Coronapandemie jedoch vorzeitig abgebrochen werden. Die restlichen Interviews mit Mitarbeiter:innen der Organisationen wurden online durchgeführt. Infolge der Pandemiesituation konnten jedoch aufgrund fehlender Kapazitäten der Botschaften keine Interviews mit Mitgliedstaatenvertretungen geführt werden. In der UNESCO bestanden darüber hinaus Schwierigkeiten, Interviewpartner:innen für alle Entscheidungen zu finden. Daher wurden unter Rückgriff auf die Umfrage drei zunächst ausgewählte Entscheidungen durch drei andere weniger häufig genannte ersetzt. Die im Rahmen der Interviews erhobenen Daten erlaubten eine weitere Eingrenzung der Fälle, sodass am Ende 17 Fälle für die weitere Analyse genutzt werden konnten. Diese wurden codiert, um den Zusammenhang von verschiedenen Bedingungskonstellationen und der erfolgten Einflussnahme erheben zu können. Dafür wurden die Bedingungen Salienz, Komplexität und Präferenzheterogenität sowie „unternehmerisches Verhalten“ des Sekretariates als Vorbedingung für die Einflussnahme codiert. In die Fallauswahl für die folgende Analyse wurden nur solche Fälle einbezogen, die den Wert 1 oder 0,66 aufwiesen. Der Wert 1 bedeutet, dass die Verwaltungsmitarbeiter:innen sich eindeutig strategisch verhielten und sowohl wissensbasierte als auch prozessbedingte Strategien beobachtet werden können. Mit 0,66 wurden jene Fälle codiert, in denen ebenfalls eindeutig strategisches Verhalten vorlag, die Verwaltungsmitarbeiter:innen sich jedoch vorsichtiger verhielten oder in denen sie seitens der Stakeholder auf Gegenwehr stießen.

In einem ersten Schritt wurden die Fälle eliminiert, in denen das Sekretariat kein sichtbares „unternehmerisches Verhalten“ zeigte, also nicht strategisch agierte, um die eigenen Präferenzen durchzusetzen (Seawright und Gerring 2008: 300). Aus den übrigen zehn Fällen werden in der vorliegenden Arbeit vier für die Analyse bürokratischer Einflussstrategien ausgewählt. Grundlage der Auswahl war die Theoretisierung strategischen Verhaltens als mandats- versus positionsorientiert. Im vorherigen Kapitel wurde argumentiert, dass die jeweilige Verhaltensausrprägung von den situativen Bedingungen abhängig ist, insbesondere von der Präferenzstärke der Mitgliedstaaten, die es den Beamt:innen verwehrt oder ermöglicht, eigene inhaltliche Präferenzen voranzubringen. Des Weiteren wurde gezeigt, dass die

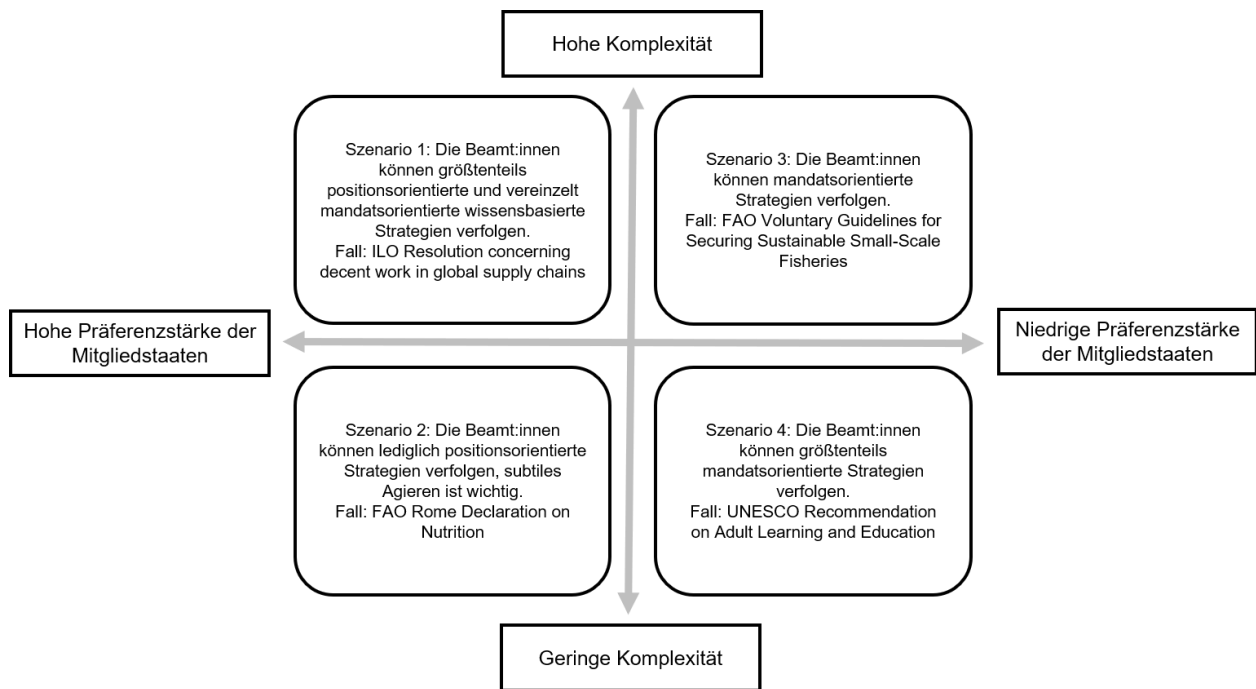
Komplexität der jeweiligen Thematik den Verwaltungsmitarbeiter:innen trotz politischer Sensitivität eines Themas Möglichkeiten bieten kann, mandatsorientierte wissensbasierte Strategien anzuwenden. Daraus ergeben sich vier Bedingungskonstellationen, in denen internationale Beamt:innen unterschiedliche Arten von Strategien anwenden.

Die *Präferenzheterogenität* der Mitgliedstaaten wurde für die Fallauswahl nicht berücksichtigt, da sie in Fällen hoher Salienz kaum Anknüpfungspunkte für die internationalen Verwaltungsmitarbeiter:innen bietet, mandatsorientierte Strategien zu verfolgen. Präferenzheterogenität stellt zwar eine notwendige Bedingung für das Sekretariat dar, eigene Präferenzen im Prozess voranzubringen. Im Falle hoher Salienz ist der mögliche Vertrauensverlust seitens der Mitgliedstaaten jedoch handlungsleitend und beeinflusst damit die Strategiewahl stärker. Sind es beispielsweise die einflussreichsten Mitgliedstaaten, die starke Interessen verfolgen, hat das Sekretariat im politischen Prozess kaum Möglichkeiten, strategisch zu handeln, selbst wenn die Thematik umstritten ist und es mit anderen Mitgliedstaaten Bündnisse eingehen könnte. In diesem Fall überwiegt das Vermeiden des potenziellen Vertrauensverlustes gegenüber dem Wunsch, eigene Interessen durchsetzen zu können. Daher können die Sekretariatsmitarbeiter:innen lediglich ihre Expertise in gewissem Umfang als einzigen komparativen Vorteil strategisch nutzen, da die Mitgliedstaaten über den Informationsfluss weniger Kontrolle ausüben können als im politischen Prozess selbst.

Für die Analyse wurden auf Grundlage der Bedingungskonstellationen vier sogenannte „most-likely cases“ ausgewählt. Hintergrund dieser theoriebasierten Auswahltaktik ist der Gedanke, dass solche Fälle untersucht werden, bei denen die Ausprägung der vier Bedingungskonstellationen am ehesten den theoretisierten Szenarien entspricht und daher zu erwarten ist, dass sie wahrscheinlich am ehesten den theoretisierten Kausalmechanismus aufweisen und damit die vorgefassten Hypothesen bestätigen (Rohlfing 2012: 84, 86). Die Varianz der Bedingungskonstellationen soll es damit ermöglichen, unterschiedliche Ausprägungen der Strategiewahl als abhängiger Variable zu erhalten und damit die Wirkungsweise des zugrunde liegenden Mechanismus differenzierter nachzeichnen zu können. Die vier Szenarien mit den jeweils ausgewählten Fällen sind in Abbildung 5 (s. S. 96) dargestellt.

Abbildung 5: Strategieranwendung unter verschiedenen Bedingungskonstellationen

(Quelle: Eigene Darstellung.)



Aus den beschriebenen zehn Fällen wurden zunächst die beiden ausgewählt, die die höchsten beziehungsweise niedrigsten Werte von Salienz und Komplexität⁷ aufweisen sowie zwei Fälle, deren Bedingungskonstellation Szenario 3 und 4 entsprechen. Für Szenario 1 wird mit der ILO „Resolution concerning decent work in global supply chains“ (ILO GSC) ein Fall ausgewählt, der von hoher Salienz und hoher Komplexität gekennzeichnet ist. Die Salienz der Thematik beschreibt die Interessenlage der Mitgliedstaaten und anderer Stakeholder. Die Thematik der menschenwürdigen Arbeit in globalen Lieferketten hatte für alle drei Mitgliederparteien der ILO eine große Relevanz. Daher wurde die Bedingung Salienz mit dem Wert 1 codiert. Die Bedingung „Komplexität“ der jeweiligen Thematik wurde in diesem Fall ebenfalls mit dem Wert 1 codiert, weil kontextspezifisches Wissen oder technische Expertise essenziell waren, um das Problem in all seinen Dimensionen zu erfassen. Wissen oder Expertise schließen beispielsweise vergleichbare statistische Daten, Wissen bezüglich individueller länderspezifischer Kontexte, die Entwicklung effektiver kontextübergreifender Lösungen (aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters des Problems), oder die Notwendigkeit multisektoraler Expertise (beispielsweise Landwirtschaft und Fischerei, Textil- und Elektroindustrie) ein.

Für Szenario 2 wird mit der FAO „Rome Declaration on Nutrition“ (FAO FOOD) der einzige Fall im Sample ausgewählt, der eine eher geringe Komplexität bei hoher Salienz aufweist. Komplexität nimmt hier den Wert von 0,33 an, weil in Bezug auf das Problem kontextspezifisches Wissen oder technische

⁷ Das Codierschema für die Bedingungen ist in Anhang 1 dargestellt.

Expertise hilfreich, aber nicht essenziell waren. Salienz wurde mit dem Wert 1 codiert, weil insbesondere die westlichen Industrienationen ein großes Interesse an der inhaltlichen Ausgestaltung der Erklärung zeigten. Die FAO „Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries“ (FAO SSF) sind gekennzeichnet durch eine relativ geringe Präferenzstärke der Mitgliedstaaten sowie eine hohe thematische Komplexität und entsprechen damit Szenario 3. Salienz wurde hier mit dem Wert 0,33 codiert, da die Thematik lediglich für weniger einflussreiche Mitgliedstaaten des globalen Südens eine hohe Relevanz hatte. Komplexität wurde mit dem Wert 0,66 codiert, weil kontextspezifisches Wissen oder technische Expertise essenziell waren, um zumindest einige Aspekte des Problems zu erfassen. Die UNESCO „Recommendation on Adult Learning and Education“ (UNESCO ALE) ist sowohl durch geringe Komplexität als auch geringe Präferenzstärke der Mitgliedstaaten gekennzeichnet und daher ein Fall, der Szenario 4 repräsentiert. In allen Fällen wurde die Bedingung „Strategisches Verhalten“ mit 0.66 oder 1 codiert. Die Bedingungskonfigurationen der ausgewählten Fälle sind zusammenfassend in Tabelle 4 dargestellt.

Tabelle 4: Bedingungskonfigurationen der ausgewählten Fälle

(Quelle: Eigene Darstellung)

	COMPLEX	SAL	ENTREPRE
ILO GSC	1	1	0.66
FAO FOOD	0.33	1	0.66
FAO SSF	0.66	0.33	1
UNESCO ALE	0.33	0.33	1

Im Fall der „ILO Resolution concerning decent work in global supply chains“ wird erwartet, dass die starken Präferenzen der Mitgliedstaaten den Beamt:innen verwehren, als strategische Unternehmer:innen zu agieren. Sie werden eher als neutrale Vermittler:innen auftreten, um das Vertrauen der Mitgliedstaaten nicht zu gefährden. Aufgrund einer hohen Komplexität der Thematik könnten sie jedoch gegebenenfalls ihren Wissensvorsprung nutzen und als absichtsvolle Expert:innen mandatsorientierte wissensbasierte Strategien anwenden. Im Fall der FAO „Rome Declaration on Nutrition“ wird erwartet, dass sie diesen Wissensvorsprung jedoch aufgrund der geringen Komplexität der Thematik nicht nutzen können, sodass sie hier eher positionsorientiert als neutrale Expert:innen auftreten. Im Fall der FAO „Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries“ ist die Präferenzstärke der Mitgliedstaaten gering, was es den Verwaltungsmitarbeiter:innen erlauben dürfte, als „strategische Unternehmer:innen“ mandatsorientierte Prozessstrategien zu verfolgen. Aufgrund der hohen

Komplexität der Thematik können sie darüber hinaus in besonderem Maße ihren Wissensvorsprung nutzen und als strategische Expert:innen mandatsorientierte wissensbasierte Strategien anwenden. Im Fall der UNESCO „Recommendation on Adult Learning and Education“ ist zu erwarten, dass sie aufgrund der geringen Präferenzstärke der Mitgliedstaaten ebenfalls als strategische Unternehmer:innen agieren können. Aufgrund der geringen Komplexität der Thematik dürfte die Nutzung wissensbasierter mandatsorientierter Strategien jedoch eine geringere Rolle spielen.

Insbesondere auf der Individualebene können die jeweiligen Kontextfaktoren eine wichtige Rolle für Entscheidungen und Handlungen der Akteur:innen spielen. Dies hat zur Folge, dass das Auftreten eines Mechanismus in verschiedenen Kontexten durchaus nicht zum selben Ergebnis führen muss. Daher sollen die vier Fälle zunächst als Einzelfallstudien für sich betrachtet werden, um die Wechselwirkung von Kontext und Strategiewahl möglichst ganzheitlich nachzeichnen zu können. Im Anschluss daran soll dennoch versucht werden, kontextunabhängige systematische Mechanismen zu identifizieren, um verallgemeinerbare Aussagen über die Strategiewahl der Individuen treffen zu können (Beach und Pedersen 2013: 36). In einem nächsten Schritt wird die den Fallanalysen zugrunde liegende Datenerhebung beschrieben.

4.5 Datenerhebung

Zunächst wurden relevante Dokumente wie Sitzungsprotokolle des jeweiligen Legislativ- beziehungsweise Exekutivorgans der Organisation sowie Berichte des Sekretariates oder anderer relevanter Akteur:innen einer qualitativen Inhaltsanalyse unterzogen. Damit konnte ein erster Einblick in den Prozessverlauf, in formale Aufgaben des Sekretariates sowie bestehende Interessenkonstellationen der Mitgliedstaaten gewonnen werden. Die erhobenen Sekundärdaten dienten als Vorbereitung für Interviews mit Sekretariatsmitarbeiter:innen und Vertreter:innen der Mitgliedstaaten und wurden dann durch die in diesen Gesprächen generierten Primärdaten ergänzt (Trampusch und Palier 2016: 14).

Um ein möglichst differenziertes Bild des Entscheidungsprozesses zu erhalten, wurden pro Fall mehrere Interviews mit Mitarbeiter:innen des Sekretariates sowie in drei Fällen auch mit Vertreter:innen der Mitgliedstaaten geführt (Bennett und Checkel 2015: 25).⁸ Diese sollten insbesondere dazu dienen, Interessenkonstellationen der Mitgliedstaaten, mögliche Konflikte sowie Präferenzen und Aktivitäten des Sekretariates herauszufiltern, welche aus einer reinen Dokumentenanalyse nicht vollständig sichtbar werden. Die Interviews wurden unabhängig voneinander geführt, um „soziale Erwünschtheit“ oder

⁸ Aufgrund der Corona-Pandemie mussten die Interviews mit der UNESCO vollständig online geführt werden. Eine Kontaktaufnahme mit möglichen Interviewpartner:innen in den Vertretungen der Mitgliedstaaten wurde hier zusätzlich erschwert, sodass lediglich die Interviews mit Mitarbeiter:innen des Sekretariates als Datenquelle dienen.

vorherige Absprachen der Interviewpartner:innen zu vermeiden. Sie wurden als semistrukturierte Leitfadeninterviews konzipiert, um eine gewisse Vergleichbarkeit zu gewährleisten, gleichzeitig aber auch gezielt auf die Interviewpartner:innen eingehen zu können und individuell verfügbare Hintergrundinformationen zu erhalten. Sie wurden aufgezeichnet und anschließend mit der Transkriptionssoftware „trint“ transkribiert sowie vollständig anonymisiert. Der Fragebogen beinhaltete neben Fragen nach der eigenen Rolle im politischen Prozess Fragen nach der Komplexität der Thematik und nach dem bestehenden Hintergrundwissen des Sekretariates. Damit sollte der mögliche Wissensvorsprung der internationalen Beamt:innen erfasst werden. Darüber hinaus wurde nach der generellen Relevanz des Themas für die jeweiligen Stakeholder gefragt sowie nach besonders aktiven Akteur:innen, Kontroversen und konkreten Konfliktlinien, um Präferenzstärke und Präferenzheterogenität der Mitgliedstaaten zu erfassen. Ein dritter Teil beinhaltete Fragen nach der Rolle und den Präferenzen des Sekretariates. Des Weiteren wurde nach einer konkreten Zusammenarbeit mit einzelnen Mitgliedstaaten sowie dem wichtigsten Beitrag des Sekretariates in den Verhandlungen gefragt, um mögliche Strategien zu erfassen. Die Kongruenz zwischen Verwaltungspräferenzen und finalem Entscheidungsinhalt wurde ebenfalls abgefragt, um einzuschätzen, inwieweit die Beamt:innen die eigenen Präferenzen erfolgreich im politischen Prozess einbringen konnten. Es wurden für die unterschiedlichen Befragten Gruppen (Mitarbeiter:innen der internationalen Verwaltung, Vertreter:innen der Mitgliedstaaten sowie andere Stakeholder) separate Fragebögen konzipiert, um ihre Sichtweise auf den jeweiligen Entscheidungsprozess genau erfassen zu können.⁹ Die Daten wurden mittels der inhaltlich strukturierenden Inhaltsanalyse ausgewertet. Dieses Vorgehen wird im Folgenden genauer beschrieben.

4.6 Datenauswertung mittels der inhaltlich strukturierenden Inhaltsanalyse

Ziel der Inhaltsanalyse „ist die systematische Bearbeitung von Material aus Kommunikationen“ (Mayring 1991: 209). Es handelt sich dabei um eine Auswertungsform, deren Fokus auf Textverstehen und Textinterpretation liegt (Kuckartz 2014: 39). Relevante Bedeutungen werden dafür in Kategorien eines inhaltsanalytischen Kategoriensystems eingeteilt und einschlägige Textstellen werden diesen Kategorien anschließend zugeordnet (Schreier 2014). Die jeweiligen Kategorien werden durch Umschreibung des relevanten Inhalts und die Angabe von Indikatoren definiert. Mittels Codieren werden die relevanten Textstellen den jeweiligen Kategorien zugeordnet (Kuckartz 2014: 46–48). Dabei wird systematisch vorgegangen. Die Analyse läuft also nach expliziten Regeln ab, um Verständnis, Nachvollziehbarkeit und Überprüfung der Analyse zu ermöglichen. Die Systematik zeigt sich auch darin, dass bei einer Inhaltsanalyse theoriegeleitet vorgegangen wird – das Material wird unter einer theoretisch

⁹ Der für die Verwaltungsmitarbeiter:innen konzipierte Fragebogen ist in Anhang 3 dargestellt.

fundierten Fragestellung analysiert und die Ergebnisse vor dem jeweiligen Theoried Hintergrund interpretiert (Mayring 2015: 12–13).

Die inhaltlich strukturierende Inhaltsanalyse kann als zentrale Methode qualitativer Inhaltsanalyse bezeichnet werden. Ihr Kern besteht darin, ausgewählte inhaltliche Aspekte des Materials herauszufiltern, zu konzeptualisieren und „das Material im Hinblick auf solche Aspekte systematisch zu beschreiben“ (Schreier 2014: „Inhaltlich-strukturierende qualitative Inhaltsanalyse“). Es geht also darum, Themen und Subthemen zu identifizieren, zu systematisieren und wechselseitige Relationen zu analysieren. Charakteristisch für die inhaltlich-strukturierende Inhaltsanalyse ist eine mehrstufige Bildung des Kategoriensystems. Dabei kann sowohl vollständig induktiv als auch größtenteils deduktiv oder in einem mehrstufigen Verfahren vorgegangen werden. Dieses mehrstufige Vorgehen wurde auch in der vorliegenden Arbeit angewendet (Kuckartz 2014: 77, 98).

Einige der Kategorien für die spätere Codierung wurden aus den in Kapitel 3 formulierten theoretischen Überlegungen abgeleitet. Dies galt zum einen für die Bedingungen Salienz, Komplexität und Präferenzheterogenität. Darüber hinaus wurden einige Kategorien auf Grundlage des Interviewleitfadens gebildet, in dem bereits explizit nach den Strategien „Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Mitgliedstaaten“ und „Agendasetzung“ gefragt wurde. Die Kategorien „eigene Präferenzen der Verwaltung“ sowie „aktives Voranbringen der Präferenzen“ als Voraussetzungen für strategisches Verhalten wurden ebenfalls auf der Grundlage des Interviewleitfadens gebildet.

Die weiteren Kategorien wurden auf induktivem Wege gebildet. Zur ersten Sichtung und Kategorienbildung wurden solche Interviews ausgewählt, in denen die Interviewten sehr offen über die Rolle des Sekretariates im Verhandlungsprozess gesprochen und das eigene strategische Vorgehen relativ ausführlich dargelegt hatten. Auf dieser Grundlage wurden die dort beschriebenen Strategien induktiv herausgefiltert. Dieses Vorgehen war auch der Tatsache geschuldet, dass die Interviews mit einem zeitlichen Abstand geführt werden mussten, zum einen aufgrund der verschiedenen Hauptsitze der Organisationen, verbunden mit Terminkoordinierung und Reiseplanung, zum anderen aufgrund von Verzögerungen durch pandemiebedingte Reisebeschränkungen. Daraus folgte, dass das erste Material bereits gesichtet wurde, bevor weitere Interviews geführt wurden.

Da insbesondere die Strategien der Verwaltungsmitarbeiter:innen für die Forschungsfrage relevant sind, bildeten die identifizierten Kategorien aus dem Material zugleich einen Teil der Hauptkategorien. Im weiteren Verlauf des Prozesses wurden dann Untergliederungen in Subkategorien dort vorgenommen, wo es sinnvoll erschien. Zusätzlich wurden solche Hauptkategorien gebildet, die Charakteristika des Entscheidungsprozesses widerspiegeln (beispielsweise wichtigste Stakeholder).

Es wurden Sinneinheiten codiert, dabei bildete ein Teilsatz die kleinste Einheit. Falls eine Sinneinheit mehrere Sätze oder einen Absatz umfasste, wurde dieser in vollständiger Länge codiert. Wo dies für das Verständnis erforderlich war, wurde auch die einleitende Interviewer-Frage mitcodiert (Kuckartz 2014: 82). Für die Codierung wurde die Software „MAXQDA“ genutzt. Hier wurden zunächst die Kategorien in ein Code-System überführt und definiert. Anschließend wurden die relevanten Dokumente importiert und mittels des bestehenden Systems codiert. Der Codierungsprozess umfasste mehrere Durchgänge. MAXQDA ermöglichte über einige analytische Funktionen die Gegenüberstellung codierter Textstellen und damit auch einen systematischen Vergleich zwischen den Fällen.

Die Operationalisierung der Bedingungen wurde bereits im Zuge der Fallauswahl erläutert. Im Folgenden werden die Strategiekategorien noch einmal dargestellt und die anderen Hauptkategorien näher beschrieben.

4.7 Strategiekategorien und Prozessindikatoren

Die erhobenen Strategien wurden bereits im vorherigen Kapitel ausführlicher beschrieben. Sie werden in der folgenden Übersicht noch einmal dargestellt.

Tabelle 5: Strategien internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen

(Quelle: Eigene Darstellung)

<p style="text-align: center;">Dienende Expert:innen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faktenbasierte Berichterstattung • Beratung der Mitgliedstaaten in Verhandlungen 	<p style="text-align: center;">Neutrale Makler:innen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mediation während der Verhandlungen • Unparteilichkeit
<p style="text-align: center;">Strategische Berater:innen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informationsfilterung und gezielte -darstellung • Formulierung von Handlungsempfehlungen entsprechend eigener Präferenzen • Gezielte Formulierung des ersten Entscheidungsentwurfs 	<p style="text-align: center;">Strategische Unternehmer:innen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zielgerichtete Agendasetzung (eigenes) • Agendasetzung durch Stakeholder • Kooperation mit Mitgliedstaatenvertretungen und anderen Stakeholdern • Zusammenarbeit mit der Verhandlungsführung <ul style="list-style-type: none"> - Auswahl der Verhandlungsführung - Inhaltliche Beratung der Verhandlungsführung • Einsetzen eines externen Expert:innengremiums • Behandlung des Themas in einem anderen Gremium • Orchestrierung • Gestaltung des Prozessverlaufs

Prozessindikatoren

Zusätzlich zu den Strategiekategorien wurden auch Kategorien am Text gebildet, die zu einem besseren Verständnis des Entscheidungsprozesses beitragen. Dabei handelt es sich beispielsweise um Ziele der Verwaltung oder um besonders beteiligte Akteur:innen.

Präferenzheterogenität der Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten können durchaus über ein sehr unterschiedliches Verständnis einer politischen Problematik und dementsprechend über unterschiedliche Präferenzen hinsichtlich ihrer Lösung verfügen. Eine große Präferenzheterogenität schlägt sich beispielsweise in langwierigen Verhandlungen oder einer hohen Politisierung durch Medien oder andere Stakeholder nieder. Im Falle einer geringen Präferenzheterogenität können einige Stakeholder zwar bestimmten Aspekten der politischen

Entscheidung kritisch gegenüberstehen, überwiegend herrscht jedoch Konsens in der Frage, wie ein bestimmtes Problem am besten zu lösen sei. Es bestehen also gemeinsame Ziele, wenngleich es unterschiedliche Präferenzen hinsichtlich der Wahl der Mittel geben kann.

Präferenzen der internationalen Verwaltungsmitarbeiter:innen

Mit dieser Kategorie wurden Textstellen erfasst, die die jeweiligen Präferenzen der Verwaltungsmitarbeiter:innen widerspiegeln. Dabei handelt es sich beispielsweise um Äußerungen bezüglich einer Interpretation des politischen Problems aus Sicht des Sekretariates oder einer präferierten Lösung.

Kongruenz der eigenen Präferenzen und der Entscheidung

Diese Kategorie bezieht sich auf den Grad, zu dem die Ziele der internationalen Verwaltungsmitarbeiter:innen in der finalen Lösung realisiert wurden. Erfolgreiche Einflussnahme setzt neben der Beteiligung des Sekretariates und der aktiven „unternehmerischen“ Verfolgung von Präferenzen letztendlich auch eine Kongruenz zwischen diesen Präferenzen und dem Inhalt der finalen Entscheidung voraus (Ege, Bauer und Wagner 2019: 13). Es ist jedoch nicht ausreichend, die Ziele der Verwaltungsmitarbeiter:innen und den Inhalt der finalen Entscheidung lediglich gegenüberzustellen. Vielmehr können die Interessen der Verwaltungsmitarbeiter:innen häufig von denen anderer Akteur:innen überdeckt werden. Des Weiteren passen sie ihrer Ziele durchaus auch der politischen Realität an, um eine Einigung zu erzielen. Darüber hinaus können ihrer Präferenzen auch mit denen einiger einflussreicher Mitgliedstaaten übereinstimmen. Es muss also für die Analyse von Einflussnahme erkennbar sein, dass die Verwaltungsmitarbeiter:innen ihre Ziele aktiv vorangebracht und damit den Ausgang der Verhandlungen beeinflussen haben (Ege, Bauer und Wagner 2019: 16). Diese Kategorie steht demnach in engem Zusammenhang mit der Kategorie „Aktives Verfolgen der eigenen Präferenzen“ als Vorbedingung für strategisches Verhalten.

Volle Kongruenz

Die zentralsten Elemente der von den Verwaltungsmitarbeiter:innen angestrebten Lösung sind in die finale Entscheidung eingeflossen.

Teilweise Kongruenz

Die zentralsten Elemente der von den Verwaltungsmitarbeiter:innen angestrebten Lösung sind in die finale Entscheidung eingeflossen, aber einige kleinere Elemente fehlen oder wurden verändert.

Keine Kongruenz

Keines der zentralsten Elemente der von den Verwaltungsmitarbeiter:innen angestrebten Lösung wurde in der finalen Entscheidung berücksichtigt.

4.8 Zusammenfassung

In diesem Kapitel wurde das methodische Vorgehen genauer erläutert. Die Strategiewahl internationaler Sekretariatsmitarbeiter:innen soll anhand von Fallstudien untersucht werden. Die Prozessanalyse als Analysemethode ermöglicht dabei aufgrund ihrer analytischen Tiefe sowohl ein genaues Nachzeichnen der wirkenden Kausalmechanismen als auch die Inklusion komplexer Kontextfaktoren. Sie ist daher eine geeignete Methode, um die theoretische Konzeptualisierung von Einflussstrategien empirisch zu untersuchen. Des Weiteren wurde die Fallauswahl näher beschrieben, die auf der Grundlage von vier unterschiedlichen Bedingungskonstellationen und daraus abgeleiteten idealtypischen Szenarien getroffen wurde. Mit der ILO „Resolution concerning decent work in global supply chains“, der FAO „Rome Declaration on Nutrition“, den FAO „Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries“ und der UNESCO „Recommendation on Adult Learning and Education“ wurden vier Fälle ausgewählt, die sich durch unterschiedliche Konfigurationen von thematischer Komplexität und Salienz auszeichnen. Dementsprechend ist zu erwarten, dass die Verwaltungsmitarbeiter:innen in diesen Fällen unterschiedliche Einflussstrategien anwenden. Die Daten für diese Fälle wurden mittels Dokumentenanalyse und Interviews erhoben und mit dem Verfahren der strukturierenden Inhaltsanalyse ausgewertet. Hauptkategorien bildeten dabei die bereits im vorherigen Kapitel beschriebenen, aus den Idealtypen strategischen Handelns abgeleiteten Strategien sowie Prozesskategorien. Diese sind die Grundlage für die folgenden Fallstudien.

5 Die ILO Resolution concerning decent work in global supply chains

Im Folgenden werden die Strategien internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen im Falle der Entwicklung und Verabschiedung der ILO „Resolution concerning decent work in global supply chains“ analysiert. Hierfür wird zunächst der Regulierungsgegenstand globaler Lieferketten betrachtet, um anschließend den Entwicklungsprozess der Resolution nachzuzeichnen. Auf dieser Grundlage werden die Rahmenbedingungen Komplexität, Salienz und Präferenzheterogenität sowie die Präferenzen des ILO-Sekretariates betrachtet, um nachfolgend die Strategien der Sekretariatsmitarbeiter:innen zu analysieren.

5.1 Globale Lieferketten als Regulierungsgegenstand

Mit der fortschreitenden Globalisierung der Produktion ging seit den 1980er Jahren auch eine vermehrte Auslagerung von Produktionsstandorten einher. Viele multinationale Unternehmen begannen, Teile ihrer Produktion an Zuliefererfirmen in Entwicklungsländern auszulagern, um die arbeitsintensiven Herstellungsschritte möglichst kostengünstig zu gestalten und ihre Produkte anschließend zu wettbewerbsfähigen Preisen in den Heimatmärkten, vorrangig in Nordamerika und Westeuropa, verkaufen sowie neue Märkte erschließen zu können. Diese globalen Wertschöpfungsketten ermöglichten vor allem den Entwicklungsländern den Anschluss an die Weltwirtschaft und trugen zur dortigen Schaffung von Arbeitsplätzen und zu wirtschaftlichem Wachstum bei. Wertschöpfungsketten bezeichnen die grenzüberschreitende Organisation von Aktivitäten, die notwendig sind, um Güter und Dienstleistungen zu produzieren und sie zu den Konsument:innen zu bringen. Die Produkte durchlaufen dabei verschiedene Phasen von Entwicklung, Produktion und Lieferung (Internationale Arbeitsorganisation 2016a: 1).

Während globale Lieferketten zunächst insbesondere im Bereich des produzierenden Gewerbes etabliert wurden, haben sie sich in den letzten Jahrzehnten auf eine Reihe weiterer Sektoren wie Landwirtschaft, Fischerei, Dienstleistungen und Transport ausgeweitet. Mittlerweile sind 20 Prozent der globalen Arbeitskräfte in globale Lieferketten involviert. Diese schaffen eine völlig neue globale Arbeitsteilung und signifikante Veränderungen in den Handelsströmen zwischen Ländern (Internationale Arbeitsorganisation 2013g: 7–9; Posthuma und Rossi 2017: 3).

Des Weiteren können die produzierenden Firmen in verschiedenen Beziehungen zueinander stehen. So können multinationale Unternehmen – sogenannte Lead Firms – ihre Produktion an eigene ausländische Tochterfirmen oder verschiedene Produktionsschritte an eigenständige ausländische Firmen auslagern. Eine Vertragsbeziehung besteht dabei häufig lediglich mit dem unmittelbaren

Hauptlieferanten, der wiederum eigenständige Vertragsbeziehungen mit anderen nachgeordneten Firmen eingehen kann. Damit ist das führende Unternehmen für die Arbeitsbedingungen in den Firmen seiner Zulieferer nicht direkt verantwortlich. Diese Tatsache ist die große Herausforderung für die Durchsetzung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen in globalen Lieferketten (Internationale Arbeitsorganisation 2016a: 5, 8).

Globale Lieferketten haben auch aufgrund wiederholter Unfälle und Arbeitsrechtsverletzungen vermehrt internationale Aufmerksamkeit erhalten. In deren Folge forderten insbesondere Konsument:innen und zivilgesellschaftliche Organisationen, dass sichergestellt werden müsse, dass Produkte, die in Übersee produziert und auf den heimischen Märkten verkauft werden, von Arbeiter:innen unter menschenwürdigen Arbeitsbedingungen, unter Berücksichtigung von Arbeitsrechtsstandards und insbesondere ohne Arbeitsrechtsverletzungen wie Kinderarbeit und Zwangsarbeit produziert würden. Auf Druck von internationalen Gewerkschaften wie dem internationalen Gewerkschaftsbund und der Erwartungshaltung der Öffentlichkeit, dass multinationale Unternehmen nicht nur für die Arbeitsbedingungen ihrer eigenen Standorte, sondern auch die ihrer Zulieferer verantwortlich sind, führten einige von ihnen freiwillige Qualitätssicherungs- und Auditsysteme ein und schlossen freiwillige Rahmenvereinbarungen mit Gewerkschaften ab (Internationale Arbeitsorganisation 2013g: 7–9; Posthuma und Rossi 2017: 3). Dennoch verschlechterten sich die Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer:innen deutlich. In der Textilindustrie beispielsweise fiel der „Workers‘ Rights Score“ der führenden 20 in die USA exportierenden Bekleidungszulieferer zwischen 1989 und 2010 um 73 Prozent. Gleichzeitig ging der Preis, den sie für ihre produzierten Kleidungsstücke erhielten, im Schnitt um 42 Prozent zurück. (IndustriALL 2016). Mit der Fragmentierung der Produktion ergeben sich somit einige Herausforderungen für die Regulierungen globaler Lieferketten auf nationaler Ebene. Die Nationalstaaten haben häufig begrenzte juristische Handhabe, um unternehmerische Aktivitäten zu regulieren, die außerhalb ihrer nationalen Grenzen passieren. Vielmehr liegt es im Verantwortungsbereich der jeweiligen Produktionsstandorte von Zulieferern, die Arbeitnehmer:innenrechte auf ihrem Gebiet zu schützen. Wenn die dortigen Arbeitsbedingungen jedoch durch Verträge reguliert sind, die von einer ausländischen Lead Firm verhandelt wurden, haben diese Staaten keine juristische Handlungsgrundlage, um das in ihrem Land produzierende Unternehmen zur Rechenschaft zu ziehen. Bisherige staatliche Regelungen hinderten sie auch daran, Auslandsgeschäfte von Konzernen zu regulieren, deren Hauptsitz in ihrem eigenen Hoheitsgebiet liegt (Internationale Arbeitsorganisation 2013g: 7, 2016a: 42; Posthuma und Rossi 2017: 3).

Obwohl globale Lieferketten damit große Veränderungen für den globalen Arbeitsmarkt mit sich brachten, wurde die ILO hier lange Zeit nicht aktiv. Dies änderte sich mit der Ernennung von Guy Ryder zum Generaldirektor im Jahr 2012. Sein Vorgänger Juan Somavía erkannte zwar die „einzigartige Expertise“ der ILO in Bezug auf globale Lieferketten, betonte aber die Notwendigkeit, stets auf bereits existierende legale Verpflichtungen und Befindlichkeiten der Wirtschaft zu achten. Dieser Diskurs kam insbesondere den Arbeitgeber:innen und der asiatisch-pazifischen Region entgegen, in der globale Lieferketten eine sehr große Rolle spielten und Mitgliedstaaten kaum die essenziellen ILO Konventionen zu Versammlungs- und kollektiven Verhandlungsrechten ratifiziert hatten. Somavía war damit mehr auf Seite der Arbeitgeber:innen und vor allem besorgt, dass sich sozialer Druck hinsichtlich größerer unternehmerischer Verantwortung negativ auf den Ruf der Unternehmen und das letztendliche Konsumverhalten auswirken und der Industrie sogar schaden könnte. Ryder, der einen gewerkschaftlichen Hintergrund hatte, sah primär die Regulierungslücken im Vordergrund und die Gefahr globaler Lieferketten für menschenwürdige Arbeitsbedingungen. Er sah damit die klare Aufgabe der ILO darin, diese Lücken zu schließen (Thomas und Turnbull 2018: 542). Mit dem Einsturz des Rana Plaza Fabrikgebäudes in Bangladesch ergab sich 2013 gleichzeitig die politische Möglichkeit, das Thema auf die Agenda der ILO zu setzen.

Im Folgenden wird der Prozessverlauf, der zur Verabschiedung der Resolution führte, genauer dargestellt. Dieser ist an sich recht typisch für die ILO, die als einzige UN-Organisation über eine dreigliedrige Mitgliederstruktur verfügt. Neben den Mitgliedstaaten sind sowohl nationale Arbeitgeber:innen- als auch Arbeitnehmer:innenvertretungen in Entscheidungsprozesse involviert, wobei Konflikte insbesondere zwischen Arbeitgeber:innen- und Arbeitnehmer:innenvertretungen auftreten. Alle drei Parteien haben somit auch eine starke Vetoposition im Verwaltungsrat, dem Exekutivorgan der ILO, der die Agenda der Internationalen Arbeitskonferenz (IAK) als oberstem Entscheidungsgremium festlegt. Viele Regulierungsvorschläge werden demzufolge zunächst in einem der Komitees des Verwaltungsrates ausführlich untersucht und diskutiert und können oft erst nach mehreren Jahren auf die Agenda der IAK gesetzt werden. Dies geschieht meist drei Jahre im Voraus. Ein Konsens zwischen den drei Mitgliederparteien wird also schrittweise erreicht (Baccaro und Mele 2012: 198; ILO_DEC1GSC_IPA1).

5.2 Der Verlauf des Entscheidungsprozesses

Das Thema globaler Lieferketten wurde bereits Mitte der 2000er Jahre im Verwaltungsrat der ILO angesprochen. Im Rahmen einer Sitzung im Jahre 2006 bedauerten viele Mitglieder die begrenzte Anzahl von Themen auf dessen Agenda. Die Gruppe der Arbeitnehmer:innen schlug in diesem

Zusammenhang einige Themen vor, die ihrer Ansicht nach einer größeren Aufmerksamkeit bedurften und weiter erarbeitet werden sollten, darunter das Thema menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten. Dieser Vorschlag wurde jedoch bei der Abstimmung der Themen für die Agenda der im Jahr 2009 stattfindenden IAK nur von der Gruppe der Arbeitnehmer:innen und einigen wenigen Mitgliedstaaten (Argentinien, Tschechien, Deutschland und Großbritannien) unterstützt. Die Arbeitgeber:innenvertretung wies den Vorschlag als solchen zwar nicht explizit zurück, betonte jedoch, dass die bereits existierenden Standards der ILO fast alle Situationen und Beziehungen in der Arbeitswelt abdecken und es daher darauf ankäme, sicherzustellen, dass die existierenden Standards effektiver angewendet würden (Internationale Arbeitsorganisation 2006: 2). Darüber hinaus vertraten sie die Ansicht, dass Kontrolle und Überwachungsfunktionen von Arbeitsbedingungen exklusiv staatliche Angelegenheiten seien (Thomas und Turnbull 2018). Der Punkt wurde daher nicht auf die Agenda der IAK aufgenommen, das Sekretariat sollte jedoch in Vorbereitung auf die nächste Sitzung des Verwaltungsrates ein Dokument vorbereiten (Internationale Arbeitsorganisation 2006: 7). Auch in den folgenden Sitzungen des Verwaltungsrates wurde das Thema immer wieder als Vorschlag für eine allgemeine Diskussion auf der IAK aufgegriffen, jedoch nur von wenigen Mitgliedstaaten wie Deutschland, Kanada oder den USA unterstützt (Internationale Arbeitsorganisation 2007, 2008; Thomas und Turnbull 2018: 547).

Im September 2012 fanden informelle trilaterale Konsultationen statt, in deren Rahmen die Sekretariatsmitarbeiter:innen anregten, die immer wieder diskutierten Vorschläge zu menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten und in Exportproduktionszonen zu einem Vorschlag zusammenzuführen, der die vier Säulen der „Decent Work Agenda“ umfassen sollte. Dieser Vorschlag wurde bei der im November 2012 stattfindenden Sitzung des Verwaltungsrates diskutiert und sowohl von der Arbeitgeber:innen- als auch der Arbeitnehmer:innenseite und von einigen Regierungen unterstützt. Insbesondere industrialisierte Länder wie Dänemark, Deutschland und die USA sowie die Afrikagruppe befürworteten, ihn auf die Agenda der IAK zu setzen (Internationale Arbeitsorganisation 2012b: 11). Das Sekretariat überarbeitete den Vorschlag und brachte ihn noch einmal im Rahmen der 317. Sitzung des Verwaltungsrates im März 2013 ein. Es wurde vorgeschlagen, ihn auf die Agenda der IAK für 2015 zu setzen. Sowohl Regierungen als auch Arbeitgeber:innen- und Arbeitnehmer:innenvertretungen zeigten sich daran interessiert, ein besseres Verständnis von den wirtschaftlichen Implikationen globaler Lieferketten zu erhalten (Internationale Arbeitsorganisation 2013e: 19).

Die Sekretariatsmitarbeiter:innen stellten in ihrem Vorschlag auch die möglichen Vorzüge einer allgemeinen Debatte des Themas auf der IAK dar. Zum einen könnte das Thema allumfassend diskutiert und alle Aspekte einbezogen werden, die mit dem Kernmandat der ILO zusammenhängen. In diesem

Zuge könnten außerdem Potenziale für die zukünftige Arbeit der ILO identifiziert werden, die damit um einen Schwerpunkt erweitert werden könnte. Das Mandat der ILO in diesem Bereich würde damit klar definiert und verstärkt werden (Internationale Arbeitsorganisation 2013e: 20). Die Entscheidung über die endgültige Agenda der 2015 stattfindenden IAK wurde jedoch vertagt (Internationale Arbeitsorganisation 2013f: 7).

Der Entwicklungsprozess der Resolution wurde kurze Zeit später allerdings erheblich beschleunigt. Grund hierfür war der bisher größte Unfall in der internationalen Textilindustrie. Im April 2013 stürzte das Rana Plaza Gebäude in Dhaka, Bangladesch ein, in dem fünf Textilfabriken untergebracht waren. Dabei wurden mindestens 1.132 Menschen getötet und mehr als 2.500 verletzt. Obwohl bereits am Tag zuvor Risse in dem Gebäude entdeckt worden waren, wurden die Arbeiter:innen gezwungen, ihre Arbeit fortzusetzen. Erst fünf Monate zuvor hatten bei einem anderen tragischen Unfall über 100 Arbeiter:innen, die in einer brennenden Textilfabrik in einem Außenbezirk von Dhaka eingeschlossen waren, ihr Leben verloren (Bundeszentrale für politische Bildung 2018).

Diese Katastrophen lenkten die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf die katastrophalen Missstände in der globalen Textilindustrie. Für einen Niedriglohn sind die Beschäftigten – vor allem Frauen und Mädchen – unsicheren Arbeitsbedingungen ausgesetzt, was sich in einer hohen Zahl von Arbeitsunfällen und Todesfällen sowie arbeitsbedingten Erkrankungen niederschlägt. Viele Gebäude erfüllen darüber hinaus nicht die von der Baugesetzgebung vorgegebenen Standards. Des Weiteren fehlt es an einem wirksamen System der Arbeitsaufsicht und Durchsetzungsmaßnahmen sowie an einer adäquaten Kompensierung der Lohnausfälle erkrankter Beschäftigter (Bundeszentrale für politische Bildung 2018; Internationale Arbeitsorganisation 2017).

Die durch das Unglück verursachten Todesfälle bedeuteten auch für die Angehörigen eine wirtschaftliche Katastrophe, da die verunglückten Arbeiterinnen häufig als Alleinverdienerinnen die Familien ernährten. Unter dem Druck der Öffentlichkeit wurde Ende des Jahres 2013 das „Rana Plaza Agreement“ geschlossen, das einen koordinierten, systematischen Ansatz für die Entschädigung der Opfer und ihrer Angehörigen sicherstellen sollte. Diese Initiative war insofern richtungsweisend, als dass sie zum ersten Mal Vertreter:innen aller Stufen der Wertschöpfungskette zusammenbrachte, die sich auf ein unabhängiges Vorgehen einigten, um die Verdiensteinbußen der betroffenen Familien auszugleichen. Dafür zahlten viele betroffene Unternehmen der Branche infolge des Unglücks in einen Entschädigungsfonds ein. Für die Verhandlung der Bedingungen des Abkommens und die Überwachung seiner Implementierung sowie die Verwaltung des Fonds wurde ein Koordinationskomitee ins Leben gerufen. Dieses setzte sich zusammen aus Vertreter:innen des Arbeitsministeriums in Bangladesch sowie

aus lokalen und internationalen Stakeholdern aus Textilindustrie, Gewerkschaften und NGOs. Den Vorsitz übernahm die ILO als unparteiische Instanz. Dies markierte einen entscheidenden Schritt hin zu einer neuen Rolle der ILO in der globalen Arbeitspolitik, da sie in diesem Rahmen direkt mit internationalen Akteuren (transnationalen Unternehmen und globalen Gewerkschaften) zusammenarbeitete. Diese Rolle als unabhängiger Vorsitz spiegelte auch ihre moralische Autorität auf dem Gebiet des Arbeitsrechts wider und ermöglichte es der Organisation zugleich, sich an die Realitäten der globalen Wirtschaft anzupassen. Ihr Agieren als unparteiischer Vermittler verlieh diesem Abkommen für viele globale Unternehmen die notwendige Legitimation und brachte sie dazu, es zu unterzeichnen (Posthuma und Rossi 2017: 12).

Die Katastrophe von Rana Plaza machte gleichzeitig die Notwendigkeit eines neuen Regulierungsrahmens sichtbar, um Arbeitsstandards zu fördern und sichere Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten in globalen Lieferketten zu gewährleisten. Dabei wurden insbesondere die Outsourcing-Praktiken globaler Marken ins Licht der Öffentlichkeit gerückt. Zugleich wurde deutlich, dass existierende Monitoringansätze und Sozialaudits der Lead Firms unzureichend waren, um die notwendige Qualität der Arbeitsplätze und menschenwürdige Arbeitsbedingungen in ihren Lieferketten zu sichern. Es gab breiten Konsens, dass sie eine größere Rolle spielen und klarere Verantwortlichkeiten akzeptieren müssten, um sichere Arbeitsumfelder für die Beschäftigten in ihren Wertschöpfungsketten zu gewährleisten. (Posthuma und Rossi 2017: 12). Zugleich gab es für die Mitgliederparteien den finalen Anstoß, sich in der ILO mit dem Thema zu befassen (ILO_DEC1GSC_IPA3).

Insbesondere der ILO Generaldirektor Guy Ryder machte in der auf das Unglück folgenden IAK explizit auf das Thema aufmerksam. In seinem Bericht an die Konferenz verdeutlichte er die Defizite hinsichtlich arbeitsrechtlicher Standards in globalen Lieferketten, die durch die Katastrophe in Dhaka offengelegt wurden. Er wies darauf hin, dass sich der Verwaltungsrat bereits mehrfach des Themas angenommen hatte, ohne eine Entscheidung zu treffen und drang darauf, sich erneut damit zu befassen. Zugleich betonte er, dass die ILO ihre Kompetenzen in diesem Bereich bereits mehrfach bewiesen hatte und auf diesen Erfahrungen aufgebaut werden könnte, sofern der politische Wille bestünde (Internationale Arbeitsorganisation 2013a: 27–28). Obwohl sich die Arbeitgeber:innenvertretung weiterhin dagegen sträubte, die Thematik der globalen Lieferketten auf die Agenda der IAK zu setzen, beschloss die Konferenz, dass der Verwaltungsrat das Thema spätestens 2016 als Diskussionspunkt auf die Agenda der IAK setzen sollte (Internationale Arbeitsorganisation 2013c: 52, 65).

Sowohl Arbeitgeber:innen- als auch Arbeitnehmer:innenvertretung waren sich darin einig, dass primär die Regierungen Verantwortung für menschenwürdige Arbeitsbedingungen übernehmen müssten und

verpflichtet seien, bestehende Standards zu erfüllen und umzusetzen. Die Rolle der ILO in diesem Kontext wurde jedoch unterschiedlich bewertet. Die Arbeitgeber:innenseite sprach sich dafür aus, dass die ILO mit nationalen Regierungen zusammenarbeiten sollte, um die bestehenden Regulierungslücken zu schließen. Dabei sollte die ILO lediglich eine Supervisionsrolle übernehmen (Internationale Arbeitsorganisation 2013b: 58). Die Vertreter:innen der Arbeitnehmer:innenseite machten hingegen deutlich, dass die ILO eine entscheidende Rolle spielen müsste, um den Verletzungen von Gewerkschaftsrechten, Zwangsarbeit, Kinderarbeit und Diskriminierung entgegenzutreten (Internationale Arbeitsorganisation 2013b: 66). Angesichts dessen, dass diese in vielen Staaten nach wie vor gang und gäbe sind, bräuchte es nach ihrer Auffassung eine übergeordnete Instanz, sowohl um die existierenden Standards zu überarbeiten und neue zu entwickeln als auch um deren Implementierung sicherzustellen (Internationale Arbeitsorganisation 2013b: 165). Auch westliche Industrienationen wie die USA erachteten es vor dem Hintergrund der Ereignisse in Bangladesch als wichtig, dass die ILO sich des Themas annähme, da bestehende Initiativen offensichtlich nicht ausreichend seien. Sie plädierten für bindende Regeln, die gemeinsam mit der Arbeitnehmer:innenseite verhandelt werden sollten (Internationale Arbeitsorganisation 2013b: 144–145, 2013c: 52, 2013d: 4).

In der 319. Sitzung des Verwaltungsrates wurde die Frage diskutiert, wann das Thema auf die Tagesordnung der IAK gesetzt werden sollte. Die Arbeitgeber:innenseite sowie die Staatengruppe des Asien- und Pazifikraums sprachen sich dagegen aus, es bereits 2015 auf die Agenda der Konferenz zu setzen. Ihrer Ansicht nach seien davor noch weitere Konsultationen innerhalb des Verwaltungsrates sowie mit Expert:innen notwendig. Die Arbeitnehmer:innenseite unterstützte hingegen den Vorschlag, das Thema der globalen Lieferketten bereits 2015 in der IAK zu behandeln. Auch die Gruppen afrikanischer und lateinamerikanischer Staaten sowie einige Industrieländer standen dem Vorschlag positiv gegenüber (Internationale Arbeitsorganisation 2013h; ILO_DEC1GSC_IPA3). Es konnte in der Frage der Tagesordnung für 2015 und 2016 also keine Einigung erzielt werden. Das Sekretariat brachte daraufhin einen neuen Entwurf ein und schlug vor, das Thema erst 2016 auf die Agenda zu bringen. Dieser Vorschlag wurde vom Verwaltungsrat verabschiedet (Internationale Arbeitsorganisation 2013h: 7–8).

Im Rahmen seiner 320. Sitzung diskutierten die Mitglieder des Verwaltungsrates konkretere Vorschläge zu der Ausgestaltung des Tagesordnungspunktes für die IAK und gaben Hinweise an das Sekretariat, wie es vorbereitend tätig werden sollte. Es sollte gewonnene Erkenntnisse aufbereiten, um sicherzustellen, dass das bereits existierende Wissen möglichst effektiv genutzt werden könnte. Des Weiteren sollte es eine Arbeitsgruppe gründen, die sowohl das Büro der Arbeitgeber:innenvertretung

(ACTEMP) als auch der Arbeitnehmer:innenvertretung (ACTRAV) einschließt sowie alle Fachabteilungen und Regional- und Länderbüros. Die neu gegründete Arbeitsgruppe sollte das existierende Wissen aufbereiten und gegebenenfalls weitere Recherchen durchführen. Außerdem sollte sie informelle Konsultationen abhalten und die vorgesehene Struktur der von ihr zu erstellenden Hintergrundberichte präsentieren, um den Mitgliederparteien die Möglichkeit zu Kommentierungen zu geben (Internationale Arbeitsorganisation 2014: 7).

Das Thema rückte auch im Vergleich zu den anderen Vorschlägen für zukünftige IAKs weiter oben auf die Agenda des Verwaltungsrates: War es im November 2006 noch als fünftes von sechs Themen gelistet worden, wurde es im März 2013 als drittes von sechs Themen besprochen und zum ersten von sieben Themen im Oktober 2013 (Thomas und Turnbull 2018: 549). Die Arbeitgeber:innen und einige Staaten des Asien-Pazifikraums, die sich davor immer dagegen gesperrt hatten, konnten angesichts des breiten Konsenses zwischen den Arbeitnehmer:innen und anderen Mitgliedstaaten die Behandlung des Themas in der IAK nun nicht mehr blockieren (Thomas und Turnbull 2018: 549).

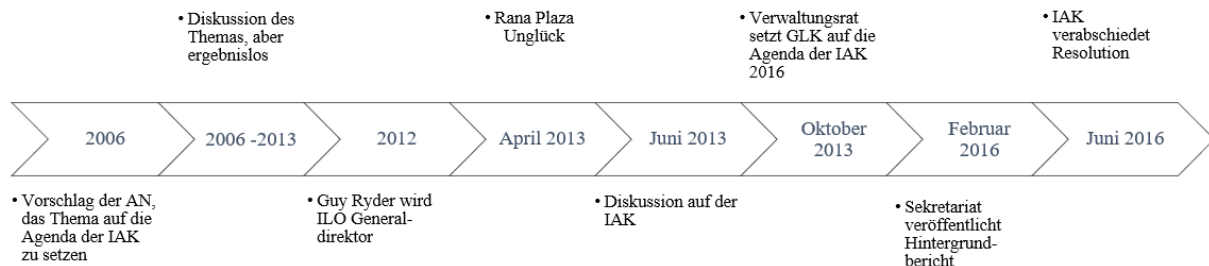
Die Arbeitnehmer:innenvertretung ging sehr gestärkt in die Verhandlungen. Sie bekam in dem Zeitraum bis zur im Juli 2016 stattfindenden IAK immer mehr Unterstützung, sowohl von Nichtregierungsorganisationen und anderen Stakeholdern als auch von Regierungen. Die EU stellte sogar ein Ultimatum an betroffene Entwicklungsländer: Sollten diese nicht zustimmen, die Richtlinien der UN und der OECD umzusetzen, dann würden die EU-Länder eine striktere Gesetzgebung erlassen (ILO_DEC1GSC_IPA3). In der Gruppe der Mitgliedstaaten bestand damit laut einer Interviewpartnerin schon ein gewisser Druck, sich einer Entscheidung zur Regelung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen in globalen Lieferketten anzuschließen (ILO_DEC1GSC_IPA3). Auch regulierungskritische Regierungen wie die Staaten der Region Asien und Pazifik bewegten sich im Vorfeld der Konferenz mit ihrem Standpunkt immer mehr in Richtung der Arbeitnehmer:innen. Sie sahen sich von den multinationalen Unternehmen ausgenutzt und wollten diese stärker regulieren. Diesen Standpunkt teilten auch afrikanische und lateinamerikanische Staaten (ILO_DEC1GSC_IPA3).

Die Sekretariatsmitarbeiter:innen bereiteten einen ersten Entwurf für eine Resolution vor, der von einer im Laufe der Konferenz gebildeten „Working Party on Conclusions“ mit Vertreter:innen aller Mitgliedsgruppen bearbeitet wurde. Die Diskussionen in diesem Gremium gestalteten sich als sehr langwierig. Anschließend wurde deren Entwurf an ein „Plenary Committee“ übermittelt und dann für Änderungsanträge geöffnet. Normalerweise dauert dieser Prozess der Annahme von Änderungsanträgen zwei Stunden – im Falle dieser Resolution waren es jedoch acht Stunden. Darauf folgte eine zweitägige Diskussion der Konferenzteilnehmer:innen über den Entwurf und die Änderungsanträge. Die

Resolution wurde schließlich in einer Nachtsitzung verabschiedet (ILO_DEC1GSC_IPA3). Im letzten Paragraph wurde festgehalten, dass die ILO die Verabschiedung möglicher Standards prüfen sollte – dies war ein Sieg für die Arbeitnehmer:innenseite. Dieses Ergebnis war laut der Einschätzung einer Interviewpartnerin auch der Tatsache geschuldet, dass die Arbeitgeber:innenseite, allen voran der damalige Sprecher Ed Potter, unter anderem aufgrund ihrer isolierten Position, an einem positiven Verhandlungsergebnis interessiert war (ILO_DEC1GSC_SP1). Der Verlauf des Entwicklungsprozesses der Resolution ist in Abbildung 6 dargestellt. Im Folgenden sollen sowohl die Rahmenbedingungen des Prozesses als auch die Präferenzen der Sekretariatsmitarbeiter:innen analysiert werden.

Abbildung 6: Verlauf des Entwicklungsprozesses der Resolution concerning decent work in global supply chains

(Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Thomas und Turnbull 2018: 543.)



5.3 Rahmenbedingungen des Verhandlungsprozesses

Komplexität

Globale Lieferketten sind durch hohe Komplexität, Diversität, Fragmentierung und Dynamik gekennzeichnet. Sie können nicht nur innerhalb von Sektoren, sondern auch sektorübergreifend auftreten. Eine Kette kann beispielsweise Landwirtschaft, Fertigung, Dienstleistungen, Vertrieb und Einzelhandel umfassen und damit globale und lokale Produzenten verbinden (Internationale Arbeitsorganisation 2016a: 10). Des Weiteren kann es Fälle überlappender Lieferkettennetzwerke geben, in denen keine einzelne globale Lead Firm ausgemacht werden kann. Viele Produktionsketten enthalten eine Vielzahl von Produktionsstufen und damit auch beteiligte Zulieferer, deren Arbeitsbedingungen häufig über private Standards geregelt werden, die von der Lead Firm vorgeschrieben wurden. Die Zahl der Beschäftigten in globalen Lieferketten ist zudem schwer auszumachen, da nationale Beschäftigungsstatistiken häufig nicht zwischen verschiedenen Arten von Arbeiter:innen unterscheiden. Zudem können sie informelle oder nicht-standardisierte Formen der Arbeit, die ebenfalls Teil globaler Lieferketten

sein können, nicht vollständig erfassen. Damit können Arbeitskräfte in globalen Lieferketten kaum von anderen Arbeitnehmer:innen, die nicht in diesen Lieferketten beschäftigt sind, unterschieden werden (Internationale Arbeitsorganisation 2016a: 12, 18).

Hinzu kommt, dass multinationale Unternehmen nicht von der internationalen Regulierung der ILO erfasst sind. Die Implementierung und Durchsetzung beschlossener Arbeitsrechtsstandards folgt nicht der vertikalen grenzüberschreitenden Linie globaler Lieferketten, sondern dem horizontalen (territorialen) Gebiet der Mitgliedstaaten. Diese Unternehmen sind also nicht durch die dreigliedrige Struktur der ILO repräsentiert, da Mitglieder der internationalen Arbeitgeber:innenvertretung beispielsweise nationale Arbeitgeber:innenverbände sind, von denen erwartet wird, nationale Arbeitsschutzgesetze einzuhalten (Thomas und Turnbull 2018: 550).

Dementsprechend gering war das Wissen innerhalb des ILO-Sekretariates bezüglich der Arbeitsbedingungen in globalen Lieferketten. Die Forschung der Sekretariatsmitarbeiter:innen war weitestgehend auf verschiedene „klassische“ Sektoren wie Textilproduktion und Landwirtschaft fokussiert. Die dortigen Bedingungen können jedoch aufgrund der beschriebenen besonderen Charakteristika jedes einzelnen Sektors nicht verallgemeinert werden. Des Weiteren können die Arbeitsbedingungen in globalen Lieferketten nicht mit bestehenden statistischen Instrumenten der ILO erfasst werden. Die Sekretariatsmitarbeiter:innen mussten demzufolge fallstudienbasiert arbeiten, um die Situation in einzelnen Sektoren und Ländern zu erfassen. Trotzdem besaßen die Sekretariatsmitarbeiter:innen aufgrund ihrer bisherigen Recherchearbeit einen Wissensvorsprung gegenüber den Mitgliedstaaten, die sich sehr auf die Expertise der ILO verließen, um Hintergrundinformationen zu erhalten und das eigene Wissen zu erweitern (ILO_DEC1GSC_IPA2; IPA3).

Darüber hinaus hatten die Stakeholder zu Beginn der Diskussion verschiedene Erwartungen bezüglich des konkreten Schwerpunkts. Für afrikanische Länder ging es vorrangig um ökonomischen und sozialen Fortschritt und eine größere Teilhabe an der globalen Wertschöpfung für ihre lokale Entwicklung. Vielen asiatischen Ländern ging es um den Schutz von Handelsrechten ohne erhebliche Beschränkungen aufgrund von Umwelt- oder sozialen Aspekten. Vielen EU-Ländern hingegen war primär die Herstellung von Wettbewerbsgleichheit wichtig (ILO_DEC1GSC_IPA3). Diese verschiedenen Sichtweisen illustrieren die Komplexität dieses Themas und die vielfältigen Aspekte, die bei der Regulierung menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten im Blick zu behalten sind.

Innerhalb der ILO bekam die Abteilung SECTOR die Verantwortung für die Hintergrundrecherchen sowie die Vorbereitung des Hintergrundberichts übertragen. SECTOR bot die ideale Schnittstelle, da sie sowohl die globalen Prioritäten der Organisation und ihrer Mitgliederparteien im Blick hatte als

auch über das notwendige Hintergrundwissen zu den Gegebenheiten in den verschiedenen Industrie-sektoren verfügte (Thomas und Turnbull 2018: 541). Aufgrund der Tatsache, dass sektor- und länder-spezifisches Wissen notwendig war, um die Thematik globaler Lieferketten durchdringen zu können, wurde die Bedingung Komplexität als sehr hoch eingestuft und entsprechend mit dem Wert 1 codiert.

Salienz

Aus der Beschreibung des Prozessverlaufs wurde bereits deutlich, dass das Thema sowohl für die Arbeitgeber:innen, Arbeitnehmer:innen, viele Mitgliedstaaten als auch für das ILO-Sekretariat von hoher politischer Bedeutung war. Das Sekretariat verband damit insbesondere das Ziel, das eigene Mandat zu erweitern, um in einer sich verändernden globalen Wirtschaft handlungsfähig zu bleiben und den damit einhergehenden Herausforderungen für die Arbeitswelt angemessen begegnen zu können. Für die Arbeitnehmer:innen eröffnete sich die Möglichkeit, auf die Verletzungen von Arbeitnehmer:innen-rechten in globalen Lieferketten aufmerksam zu machen und insbesondere vor dem Hintergrund des Rana Plaza Unglücks deren Regulierung auf internationaler Ebene durchzusetzen. Sie hatten bereits Jahre zuvor auf die Herausforderungen globaler Lieferketten und das damit verbundene mangelnde Verantwortungsbewusstsein vieler multinationaler Unternehmen aufmerksam gemacht und forderten wirksame, bindende Instrumente, um den bestehenden Defiziten zu begegnen (ILO_DEC1GSC_SP1).

Sowohl für die Sekretariatsmitarbeiter:innen als auch für die Arbeitnehmer:innenvertretung war es demzufolge wichtig, in einem Resolutionsdokument zu verankern, dass die gegenwärtigen Standards nicht ausreichten, um menschenwürdige Arbeitsbedingungen in globalen Lieferketten zu gewährleisten. Außerdem waren beide Seiten der Auffassung, dass die ILO sich des Themas annehmen und notwendige Maßnahmen, Initiativen oder Standards identifizieren sollte, um menschenwürdige Arbeitsbedingungen zu fördern und somit gegenwärtige Defizite zu verringern beziehungsweise zu beseitigen. Auch die industrialisierten Länder hatten ein großes Interesse daran, das Mandat der ILO zu erweitern, um wirksame Instrumente für die Durchsetzung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen auf internationaler Ebene zu entwickeln (Internationale Arbeitsorganisation 2016c; ILO_DEC1GSC_IPA2).

Für die Arbeitgeber:innen war das Thema von großer politischer Bedeutung, da sie fürchteten, die alleinige Verantwortung und Kosten für die Realisierung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen übernehmen zu müssen. Des Weiteren sahen sie sich zu Unrecht als menschenunwürdige Arbeitgeber:innen stigmatisiert, die Menschenrechte verletzen und Arbeitskräfte ausbeuten und waren deshalb bemüht, ihren Ruf nicht zu gefährden (ILO_DEC1GSC_IPA3). Auch für die Staaten des Asien- und Pazifikraums war es politisch sensibel. Sie hatten zu diesem Zeitpunkt die größten Probleme bei der

Umsetzung menschenwürdiger Arbeitsstandards und fürchteten, dass die Durchsetzung eines internationalen Instruments mit hohen Kosten verbunden sein würde (ILO_DEC1GSC_IPA3; SP1).

Demzufolge wurde die Bedingung „Salienz“ in diesem Fall mit dem Wert 1 codiert, da das Thema für eine große Anzahl wichtiger Stakeholder von besonderer politischer Relevanz war.

Präferenzheterogenität

Die Resolution zu menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten war eine sehr umstrittene Entscheidung. Insbesondere die Arbeitnehmer:innen- und Arbeitgeber:innenvertretung waren sehr unterschiedlicher Ansicht hinsichtlich der Frage, ob und wie sich die ILO des Themas annehmen sollte.

Die Arbeitgeber:innen wandten sich während des gesamten Prozesses vehement gegen die Entwicklung globaler Standards zu menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten. Sie kritisierten auch die Arbeit der ILO, beispielsweise deren Vorbericht, der zu der Erkenntnis kam, dass es erhebliche Regulierungslücken und Defizite hinsichtlich angemessener Arbeitsbedingungen gäbe. Sie führten das Argument an, dass dieser nicht ausführlich genug recherchiert gewesen sei und zitierten zehn Studien, die auf die Vorteile und den Nutzen von globalen Lieferketten hinweisen sollten. Es stellte sich jedoch heraus, dass keine dieser Studien sich auf globale Lieferketten fokussierte und damit keine das Argument der Arbeitgeber:innen stützte, dass globale Lieferketten Entwicklungsmotoren seien, die kein einziges Risiko für menschenwürdige Arbeit darstellten (Thomas und Turnbull 2018: 553).

Die Arbeitgeber:innenvertretung versuchte also, den Diskurs in eine andere Richtung zu lenken, indem sie die Beschäftigungsmöglichkeiten anstatt der Frage menschenwürdiger Arbeit in grenzübergreifenden (im Gegensatz zu globalen) Lieferketten hervorhob. Außerdem versuchte sie, die Vorteile existierender (aber wenig effektiver) Konventionen (die horizontale Regulierung) zu unterstreichen, anstatt anzuerkennen, dass es eines neuen Paradigmas globaler Arbeitsregulierung in Form einer grenzüberschreitenden vertikalen Regulierung entlang der Lieferketten bedurfte (Thomas und Turnbull 2018: 554). Der einzige Weg zum Schutz aller Arbeitnehmer:innen bestand für sie damit in der Entwicklung starker nationaler Institutionen. Jene sollten Gesetze implementieren und durchsetzen, die Unternehmen und Arbeiter:innen innerhalb ihrer Grenzen betreffen, unabhängig davon, ob sie Teil von grenzüberschreitenden Lieferketten sind (Thomas und Turnbull 2018: 552).

Ihrer Ansicht nach bestand also keine Regulierungslücke auf internationaler Ebene, die es zu füllen galt, sondern eine Wissens-, Erfahrungs- und praktische Lücke. Die ILO sollte sich deshalb auf die Wissensproduktion und Beratung von Firmen und den drei Mitgliederparteien beschränken sowie aus bereits existierenden Programmen schöpfen und diese verwalten. Den größten Fehler sahen sie darin,

durch eine mögliche Regelung auf internationaler Ebene die Verantwortung für die Regulierung globaler Lieferketten von den Mitgliedstaaten auf die Firmen zu übertragen (Internationale Arbeitsorganisation 2016b: 8).

Die Arbeitnehmer:innen hingegen kritisierten die freiwilligen Initiativen der Unternehmen als unzureichend. Ihr Ziel in der Diskussion war eine Entscheidung, die darauf abzielen würde, eine Konvention zu menschenwürdigen Arbeitsbedingungen in globalen Lieferketten zu entwerfen und zu verabschieden, um diese Defizite zu bekämpfen (IndustriALL 2016). Ihrer Ansicht nach bedürfe es angesichts der Missstände in globalen Lieferketten wie niedriger Löhne, Verletzungen der Vereinigungsfreiheit und Tarifverhandlungen, instabiler und prekärer Arbeitsverhältnisse, fehlender Arbeitsschutzmaßnahmen, Kinder- und Zwangsarbeit sowie Steuervermeidung klarer Zuständigkeiten, Rechenschaftspflichten und Regulierung anstelle privater Initiativen. Sie sahen auch vorrangig die wirtschaftlichen Arbeitgeber:innen, also die „Lead Firms“ in der globalen Lieferkette in der Pflicht. Diese müssten Standards vorgeben, welche an jedem Punkt der Lieferkette greifen, um die Verantwortung nicht auf die Vertragsnehmer:innen im Ausland zu schieben (Internationale Arbeitsorganisation 2016b: 7–9). Ihr wichtiges Ziel bestand infolgedessen in einer ILO Konvention zu menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten, in deren Mittelpunkt die Verpflichtung von Staaten stehen sollte, Gesetze und Regulierungen zu verabschieden, die mit existierenden ILO Standards vereinbar sind und die das Verhalten der Firmen in ihrem Verantwortungsbereich regeln. Diese Durchsetzung auf der internationalen Ebene sollte Grundlage sein für einen neuen Ansatz in der Arbeitsmarktregulierung. Da sie die bestehende horizontale Regulierung als zu begrenzt erachteten, betonten sie die Notwendigkeit einer vertikalen Regulierung sowie eines neuen Repertoires an möglichen Politikoptionen für die ILO und ihre Mitgliederparteien (Internationale Arbeitsorganisation 2016b: 7–9; Thomas und Turnbull 2018; ILO_DEC1GSC_IPA1).

Der umstrittenste Punkt bestand somit in der Frage, ob auf internationaler Ebene Standards für menschenwürdige Arbeitsbedingungen in globalen Lieferketten entwickelt werden sollten. Während sich die Arbeitgeber:innen und einige Staaten der Asien-Pazifik-Region dagegen wehrten, befürworteten es neben den Arbeitnehmer:innen auch industrialisierte Staaten, insbesondere die Mitglieder der EU und die USA. Die afrikanischen Staaten sprachen sich ebenfalls mehrfach dafür aus (ILO_DEC1GSC_IPA1). Die Politisierung des Themas schlug sich laut einer Interviewpartnerin auch in den Verhandlungen nieder. Zum einen erhielt die Debatte sehr viel Medienaufmerksamkeit und viele Akteur:innen der Zivilgesellschaft waren sehr daran interessiert, an der Diskussion teilzunehmen. Zum anderen war die Debatte sehr emotionsgeladen, da die Arbeitgeber:innen sich zu Unrecht als Verletzer

von Menschenrechten diffamiert und ihre bereits ergriffenen Maßnahmen als nicht genug gewürdigt sahen. Mit ihrer Position waren sie dennoch sehr isoliert (ILO_DEC1GSC_IPA3). Zu den sieben Seiten Verhandlungstext brachten sie infolgedessen auch die Mehrheit der während der ersten Verhandlungsrunde gestellten 121 Änderungsanträge ein. Darüber hinaus wollten sie das Wort „Standards“ aus dem Text entfernen, mit der Intention, eine Konvention zu menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten zu verhindern. Die Arbeitnehmer:innen wandten sich vehement dagegen, was dazu führte, dass allein diese Frage in einer sechsstündigen Debatte diskutiert wurde (Thomas und Turnbull 2018: 553).

Die Thematik der globalen Lieferketten war jedoch nicht nur unter den Mitgliederparteien der ILO umstritten, sondern auch innerhalb des Sekretariates selbst. Hier standen sich die jeweiligen Büros für die Arbeitgeber:innen (ACTEMP) und die Arbeitnehmer:innen (ACTRAV), die primär ihre jeweiligen Gruppen bedienen und eine eigene Agenda haben, mit unterschiedlichen Positionen gegenüber. Während die Arbeitnehmer:innenvertretung und auch die anderen Abteilungen Regulierungslücken bezüglich globaler Lieferketten als größtes Problem ansahen und die Rolle der ILO stärken und Standards definieren wollten, sprach sich ACTEMP genauso wie die Arbeitgeber:innenvertretung gegen Standards oder Regulierung aus. Es bevorzugte hingegen eine freiwillige Selbstregulierung in Form von sozialer Unternehmensverantwortung oder sektorspezifischen, freiwilligen Rahmenvereinbarungen zwischen multinationalen Unternehmen und globalen Gewerkschaften (ILO_DEC1GSC_IPA1, IPA4). Im Folgenden werden die Präferenzen der zuständigen ILO-Abteilungen noch genauer betrachtet.

Mit der vorliegenden Bedingungskonstellation – hohe Salienz (durch den internationalen Regulierungsdruck infolge der Rana Plaza Katastrophe) und hohe Komplexität (aufgrund der Vielfalt globaler Lieferketten) sowie große Präferenzheterogenität (insbesondere zwischen Arbeitgeber:innen- und Arbeitnehmer:innenvertretung) ist gemäß der in Kapitel 3 formulierten Hypothese 2 und dem in Kapitel 4 entwickelten Szenario 1 für den weiteren Prozessverlauf zu erwarten, dass die Sekretariatsmitarbeiter:innen insbesondere ihren Wissensvorsprung strategisch nutzen können und den Fokus auf wissensbasierte Strategien legen. Aufgrund der politischen Sensibilität, der großen Präferenzheterogenität und tiefen Kluft zwischen Arbeitgeber:innen und Arbeitnehmer:innen ist jedoch zu erwarten, dass es für die Sekretariatsmitarbeiter:innen kaum möglich ist, prozessbedingte Strategien zu nutzen. Sie verhalten sich entsprechend eher bewusst neutral und damit positionsorientiert, um das Vertrauen der Mitgliederparteien nicht zu verlieren. Vor der Analyse ihrer tatsächlichen Strategiewahl werden ihre eigenen Präferenzen im folgenden Punkt dargestellt.

Präferenzen der Sekretariatsmitarbeiter:innen

Der ILO Generaldirektor Guy Ryder machte nach dem Unglück von Rana Plaza mehrfach deutlich, dass das Thema der menschenwürdigen Arbeitsbedingungen in globalen Lieferketten in die Zuständigkeit der ILO fallen sollte. Er wies dabei auch darauf hin, dass es ihr selbst unter der Vereinbarung infolge des Unglücks von Rana Plaza als neutralem Vermittler nicht möglich war, die Regierung und kleinere Unterauftragnehmer regelmäßig an den Verhandlungstisch zu bringen. Auch die bestehende „Better Work Initiative“ war zwar erfolgreich mit Blick auf ihren Umfang und ihre substanziellen Ergebnisse, jedoch war sie wie die Vereinbarung von Bangladesch sektorspezifisch und eher eine horizontale als eine vertikale Form der Regulierung. Um also über diese Initiativen und die horizontale Orientierung der ILO hinauszugehen, in deren dreigliedriger Struktur multinationale Unternehmen nicht erfasst sind, müsste ihre Rolle strategisch neu ausgerichtet werden (Posthuma und Rossi 2017; Thomas und Turnbull 2018: 550).

Für das Sekretariat war es insofern ein wichtiges Thema, als dass die Arbeit der ILO bisher auf die nationale Ebene begrenzt war und keine Regulierungsmechanismen für grenzüberschreitende Themen verabschiedet worden waren. Demgegenüber stand die Tatsache, dass mit der Globalisierung der Wirtschaft viele private Standards gesetzt wurden und die Marktmacht vieler Unternehmen in den letzten Jahren zugenommen hatte. Diese multinationalen Unternehmen, die einen wichtigen Einfluss darauf haben, wie Staaten in der globalen Wirtschaft agieren können, aber auch wie Arbeitnehmer:innen einbezogen werden, wurden in der Arbeit der ILO jedoch bislang nicht berücksichtigt (ILO_DEC1GSC_IPA4). In diesem Zusammenhang bestand bei den Sekretariatsmitarbeiter:innen die Sorge, dass die Rolle des Privatsektors zu groß würde bei dessen alleinigem Versuch, Risiken innerhalb der Lieferketten zu minimieren. Ihrer Ansicht nach sollten Unternehmen nur in einem gewissen Rahmen Verantwortung übernehmen und nicht Regierungen ersetzen, was die Umsetzung und Durchsetzung von Arbeitsregelungen angeht. Standards sollen dafür gemacht werden, dass Unternehmen sie befolgen, Unternehmen selbst sollten aber keine Standards setzen (ILO_DEC1GSC_IPA4).

Innerhalb des Sekretariates gab es jedoch auch unterschiedliche Ansichten, welche Abteilung die Federführung im weiteren Prozessverlauf haben sollte. Dabei kam es insbesondere zu einer Konkurrenzsituation zwischen den Abteilungen SECTOR, die eher arbeitnehmer:innenfreundlich eingestellt war und ENTERPRISES, die eher die Präferenzen der Arbeitgeber:innen repräsentiert (Thomas und Turnbull 2018: 549). Auch die Arbeitgeber:innenvertretung versuchte, sich in den Prozess einzumischen. Deren stellvertretender Vorsitzender wandte sich in einem direkten Brief an Guy Ryder, in dem er darauf drang, ENTERPRISES mit der Federführung zu betrauen (Arbeitgeber:innenvertretung der

Internationalen Arbeitskonferenz 2016). Letztendlich fiel die Wahl jedoch auf SECTOR, da die Abteilung in der Lage war, Arbeiter:innen aus verschiedenen Industriesektoren und Ländern zusammenzubringen, die durch globale Lieferketten vernetzt sind und denen die Organisationsbasis fehlt, um ihren Bedürfnissen Ausdruck zu verleihen. Die Abteilungsmitarbeiter:innen agierten auch innerhalb der Organisation als „strategische Unternehmer:innen“. Sie waren bestrebt, das Mandat der ILO zu erweitern und mittels eines internationalen, von der ILO verabschiedeten Rechtsinstruments internationale Standards zu definieren, die menschenwürdige Arbeitsbedingungen in globalen Lieferketten garantieren würden (Thomas und Turnbull 2018: 549, 554). Ihr Hauptmandat leiteten sie aus der „Decent Work Agenda“ ab und sahen damit den Hauptzweck der Organisation im Schutz der Rechte und Interessen von Arbeitnehmer:innen. In diesem Zusammenhang sollten Beschäftigungs- und Einkommenschancen für Menschen erhöht und angemessener sozialer Schutz gewährleistet werden. Dies sollte durch internationale Arbeitsstandards und damit durch die Förderung fundamentaler Prinzipien und Rechte am Arbeitsplatz erreicht werden (ILO_DEC1GSC_IPA1). Das größte Problem sahen sie laut einer Interviewpartnerin somit ähnlich wie die Arbeitnehmer:innen in den bestehenden Regulierungslücken:

We are trying to make the case because the ILO, the Office, is firmly convinced that the big problem in global supply chains is governance gaps. Not the global supply chains themselves. They are not a problem. [It is] the governance gaps. So, we try to get that message through. But then of course, in a balanced perspective, as [much as] possible. (ILO_DEC1GSC_IPA3)

Diese Präferenzen machten sie auch in ihrem Vorschlag für eine Diskussion in der IAK deutlich: Hier von versprachen sie sich eine Klarstellung und Bestätigung des ILO Mandats in diesem Bereich sowie die Identifikation weiterer Handlungsschritte für die Organisation. Damit sollte Politikkohärenz erreicht und die Mitgliederparteien dabei unterstützt werden, Chancen in der Förderung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen in globalen Lieferketten zu nutzen und bestehenden Herausforderungen zu begegnen (Internationale Arbeitsorganisation 2013e: 20).

Schon in vorherigen Vorschlägen zur Diskussion der Thematik in der IAK machte das Sekretariat darauf aufmerksam, dass Regierungen möglicherweise nicht immer in der Lage seien, Arbeitsbedingungen zu überprüfen und Standards durchzusetzen – auch aus Mangel an Ressourcen. Dementsprechend wiesen die Sekretariatsmitarbeiter:innen auf die Chancen hin, die damit für weltweite Wertschöpfung verbunden sind, aber auch auf die Risiken, insbesondere die mangelnde Durchsetzung der Arbeitnehmer:innenrechte. Die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen in globalen

Lieferketten sollte daher in den Verantwortungsbereich der ILO fallen (Internationale Arbeitsorganisation 2012a: 11–12).

Neben dieser inhaltlichen Perspektive war man jedoch aufgrund der politischen Sensibilität des Themas innerhalb des Sekretariates sehr darauf bedacht, die Interessen von Arbeitgeber:innen und Arbeitnehmer:innen zu balancieren und keine Seite zu verprellen, um zu einem Abkommen zu gelangen. Insbesondere die Arbeitgeber:innenseite warf den Sekretariatsmitarbeiter:innen mehrfach vor, lediglich im Sinne der Arbeitnehmer:innen zu agieren (ILO_DEC1GSC_IPA3; SP1).

5.4 Strategien der Sekretariatsmitarbeiter:innen

Agendasetzung und absichtsvolle Darstellung des Themas

Das ILO-Sekretariat hatte infolge einer Initiative der Arbeitnehmer:innenvertretung bereits 2006 einen Vorschlag für die Behandlung des Themas der menschenwürdigen Arbeit in globalen Lieferketten in der IAK in den Verwaltungsrat eingebracht. Dem Vorschlag, es auf die Agenda der IAK zu setzen, stimmten zu diesem Zeitpunkt jedoch nur die Gruppe der Arbeitnehmer:innen sowie einige Mitgliedstaaten (Argentinien, Tschechien, Deutschland und Großbritannien) zu (Thomas und Turnbull 2018: 546). Die Katastrophe von Rana Plaza gab dem Sekretariat – und insbesondere dem Generaldirektor Guy Ryder – die Gelegenheit, die Not der Arbeitnehmer:innen in globalen Lieferketten herauszustellen sowie demgegenüber auf die Normen und Werte der ILO hinzuweisen und daraus die Notwendigkeit abzuleiten, auf internationaler Ebene bestehende Regelungen zu erweitern (Thomas und Turnbull 2018: 544).

Teilen des Sekretariates und insbesondere Guy Ryder war daran gelegen, das Thema globale Lieferketten zu einem Thema mangelnden Arbeitsschutzes zu machen und damit in den Verantwortungs- und Regulierungsbereich der ILO zu bringen. Guy Ryder machte insbesondere in seiner sehr emotionalen Rede während der auf die Katastrophe von Rana Plaza folgenden IAK 2012 deutlich, dass dieses Thema auf internationaler Ebene behandelt werden müsse. Er wies gleichzeitig auf die bisher fehlende Bereitschaft der Mitgliederparteien hin, sich des Themas anzunehmen, verbunden mit der impliziten Forderung an den Verwaltungsrat, es möglichst bald zu behandeln: „Vorschläge für eine Konferenzaussprache über menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten warten immer noch auf die Unterstützung des Verwaltungsrates, der aber bald Gelegenheit haben wird, sich der Sache erneut anzunehmen“ (Internationale Arbeitsorganisation 2013a: 16). Er appellierte damit auch klar an die moralische Verantwortung der Organisation und ihrer Mitgliederparteien, den menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen ein Ende zu bereiten. Insbesondere die Mitgliedstaaten sollten so dazu bewegt

werden, den arbeitnehmer:innenfreundlichen Kurs der ILO zu unterstützen und damit die Opposition der Arbeitgeber:innen zu überwinden (ILO 2013a: 16, 27; Thomas und Turnbull 2018: 545, 548).

Guy Ryder maß dem Thema auch deshalb eine so große Bedeutung zu, weil es ihm gleichzeitig die Möglichkeit bot, die Rolle der ILO neu zu definieren und vom bisherigen Weg der horizontalen Arbeitsregulierung abzuweichen. Diese war auf die territoriale Eingliederung von ökonomischen und sozialen Beziehungen zwischen Arbeitgeber:innen, Arbeitnehmer:innen und dem Staat fokussiert. Ryder strebte hingegen die Entwicklung zu einer vertikalen Arbeitsregulierung entlang der Lieferketten von der globalen bis zur lokalen Ebene an. Die Idee war, ein System von Arbeitsregulierung zu entwickeln, das sowohl die organisationale Skala (vertikale Dimension) globaler Produktionsnetzwerkakteur:innen als auch ihre territoriale Eingebundenheit erfasste. Um diese beiden Ebenen zu integrieren, war es laut Ryder essenziell, dass soziale Akteur:innen ihre Verantwortlichkeiten entlang der Lieferkette akzeptierten. Dies betraf vor allem multinationale Unternehmen, die für Beschäftigungspraktiken ihrer Lieferanten mit Sitz in einem anderen Land zur Verantwortung gezogen werden sollten. Damit sich die realen Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmer:innen verändern, muss entsprechend dieser Sichtweise bei der Idee einer grenzübergreifenden Verantwortung für menschenwürdige Arbeit angesetzt werden (Internationale Arbeitsorganisation 2013a: 15; Thomas und Turnbull 2018: 550). Das ILO-Sekretariat musste sich demzufolge auf seine moralische Legitimität verlassen und seine Expertenautorität auf ein Gebiet verlagern, das vorher nicht als sein Verantwortungsbereich gesehen wurde (Thomas und Turnbull 2018: 547).

Orchestrierung

Für die Mitarbeiter:innen des ILO-Sekretariates war es essenziell, sich während des gesamten Prozesses möglichst neutral zu verhalten, um weder die Arbeitnehmer:innen- noch die Arbeitgeber:innenseite gegen sich aufzubringen. Die Sekretariatsmitarbeiter:innen vertraten jedoch eher die Auffassung der Arbeitnehmer:innenseite und setzten sich dafür ein, globale Lieferketten möglichst schnell auf die Agenda der IAK zu bringen. Aufgrund des Widerstandes der Arbeitgeber:innen waren sie hierbei allerdings auf die Unterstützung der Mitgliedstaaten angewiesen. Das einzigartige dreigliedrige System der ILO ermöglicht den Sekretariatsmitarbeiter:innen generell, die nicht-staatlichen Akteur:innen, die Teil ihrer institutionellen Struktur sind (meist der Arbeitnehmer:innenseite) als Vermittler zu nutzen, um Mitgliedstaaten in Einklang mit ihren Regulierungszielen zu bringen (Baccaro 2015: 265). Da Arbeitgeber:innen- und Arbeitnehmer:innenseite jeweils über 25 Prozent der Stimmen verfügen und die Mitgliedstaaten über 50 Prozent, müssen letztere überzeugt werden, für das gewünschte Ergebnis zu stimmen. Den Sekretariatsmitarbeiter:innen gelang das auch in diesem Fall. Indem sie die

Arbeitnehmer:innenseite stärkten, konnten sie erreichen, dass diese als Vermittler auftrat und einzelne Regierungen, insbesondere unter den afrikanischen Staaten überzeugte, sich ihr anzuschließen und dafür zu stimmen, das Thema auf die Agenda der IAK zu bringen (Thomas und Turnbull 2018: 544).

Informationsfilterung, gezielte Informationsdarstellung und damit verbundene Formulierung von Handlungsempfehlungen

Im weiteren Prozessverlauf wurden die Mitarbeiter:innen des Sekretariates mit der Erstellung eines Hintergrundberichts betraut. Bei der Aufarbeitung dieser Hintergrundinformationen agierten sie ebenfalls strategisch. Aufgrund der politischen Sensibilität des Themas und der tiefen Spaltung zwischen Arbeitgeber:innen- und Arbeitnehmer:innenvertretung waren sich die internationalen Beamt:innen bewusst, dass sie als neutral wahrgenommen werden mussten, um ihre Expertise erfolgreich einzubringen. Diese Unparteilichkeit war insbesondere bei der Erstellung des Hintergrundberichts relevant, der als Grundlage für die Diskussion in der IAK diente. Dieser Bericht basierte auf sehr ausführlichen Recherchen (inklusive Umfragen, Berichten und Daten aus den Mitgliedstaaten). Aufgrund der Meinungsverschiedenheiten zwischen Arbeitgeber:innen und Arbeitnehmer:innen konnten sich die Sekretariatsmitarbeiter:innen nicht nur darauf beschränken, die Resultate ihrer Recherchen zu präsentieren. Vielmehr mussten sie sicherstellen, die Ansichten und Sorgen aller Mitgliederparteien einzubeziehen. Die strategische Darstellung der Sachverhalte war damit unerlässlich. In ihrem Hintergrundbericht hoben sie zum einen die Beiträge globaler Lieferketten zu wirtschaftlichem Wachstum, insbesondere für Entwicklungsländer, und zur globalen Armutsreduktion hervor. Sie betonten jedoch andererseits, dass es nicht nur unerlässlich sei, besser zu verstehen, wie das Potenzial globaler Lieferketten maximiert werden könnte, um Wachstum und produktive Beschäftigung zu generieren. Vielmehr müssten gleichzeitig die Fragen bezüglich der Anwendung internationaler Arbeitsrechtsstandards und der Realisierung von angemessener Arbeit behandelt werden (Internationale Arbeitsorganisation 2013g: 7–8). Dabei stellten die Sekretariatsmitarbeiter:innen bestehende Maßnahmen und Standards sowie bestehende Regulierungslücken in verschiedenen Bereichen wie der Arbeitsüberwachung oder wirksamen Gesetzesimplementation dar (ILO_DEC1GSC_IPA3).

Den Sekretariatsmitarbeiter:innen war bewusst, dass sie an der Qualität ihres Berichts gemessen würden. Sie waren daher bestrebt, als Grundlage für die Diskussion ein qualitativ hochwertiges Dokument zu produzieren. Dafür recherchierten sie mehr als 462 Dokumente und mussten auch bewusst differenzierte Quellen auswählen. Einerseits war es wichtig, möglichst viele Informationen aus diversen Quellen zu zitieren, andererseits sollte die Argumentation sehr ausgeglichen gestaltet werden. Ein Erstentwurf wurde nach Aussage einer Interviewpartnerin zur Hälfte noch einmal geändert, um

sicherzustellen, dass der Bericht so ausgewogen wie möglich war (ILO_DEC1GSC_IPA3). Auch die Sichtweisen der ILO-internen Arbeitgeber:innen- und Arbeitnehmer:innenvertretungen mussten dabei einbezogen werden. Die für den Bericht zuständigen Mitarbeiter:innen ließen sich dabei sogar juristisch beraten, um möglichst keine Fehler zu machen (ILO_DEC1GSC_IPA3; SP1).

Damit wurden sie sowohl der Arbeitnehmer:innen- als auch der Arbeitgeber:innenseite gerecht, indem sie Chancen und Risiken globaler Lieferketten gleichermaßen darstellten. Gleichzeitig hoben die Sekretariatsmitarbeiter:innen in ihrem Bericht die Rolle der ILO hervor. Die Organisation würde aufgrund ihres Mandats und der damit verbundenen Expertise und Erfahrung im Bereich von Arbeitsregulierung ein gutes Forum bieten, um die Themen, die globale Lieferketten betreffen, zu diskutieren und entsprechende Regelungen zu beschließen. Damit könnten die positiven Potenziale globaler Lieferketten bestmöglich nutzbar gemacht werden (Internationale Arbeitsorganisation 2016a: 65–66). Folglich ergab sich durch diesen sehr ausgeglichenen Bericht für die Sekretariatsmitarbeiter:innen die Möglichkeit, ihren eigenen Standpunkt zu vermitteln und Regulierungslücken als eigentliches Problem globaler Lieferketten hervorzuheben. Damit gaben sie (wenn auch nicht explizit) die klare Empfehlung ab, dass sich die ILO mit dem Thema befassen und dass Regulierungslücken möglichst geschlossen werden sollten (ILO_DEC1GSC_IPA3).

Gezielte Formulierung des ersten Entscheidungsentwurfs

Die Interviewpartner:innen betonten ihre unparteiische Rolle als Konferenzsekretariat, das lediglich für die Protokollführung und die Erstellung der Entwürfe von Schlussfolgerungen auf Grundlage des Protokolls verantwortlich war. Da einige ILO-Mitglieder dem Sekretariat bereits in der Vergangenheit unterstellten, dass es im Anschluss an die Diskussion vorgefertigte Entwürfe zirkuliert, waren die Sekretariatsmitarbeiter:innen besonders vorsichtig und darauf bedacht, ihre unparteiische Rolle zu wahren (ILO_DEC1GSC_IPA3). Dennoch nutzten sie ihre Aufgabe, den ersten Resolutionsentwurf zu erstellen, auf strategische Weise, um die verschiedenen Gruppen zusammenzubringen und eine Einigung zu erzielen. So schrieben sie in den Paragraphen 15 und 16 die Rolle der einzelnen Mitgliederparteien fest, um insbesondere den Arbeitgeber:innen die Sorge vor einer alleinigen Verantwortung der Regulierung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen in globalen Lieferketten zu nehmen. Dies wurde auch in den geführten Interviews bestätigt: „One of the most important sentences that we, the Office, pushed for. Yes, I admit. Guilty as charged. We pushed for a text and that is paragraph 15” (ILO_DEC1GSC_IPA3). Darüber hinaus fügten sie Paragraph 25 in den Entwurf ein, der die ILO aufforderte, ihre Standards zu überprüfen und erforderliche Maßnahmen zu definieren, um menschenwürdige Arbeitsbedingungen in globalen Lieferketten zu erreichen. Dieser Paragraph entsprach

deutlich den Präferenzen des Sekretariates, die bestehenden Regulierungslücken auf internationaler Ebene zu schließen und die Rolle der ILO zu stärken.

Gestaltung des Verhandlungsverlaufs und Vermittlung in den Verhandlungen

Aufgrund der großen politischen Sensibilität der Thematik agierten die Sekretariatsmitarbeiter:innen während der Verhandlungen eher zurückhaltend. Es gibt daher keine Hinweise auf strategische Zusammenarbeit mit der Verhandlungsführung oder mit einigen Mitgliedstaaten. Dennoch konnten sie den Ablauf der Verhandlungen in gewisse Bahnen lenken. Um insbesondere die Sorge der Arbeitgeber:innenseite auszuräumen, dass diese die alleinige Verantwortung für die Regulierung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen in globalen Lieferketten tragen sollten, begannen die ILO-Mitarbeiter:innen die Verhandlungen des Entwurfs mit Absicht bei Paragraph 16, der die Rolle der Regierungen behandelte. Es war ihnen dabei vor allem wichtig, herauszustellen, dass Verantwortlichkeiten nicht verändert werden und Unternehmen nicht die Regulierungsverantwortung übernehmen müssen, wenn keine nationalen Regelungen und Gesetze existieren. Diese Klarstellung war sehr wichtig für eine spätere Einigung, da aufgrund der Tatsache, dass die Regierungen eindeutig in die Pflicht genommen wurden, eine große Sorge der Arbeitgeber:innen ausgeräumt und somit der Konflikt etwas entschärft werden konnte (ILO_DEC1GSC_IPA3).

Auf Grundlage dieses und des vorhergehenden Paragraphen waren die Sekretariatsmitarbeiter:innen in der Lage, zwischen den Verhandlungsparteien zu vermitteln und eine Übereinkunft herbeizuführen:

But because what has happened during the discussion, we saw completely blurred roles and responsibilities and we decided it's important to just mention that it is the state that has the duty to adopt, implement and enforce national laws and regulations. And then the next sentence "Governments, business and social partners have complementary but different responsibilities in promoting decent work in global supply chains". [...] I mean simple division of roles and responsibilities. But it was so important. And so, when we put this in, it was reassuring for many groups.
(ILO_DEC1GSC_IPA3)

Diese strategische Vermittlung und Beruhigung der Verhandlungspartner:innen half dem Sekretariat letztendlich auch dabei, dass Paragraph 25 verabschiedet werden konnte. Sowohl Mitarbeiter:innen des Sekretariates als auch eine Vertreterin der Arbeitnehmer:innen äußerten in Interviews ihr Erstaunen darüber, denn dessen Inhalt stand der ursprünglichen Sichtweise der Arbeitgeber:innen klar entgegen:

That is to be read in the final conclusions, which were to be honest quite a miracle that we got there because it was two weeks of major, major fights, discussions, opposition, etc. We also got there, to be honest, because on the Employer side there were at least a few, including the spokesperson on the Employer side that wanted to get to positive results. They didn't want this debate to fail. So that was, for instance, the Employer spokesperson [...] who I think did quite a lot to get his Employer's group to agree to something. (ILO_DEC1GSC_SP1)

Trotz der politischen Sensitivität der Thematik eröffneten sich den Sekretariatsmitarbeiter:innen somit einige Handlungsspielräume, um den Verhandlungsprozess und das Verhandlungsergebnis strategisch zu beeinflussen. Die angewandten Strategien sind in Tabelle 6 zusammenfassend dargestellt.

Tabelle 6: Strategien der ILO-Sekretariatsmitarbeiter:innen in der Entwicklung der Resolution concerning decent work in global supply chains

(Quelle: Eigene Darstellung)

<p>Dienende Expert:innen</p> <p style="font-size: 2em;">/</p>	<p>Neutrale Makler:innen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unparteilichkeit • Vermittlung in den Verhandlungen
<p>Strategische Berater:innen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informationsfilterung und gezielte -darstellung • Formulierung von Handlungsempfehlungen entsprechend eigener Präferenzen • Gezielte Formulierung des ersten Entscheidungsentwurfs 	<p>Strategische Unternehmer:innen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zielgerichtete Agendasetzung • Orchestrierung • Gestaltung des Verhandlungsverlaufs

5.5 Kongruenz der eigenen Präferenzen und der Entscheidung

Ihre bewusst neutrale Position sicherte den Sekretariatsmitarbeiter:innen das Vertrauen der Mitgliedstaaten und auch der Arbeitgeber:innenseite, welches sie nutzen konnten, um im Prozess als „ehrliche Makler:innen“ wahrgenommen zu werden. Dieses entgegengebrachte Vertrauen half ihnen vor allem dabei, den Arbeitgeber:innen glaubhaft zu versichern, dass die primäre Regulierungspflicht bei den Mitgliedstaaten liegt. Es erlaubte ihnen letztendlich auch, den Inhalt der Resolution strategisch zu formen. Die Sekretariatsmitarbeiter:innen zeigten sich daher auch sehr zufrieden mit dem Verhandlungsergebnis. Der Text orientierte sich teilweise eng an ihrem vorab erstellten Hintergrundbericht sowie an den Diskussionspunkten, die sie vorher eingebracht hatten, um die Diskussion zu strukturieren (ILO_DEC1GSC_IPA3).

Darüber hinaus betonte die Resolution die Notwendigkeit, dass die ILO eine wichtige Rolle in der Regulierung von Arbeitsbedingungen in globalen Lieferketten einnehmen würde. Durch den klaren Auftrag, bestehende Standards zu überprüfen beziehungsweise notwendige Maßnahmen zu definieren, sprach sie der Organisation diese Rolle direkt zu. Die Resolution leistete somit einen wichtigen Beitrag dazu, dass die ILO trotz des bisher vorherrschenden horizontalen Regulierungsansatzes fortan auch eine wichtige Position in den sich verändernden globalen Arbeitsmärkten einnehmen würde und betonte die Notwendigkeit, Politikkohärenz auf internationaler Ebene zu schaffen (Posthuma und Rossi

2017: 8). „Inside the Office, many officials even regard para. 25 of the Resolution and Conclusions as a change to the very mandate of the ILO” (Thomas und Turnbull 2018: 554). Es kann somit eine grundsätzliche Kongruenz zwischen den Präferenzen der Sekretariatsmitarbeiter:innen und dem verabschiedeten Text festgestellt werden.

5.6 Fazit

Der Verhandlungsprozess der „Resolution concerning decent work in global supply chains“ war sowohl durch eine hohe Komplexität als auch Salienz und Präferenzheterogenität zwischen den Mitgliederparteien der ILO gekennzeichnet. Diese Rahmenbedingungen schränkten den Handlungsspielraum der Sekretariatsmitarbeiter:innen erheblich ein. Diese mussten sich insbesondere im Vorfeld der Verhandlungen darauf fokussieren, ihre neutrale, unparteiische Rolle zu betonen, um sicherzustellen, dass ein Abkommen erreicht werden konnte. Dabei hatten sie selbst einen klaren Standpunkt: Ihrer Ansicht nach gab es auf internationaler Ebene erhebliche Regulierungslücken in globalen Lieferketten, weshalb die Rolle der ILO gestärkt werden sollte, um das Mandat zu erhalten, sich mit dieser Thematik befassen zu können. Diese Sichtweise schlug sich letztendlich auch im Dokument nieder. Indem sie bestrebt waren, möglichst keiner der Mitgliederparteien – insbesondere Arbeitgeber:innen und Arbeitnehmer:innen – Gelegenheit zur Annahme zu geben, dass sie außerhalb ihrer unparteiischen Rolle agierten, gelang es den Sekretariatsmitarbeiter:innen schlussendlich, dass mit Paragraph 25 die eigenen Präferenzen (die Identifikation bestehender Regelungslücken und die Überprüfung der bisherigen ILO Standards sowie die Definition geeigneter Maßnahmen) in dem Beschluss festgeschrieben wurden.

Dementsprechend lassen sich wie erwartet kaum Strategien beobachten, mit denen sie aktiver in das Verhandlungsgeschehen eingriffen. Die Komplexität der Thematik ermöglichte ihnen jedoch, als strategische Berater:innen tätig zu werden und ihren Wissensvorsprung aktiv zu nutzen. Sie fokussierten sich daher vor allem auf die absichtsvolle Darstellung des Themas und der relevanten Informationen in den Hintergrunddokumenten. Damit kann Hypothese 2 bestätigt werden, die postuliert hatte, dass mandatsorientierte wissensbasierte Strategien im Falle hoher Komplexität zum Tragen kämen. Ihre unparteiische Rolle brachte ihnen jedoch das Vertrauen der Verhandlungspartner:innen ein, was ihnen zusätzlich ermöglichte, nicht nur als Neutrale Makler:innen, sondern auch als Strategische Unternehmer:innen zu agieren. Sie konnten also auch trotz des gegebenen engen Handlungsspielraums Möglichkeiten nutzen, mandatsorientiert zu agieren. Ihre tatsächliche Strategiewahl ging damit über die in den Hypothesen formulierten Erwartungen einer reinen Positionsorientierung hinaus. Insbesondere, weil sie vordergründig als Neutrale Makler:innen agierten, wie in Kapitel 3 angenommen, eröffnete

sich ihnen während der Verhandlungen ein Spielraum für mandatsorientiertes Verhalten. Hierfür war auch das vorher gewonnene Vertrauen der Verhandlungsparteien ausschlaggebend.

6 Die FAO Rome Declaration on Nutrition

Im Folgenden werden die Strategien internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen im Falle der Entwicklung und Verabschiedung der FAO „Rome Declaration on Nutrition“ analysiert. Hierfür wird zunächst der Regulierungsgegenstand globaler Ernährungssysteme betrachtet, um anschließend den Entwicklungsprozess der Erklärung nachzuzeichnen. Auf dieser Grundlage werden die Rahmenbedingungen Komplexität, Salienz und Präferenzheterogenität sowie die Präferenzen des FAO-Sekretariates betrachtet, um nachfolgend die Strategien der Sekretariatsmitarbeiter:innen zu analysieren.

6.1 Die Regulierung der globalen Ernährungssituation – von ICN zu ICN2

1992 fand die erste internationale Ernährungskonferenz (ICN) statt, die gemeinsam von der FAO und der WHO organisiert wurde. Die beiden Organisationen hatten bereits in der Vergangenheit kooperiert, um Unterernährung und Hunger zu bekämpfen. 1961 bildeten sie eine gemeinsame Codex Alimentarius Kommission. Deren Ziel war es, Konsument:innen zu schützen und den internationalen Handel mit Nahrungsmitteln unter anderem durch die Formulierung verschiedener Standards (beispielsweise zu Nahrungsmittelsicherheit und Pestiziden) zu fördern. In den 1970er Jahren riefen sie gemeinsam die „freedom from hunger campaign“ ins Leben (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2013c: 2; Shaw 2007: 304).

Auf der ersten ICN im Jahr 1992 wurden eine „World Declaration and Plan of Action for Nutrition“ einstimmig verabschiedet. Darin verpflichteten sich die Delegierten aus 159 Ländern und der Europäischen Gemeinschaft, Hunger, chronischen Hunger und Unterernährung, insbesondere unter Kindern, Frauen und Älteren, Mikronährstoffmangel sowie ernährungsbezogene übertragbare und nichtübertragbare Krankheiten zu bekämpfen. Darüber hinaus verpflichteten sie sich, nationale Aktionspläne vorzubereiten und zu implementieren, in denen sie ihre Prioritäten und Strategien darlegen sollten, um Hunger und Unterernährung zu lindern. Trotz der in vielen Ländern realisierten Verbesserungen wurden globale Fortschritte in der Reduktion von Hunger und Mangelernährung nur langsam erzielt. Nach Schätzungen der FAO waren 2010-2012 circa 12,5 Prozent der globalen Bevölkerung, also 868 Millionen Menschen unterernährt, im Vergleich zu einer Milliarde in den Jahren 1990-1992. Zwei Milliarden litten zusätzlich an Mikronährstoffmangel. Sowohl gestiegene Nahrungsmittelpreise und ökonomische Krisen als auch die Häufigkeit und Auswirkungen von Naturkatastrophen hatten den Fortschritt im Kampf gegen den Hunger signifikant verlangsamt. Zugleich nahm die Zahl übergewichtiger Menschen, vor allem in Ländern mit mittleren und niedrigen Einkommen, signifikant zu und betraf in diesem Zeitraum eine halbe Milliarde Erwachsene. Damit verbunden waren kardiovaskuläre

Erkrankungen, Krebs und Diabetes nun auf dem Vormarsch (International Institute for Sustainable Development 2014: 2).

Dieser rapide Anstieg von Fettleibigkeit und die Fragmentierung des Bildes der mit der Ernährung zusammenhängenden Krankheiten sind auch im 21. Jahrhundert die hauptsächlichen Herausforderungen der Weltgemeinschaft. In vielen Ländern existiert eine dreigliedrige Belastung mit gleichzeitiger Existenz von Unter- Mangel- und Überernährung. Diese Komplexität tritt sowohl innerhalb von Ländern als auch Gemeinden, Familien und sogar individuellen Lebensverläufen auf (Brinsden und Lang 2015: 2–3). Im Lichte dieser Entwicklungen schien es zu Beginn der 2010er Jahre, mehr als 20 Jahre nach der ersten ICN, notwendig, ein neues politisches Rahmenprogramm zu verabschieden, das adäquate Lösungen enthält, um das Thema Ernährung auf den nationalen und internationalen Entwicklungsagendas stärker zu priorisieren (International Institute for Sustainable Development 2014: 2).

Aufgrund dieser Entwicklungen vereinbarte die Weltgemeinschaft, eine neue Konferenz einzuberufen. Ein erster Grund war das wachsende Bewusstsein, dass ein weiteres Versäumnis der internationalen Gemeinschaft, Mangelernährung zu bekämpfen und ihre Verbindungen zu Gesundheit und nachhaltiger Entwicklung zu verkennen, die Post-2015 Entwicklungsagenda der Vereinten Nationen gefährden könnte. Hinzu kam die Tatsache, dass die Weltgemeinschaft genügend Nahrungsmittel produziert, um die gesamte Weltbevölkerung zu ernähren. Um Mangelernährung zu reduzieren, musste der Fokus jedoch auf den Zugang zu Essen und adäquater Ernährung auf lokaler Ebene gelegt und Ernährungssysteme effizienter und gerechter gestaltet werden. In der Weltgesundheitsversammlung wurde im Mai 2012 ein Konsens zu einer Reihe freiwilliger globaler Ziele geschlossen, um bis 2025 einen signifikanten globalen Fortschritt in den weltweiten Herausforderungen der Ernährung zu erreichen. Diese enthielten unter anderem die 40-prozentige Verringerung der Zahl von Kindern unter fünf Jahren, die unter hungerbedingten Wachstumshemmnissen leiden. Untergewicht bei Geburt sollte sich im gleichen Zeitraum um 30 Prozent verringern und Übergewicht bei Kindern nicht weiter zunehmen. Darüber hinaus hatten sich Regierungen, die Zivilgesellschaft und der Privatsektor bereits auf eine gemeinsame Ernährungsagenda verständigt: UN-Generalsekretär Ban Ki-moon rief im Juni 2012 die „Zero Hunger Challenge“ aus, was in einer Vereinbarung über neue Wege mündete, um Mangelernährung bekämpfen zu können (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2013c: 2; Weltgesundheitsorganisation o. J.a).

Innerhalb der FAO bestand seit langem der Wunsch, eine Folgekonferenz zur ICN von 1992 einzuberufen, was jedoch hauptsächlich am fehlenden politischen Willen der Mitgliedstaaten scheiterte, sodass die Planungen immer wieder verschoben wurden. Schließlich konnte man sich Anfang der 2010er

Jahre darauf verständigen, eine zweite ICN für das Jahr 2014 einzuberufen (FAO_DEC7FOOD_IPA1&2). Auf dieser zweiten Welternährungskonferenz (ICN2) sollten die Fortschritte geprüft werden, die in den letzten zwei Jahrzehnten erreicht worden waren. FAO und WHO arbeiteten für die Planung der Konferenz eng zusammen mit dem Consortium of International Agriculture Research Centres (CGIAR), dem International Food Policy Research Institute (IFPRI), der Secretary-General's High-Level Task Force on Food Security (HLTF), IFAD, UNESCO, UNICEF, der Weltbank, dem World Food Programme und der Welthandelsorganisation zusammen (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2013c: 3).

Die ICN2 war die erste globale intergouvernementale Konferenz im 21. Jahrhundert, die auf die Lösung von nahrungs- und ernährungsbezogenen Problemen abzielte (Eiden und Welte 2016: 135). Das Ziel der Konferenz bestand darin, alle Formen von Mangelernährung zu adressieren und die Ernährung im gesamten Lebenszyklus zu verbessern. Im Mittelpunkt sollten dabei die ärmsten und am meisten gefährdeten Bevölkerungsgruppen stehen. Trotz einer globalen Perspektive lag ein besonderer Fokus auf den Herausforderungen der Nahrungsmittelversorgung in Entwicklungsländern. Daneben wurde beabsichtigt, einen Rahmen zu erstellen, der die gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen auf Grundlage der Erfahrungen einzelner Länder zusammenfasst. Damit sollte es möglich sein, bestehende Probleme unter Berücksichtigung der tatsächlichen politischen und institutionellen Optionen und Richtlinien besser adressieren zu können (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2013c: 3; Weltgesundheitsorganisation o. J.b).

Es war vorgesehen, sich mit allen Formen der Unterernährung zu befassen und den Fokus auf ernährungsbedingte, nichtübertragbare Krankheiten zu erweitern, die mit Fettleibigkeit und Übergewicht in Zusammenhang stehen. Damit sollte auch der zunehmenden Komplexität der Ernährungsweisen Rechnung getragen und durch das Zusammenbringen von Akteur:innen aus dem Gesundheits-, Landwirtschafts-, und Ernährungssektor umfassende und kohärente Lösungen entwickelt werden. Die Teilnehmenden der Konferenz sollten Möglichkeiten zur Zusammenarbeit von Regierungen und anderen Akteur:innen ausloten, um die Mehrfachbelastung durch Mangelernährung anzugehen. Es wurde außerdem angestrebt, den betroffenen Ländern praktische Instrumente und Richtlinien sowie notwendiges Wissen zur Verfügung zu stellen, die ihnen dabei helfen sollten, entsprechende politische Programme zu entwerfen (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2014d: 1–2).

Damit sollte die ICN2 einen wichtigen Beitrag zur Post-2015 Entwicklungsagenda leisten und ein höheres Maß an Politikkohärenz auf globaler, regionaler, nationaler und subnationaler Ebene schaffen. Ziel war es, die globale Partnerschaft für Entwicklung auf allen Ebenen weiter zu stärken und

bestehende internationale Initiativen in der Nahrungsmittelversorgung, einschließlich der Zero-Hunger-Challenge, aufzugreifen. Man versprach sich des Weiteren einen großen Beitrag der Konferenz zur Implementierung der Vision und Strategie der FAO für Ernährung und – übereinstimmend mit dem überarbeiteten strategischen Rahmenprogramm der Organisation – zu den Bemühungen, Ernährung in alle fünf neuen strategischen Ziele einzuschließen (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2013c: 4).

An der Konferenz sollten hochrangige Vertreter:innen aus Landwirtschaft, Gesundheit und anderen relevanten Ministerien und Behörden sowie Politiker:innen und Berater:innen, Forscher:innen, führende Vertreter:innen internationaler Organisationen, Entwicklungsexpert:innen und Repräsentant:innen aus dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft teilnehmen. Sie sollte der Wissensgenerierung dienen und den Austausch fördern, um Empfehlungen für einen flexiblen Politikrahmen auszusprechen und damit auf die Herausforderungen für die weltweite Ernährungslage zu reagieren. Ziel war es außerdem, die Kommunikation zu verbessern und Ernährungsthemen global höher zu priorisieren (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2013c: 5). Es war vorgesehen, sowohl ein politisches Ergebnisdokument als auch einen Aktionsplan zu dessen Umsetzung zu verabschieden.

6.2 Der Verlauf des Entscheidungsprozesses

Wie für solche Veranstaltungen auf UN-Ebene üblich, gingen der Konferenz eine Reihe von vorbereitenden Treffen und Konsultationen voraus, die zwischen 2011 und 2014 abgehalten wurden. Diese vorbereitenden Treffen brachten Expert:innen und Stakeholder aus den Bereichen Gesundheit und Landwirtschaft zusammen. Es sollte vor allem sichergestellt werden, dass die Sichtweisen und Erfahrungen aller Betroffenen berücksichtigt und gemeinsam Möglichkeiten für eine engere Zusammenarbeit ausgelotet werden können. Der Fokus sollte auf der Frage liegen, wie die Zivilgesellschaft und der Privatsektor dazu beitragen können, die Ernährung zu verbessern. Im Rahmen der regionalen und sub-regionalen Vorbereitungstreffen wurden Länderberichte zur Ernährung vorbereitet. Diese Länderfallstudien sollten Best Practices und bereits gewonnene Erkenntnisse herausarbeiten, um die Kapazitäten lokaler Institutionen zu stärken und Wissenslücken zu schließen. Die Ergebnisse der Konsultationen sollten in die ICN2 einfließen. Andere Hintergrundpapiere wurden von Expert:innen vorbereitet, welche sowohl einem vorbereitenden Fachtreffen im November 2013 als auch der Konferenz im November 2014 selbst als Grundlage dienen sollten (Brinsden und Lang 2015: 1; Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2013c: 3–4; International Institute for Sustainable Development 2014: 2). Dabei wurde auch die Zivilgesellschaft eng eingebunden. Die FAO richtete

beispielsweise ein „global forum on food security and nutrition“ aus, um der Zivilgesellschaft eine Möglichkeit zu geben, die frühen Diskussionsentwürfe zu kommentieren und zu diskutieren (Brinsden und Lang 2015: 1).

Die Konferenz der FAO unterstützte auf ihrer 38. Sitzung im Juni 2013 die Organisation einer ICN2 und stimmte zu, dass im November 2013 ein vorbereitendes Fachtreffen veranstaltet werden sollte. Darüber hinaus wurde ein gemeinsames Sekretariat, das aus Mitarbeiter:innen der jeweiligen Abteilungen für Ernährung in der WHO und der FAO bestand, gegründet. Der Rat der FAO beauftragte es mit der Entwicklung eines Ablaufplans für den Konsultationsprozess mit Regierungen, der Zivilgesellschaft und dem Privatsektor und sprach sich dafür aus, dass es einen ersten Entwurf für ein Ergebnisdokument der Konferenz entwickeln sollte (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2013a: 3; International Institute for Sustainable Development 2014: 2).

An dem im November 2013 stattfindenden vorbereitenden Fachtreffen nahmen Delegierte aus 61 Ländern, hochrangige Expert:innen und Fachleute, Vertreter:innen der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen sowie Vertreter:innen der Zivilgesellschaft und des Privatsektors teil. Sie gaben zum einen Empfehlungen für den Verlauf der weiteren Planung bis zur Konferenz im November 2014. Zum anderen berieten sie sich bezüglich des Ergebnisdokuments der Konferenz. Dieses sollte in einem offenen und inklusiven Prozess entwickelt werden und einen substanziellen Beitrag zur Verbesserung der globalen Ernährungssituation leisten. Darüber hinaus sollte es der Komplexität des multisektoralen Politikfelds Rechnung tragen und Wege aufzeigen, wie Ernährung durch Ernährungssysteme, die Landwirtschaft, den Handel sowie den Gesundheits- und sozialen Sektor verbessert werden kann. Es sollte außerdem den politischen Willen und finanzielle Verpflichtungen zur Umsetzung auf Länderebene schaffen (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen und Weltgesundheitsorganisation 2013: 7; Weltgesundheitsorganisation o. J.a).

Darüber hinaus wurden im Rahmen dieses Treffens einige Grundsätze für den Vorbereitungsprozess und die Konferenz festgelegt. Beispielsweise ging es um die Beteiligung des Privatsektors: Das WHO Sekretariat sprach sich dagegen aus. Dann wäre es allerdings notwendig gewesen, nicht-staatliche Akteur:innen insgesamt auszuschließen, was auch die Zivilgesellschaft betroffen hätte. Eine Konferenz ohne die Stimme der Zivilgesellschaft, die eine wichtige Rolle im Ernährungssektor spielt, wäre jedoch nicht denkbar gewesen, wovon auch eine Erklärung der Zivilgesellschaft die Beteiligten letztendlich überzeugte (FAO_DEC7FOOD_IPA1&2).

Der FAO-Rat entschied auf seiner 148. Sitzung im Dezember 2013, dass der unabhängige Vorsitzende des Rates den Prozess unterstützen sollte. Des Weiteren sollte das gemeinsame Sekretariat der beiden

Organisationen, das die ICN2 vorbereitete, einen ersten Entwurf eines politischen Ergebnisdokuments erstellen, das die gegenwärtigen Herausforderungen der globalen Ernährungssituation widerspiegelt, die auf dem vorbereitenden Fachtreffen im November 2013 sowie anlässlich der regionalen und internationalen Konsultationen identifiziert wurden (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2013a: 3).

Im Januar 2014 rief der Exekutivrat der WHO die Generaldirektor:innen der beiden Organisationen auf, eine gemeinsame Arbeitsgruppe ins Leben zu rufen, die in Zusammenarbeit mit dem gemeinsamen Sekretariat der ICN2 die Ergebnisdokumente der Konferenz vorbereiten sollte. Er rief darüber hinaus dazu auf, die Mitgliedstaaten und andere Stakeholder an der Entwicklung des Ergebnisdokuments zu beteiligen. Des Weiteren sollten die Generaldirektor:innen der beiden Organisationen gemeinsam ein Treffen einer offenen Arbeitsgruppe organisieren, um das Ergebnisdokument zu finalisieren (Weltgesundheitsorganisation 2014: 46–47).

Das gemeinsame Sekretariat bereitete einen Entwurf des politischen Ergebnisdokuments vor, den es im Februar 2014 zur Kommentierung an die Mitgliedstaaten sandte. Im Rahmen öffentlicher webgestützter Konsultationen konnten auch Vertreter:innen aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft, dem Privatsektor und anderen internationalen Organisationen Hinweise und Kommentare abgeben. Zwischen Januar und April 2014 fanden außerdem verschiedene Treffen des gemeinsamen Sekretariates mit den jeweiligen Mitgliedstaaten statt, um die Vorbereitungen für die ICN2 sowie das Mandat und organisatorische Aspekte der gemeinsamen Arbeitsgruppe und den Entwurf des politischen Ergebnisdokuments zu besprechen. Zusätzlich fanden regelmäßige Videokonferenzen und ad-hoc-Konsultationen unter der Leitung der Co-Vorsitzenden der gemeinsamen Arbeitsgruppe statt, um das Mandat und organisatorische Fragen der gemeinsamen Arbeitsgruppe, den Entwurf des politischen Abschlussdokuments und weitere Themen zu besprechen, die von den Mitgliedstaaten vorgebracht wurden (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2014a: 3, 2014d: 2; International Institute for Sustainable Development 2014: 2).

Die gemeinsame Arbeitsgruppe wurde aus jeweils zwei Vertreter:innen der sieben Regionalgruppen der FAO und der sechs Regionen der WHO zusammengesetzt und erarbeitete während verschiedener Treffen, die zwischen März und September 2014 via Videokonferenz abgehalten wurden, einen Entwurf für ein politisches Ergebnisdokument und einen darauf basierenden Aktionsplan. Das Sekretariat unterstützte die Arbeitsgruppe bei der Ausführung ihrer Arbeit. Des Weiteren arbeitete es die Kommentare aus den Online-Konsultationen in den Dokumentenentwurf ein, auf dessen Grundlage die gemeinsame Arbeitsgruppe eine kohärente Version erstellte. Zusätzlich zu den Mitgliedern der

gemeinsamen Arbeitsgruppe konnten auch andere Mitgliedstaaten an den Treffen teilnehmen, besaßen jedoch kein Rederecht (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2014a: 3; International Institute for Sustainable Development 2014: 2; Weltgesundheitsorganisation 2014: 46–47).

Um den Entwurf fertigzustellen, wurde jeweils im September 2014 in Genf und im Oktober 2014 in Rom ein persönliches Treffen einer offenen Arbeitsgruppe abgehalten, in deren Rahmen die Verhandlungen der Konferenz-Abschlussdokumente finalisiert wurden. Dabei hatten alle Mitgliedstaaten der beiden Organisationen ein Rederecht. Die teilnehmenden Mitgliedstaaten konnten sich dabei auf eine Reihe von Verpflichtungen verständigen, um die Ernährung für gegenwärtige und zukünftige Generationen weltweit zu verbessern. Sie fanden einen Konsens bezüglich einer politischen Erklärung sowie eines Aktionsplanes, der die Mitgliedstaaten verpflichtet, die vielfältigen Herausforderungen der Mangelernährung anzugehen und einen Überblick gibt, wie sie dies innerhalb der nächsten zehn Jahre erreichen können. Die „Rome Declaration on Nutrition“ und der Aktionsplan wurden daraufhin an die ICN2 übermittelt (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2014a: 3; International Institute for Sustainable Development 2014: 2; Weltgesundheitsorganisation 2014: 46–47, o. J.a).

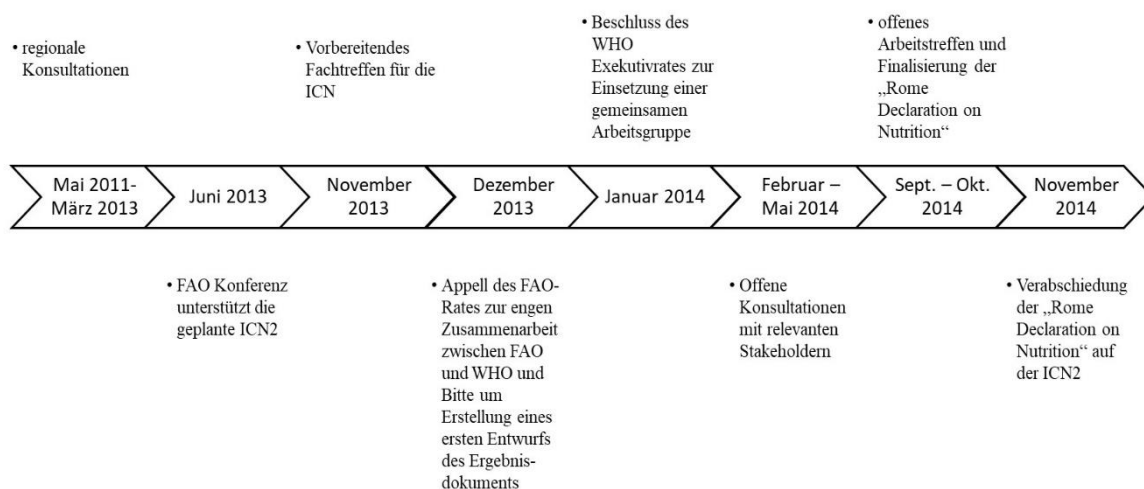
Auf der ICN2, die im November 2014 in Rom stattfand, verabschiedeten 170 Mitgliedstaaten die „Rome Declaration on Nutrition“ und den Aktionsplan, der 60 freiwillige Punkte enthielt, um dazu beizutragen, die in der Erklärung formulierten Ziele zu erreichen (Brinsden und Lang 2015; Weltgesundheitsorganisation o. J.a). Beide Dokumente waren durch eine Erweiterung des Fokus weg von der reinen Mangel- und Unterernährung hin zu Ernährungssystemen gekennzeichnet, da die internationale Gemeinschaft erkannte, dass die bestehenden Ernährungssysteme nicht zu einer gesunden Ernährungsweise beitragen und ein sektorübergreifender Ansatz verfolgt werden muss, um nachhaltige Ernährungssysteme zu schaffen (FAO_DEC7FOOD_IPA1&2). Ernährungssysteme bezeichnen „den Weg der Lebensmittelherstellung vom Feld bis hin zu den Mahlzeiten“ (Deutsche Welthungerhilfe 2021). Darunter können „die landwirtschaftliche Erzeugung von Lebensmitteln, die Verarbeitung, Verpackung, Transport und Verteilung sowie der Handel und Konsum bis hin zur Zubereitung und dem Verzehr von Nahrung“ (Deutsche Welthungerhilfe 2021) gefasst werden. Diese inhaltliche Schwerpunktverlagerung wirkte sich auch auf die Problemstruktur aus, die im Folgenden gemeinsam mit den anderen Rahmenbedingungen betrachtet wird.

Die „Rome Declaration on Nutrition“ trug damit der wachsenden Herausforderung von Übergewicht und Fettleibigkeit als weiteren Formen von Mangelernährung Rechnung. Damit richtete sie sich an die

Regierungen aller Länder, diesen zu begegnen (Eiden und Welte 2016: 137). Der Verlauf des Entwicklungsprozesses der „Rome Declaration on Nutrition“ ist in Abbildung 7 dargestellt. In einem nächsten Schritt werden die Rahmenbedingungen sowie die Präferenzen der Sekretariatsmitarbeiter:innen betrachtet.

Abbildung 7: Verlauf des Entwicklungsprozesses der Rome Declaration on Nutrition

(Quelle: Eigene Darstellung.)



6.3 Rahmenbedingungen des Verhandlungsprozesses

Komplexität

Ernährungspolitik ist per se ein komplexes Feld. Zum einen existieren eine Vielzahl von Ansichten über gesunde Ernährung und Nahrungsmittelkonsum, die häufig jedoch eher auf kulturellen Traditionen als auf gesicherten wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen. Zum anderen waren in den 30 Jahren vor der ICN2 bereits verschiedene Schritte unternommen worden, um das Problem der globalen Nahrungsmittelversorgung und Ernährung zu lösen. Initiativen auf nationaler und internationaler Ebene umfassten beispielsweise die „grüne Revolution“ sowie die Stärkung der Rolle der Frauen und der Bevölkerung in ländlichen Gegenden und deren Einbindung in den internationalen Handel. Dennoch ist die Weltgemeinschaft nach wie vor nicht in der Lage, für die gesamte Weltbevölkerung gesunde Nahrungsmittel in guter Qualität zur Verfügung zu stellen. Dieser Umstand wird in der Literatur auch auf die Komplexität der Nahrungsmittelsicherung zurückgeführt, die von einer Reihe anderer Faktoren ebenfalls beeinflusst wird wie dem Zugang zu Trinkwasser und allgemeiner Gesundheitsversorgung, regionalem Klima, Bodenbeschaffenheit, landwirtschaftlicher Technologie, dem Eigentum an Grund und Boden, Bildung und dem Wert landwirtschaftlicher Güter auf nationalen und

internationalen Märkten (Eiden und Welte 2016: 136). Vorherige Initiativen hatten es bisher allerdings nicht geschafft, die mannigfaltigen Themen wirkungsvoll in kohärente und zielorientierte Politikprogramme einzubetten. Das Problem der Mangelernährung und ihrer Ursachen war also nicht neu. Es standen genügend Daten zur Verfügung und es existierten schon eine Reihe von Lösungsansätzen, die von der Wissenschaft und anderen Stakeholdern eingebracht wurden (ECDPM 2014; Eiden und Welte 2016).

Bei der „Rome Declaration on Nutrition“ ging es jedoch nun nicht mehr ausschließlich um Nahrungsmittelsicherheit, worauf sich die FAO in ihrer Arbeit spezialisiert hatte, sondern um Ernährungssysteme. Auch innerhalb der FAO war es schwierig, diesen neuen Schwerpunkt zu kommunizieren, da laut einer Interviewpartnerin nicht alle Abteilungen davon überzeugt waren (FAO_DEC7FOOD_IPA1&2). Ernährungssysteme sind vielschichtig, mit einer Vielzahl von betroffenen Akteur:innen, die durchaus widersprüchliche Interessen verfolgen. Der neue Fokus auf Ernährungssystemen machte die Thematik der weltweiten Ernährungssicherung also deutlich komplexer. Allerdings ging es in der „Rome Declaration on Nutrition“ lediglich um ganz allgemeine Anforderungen an nachhaltige und faire Ernährungssysteme und um die allgemeine Verpflichtung zur Bekämpfung der vielfältigen Ursachen von Mangelernährung. Sektorspezifisches Wissen war hierbei nicht zwingend notwendig, um die Thematik zu durchdringen. Die Komplexität der Umsetzung schlägt sich hingegen eher im politischen Aktionsplan nieder, der in der folgenden Analyse jedoch nicht betrachtet wird (Second International Conference on Nutrition 2014). Die „Rome Declaration on Nutrition“ wurde daher als weniger komplex (Wert 0,33) eingeordnet, da kontextspezifisches Wissen oder technische Expertise aufgrund des allgemein gehaltenen Inhalts des Dokuments für dessen Erstellung und Verabschiedung durchaus hilfreich, aber nicht essenziell waren.

Salienz

Die weltweite Nahrungsmittelversorgung ist ein Thema, das sektorübergreifende Handlungen und Lösungen erfordert und demzufolge nur auf globaler Ebene behandelt werden kann. Die erste Konferenz von 1992 hatte allerdings nicht den erwünschten Effekt erzielt und die Zahl der Hunger leidenden Menschen hatte sich weltweit kaum verringert. Demzufolge bestand ein großer Handlungsbedarf, auch weil die große Verbreitung von Mangelernährung drohte, die Erreichung der nachhaltigen Entwicklungsziele der Post-2015 Agenda der Vereinten Nationen zu verlangsamen (ECDPM 2014).

Die Folgen von Mangelernährung wurden über Jahrzehnte intensiv diskutiert. Wissenschaft und Zivilgesellschaft trugen ebenfalls dazu bei, auf die gegenwärtige Situation und die Folgen von Mangelernährung aufmerksam zu machen. Initiiert von einer Serie im Fachmagazin Lancet im Jahr 2008, die

eine wissenschaftliche Präsentation der gravierenden Konsequenzen von Unterernährung bei Müttern und Kindern lieferte, aber auch infolge der weltweit steigenden Nahrungsmittelpreise, hatte die „Scaling Up Nutrition“-Bewegung seit 2010 eine wachsende Zahl von Ländern motiviert, die Verbesserung der Ernährung ihrer Bevölkerung zu einem zentralen und sektorübergreifenden Thema auf Regierungsebene zu machen. An dieser Bewegung waren 2016 mehr als 50 Staaten sowie die Zivilgesellschaft, internationale Regierungsorganisationen und Wirtschaftspartner beteiligt (Eiden und Welte 2016).

Ungeachtet der zahlreichen Absichtserklärungen der Staatengemeinschaft und der generellen Anerkennung des Stellenwertes der Themen Hunger und Mangelernährung und trotz ambitionierter Ziele wie der Halbierung der Hungernden bis 2015 war der Fortschritt jedoch eher begrenzt. Hinzu kam die neuere Entwicklung des „versteckten Hungers“, der über lange Zeit kaum Beachtung fand, obwohl 2 Milliarden Menschen davon betroffen sind. Hierbei handelt es sich um eine ausreichende oder über eine gewisse Zeit sogar eine zu große Menge an Kalorien, die zugeführt wird, wobei es der Nahrung jedoch an Qualität fehlt. Dieser Umstand resultiert in Vitamin- und Mineralstoffmangel, die oft gravierende Auswirkungen auf den Gesundheitszustand der jeweiligen Person haben. Hiervon sind meist Länder betroffen, in denen ein großer Teil der Bevölkerung übergewichtig ist, also auch Länder des globalen Nordens, in denen Mangelernährung zuvor keine Rolle gespielt hatte. Die WHO und die OECD sprachen in diesem Zusammenhang sogar von einer globalen Epidemie der Fettleibigkeit, die bisher noch kein Land stoppen konnte (Eiden und Welte 2016: 135–136).

Insbesondere Entwicklungsländer waren nun mit einer doppelten Bürde konfrontiert: Zum einen hatten sie nach wie vor den größten Anteil an unter- oder mangelernährten Menschen weltweit, zum anderen stieg durch den veränderten Lebenswandel und die verbesserte sozioökonomische Situation einiger Gesellschaftsschichten der Anteil an übergewichtigen Menschen. Der ohnehin meist schwache Gesundheitssektor in diesen Ländern war nun mit einer zusätzlichen Bürde konfrontiert. Hinzu kam die ökonomische Komponente, da die Behandlung von Betroffenen und ihren Folgeerkrankungen viel höhere Kosten verursachten als entsprechende Präventionsmaßnahmen. Diese Entwicklung hatte also auch Implikationen für die wirtschaftliche Produktivität dieser Länder und stellte einen ernststen Hinderungsgrund für ihre sozioökonomische Situation dar (Amoroso 2016: 145–149; Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2013c). Verstärkt wurde dieser Trend durch die fortschreitende industrielle Produktion von Nahrungsmitteln, in deren Folge hochverarbeitete Lebensmittel mit einem hohen Anteil an Fett, Zucker und Salz, auch aufgrund der kürzeren Zubereitungs- und Lagerdauer, stark beworben und häufiger konsumiert werden und damit die lokale Ernährungsweise

schrittweise verdrängen. Die Staaten, in denen die Hersteller dieser Lebensmittel ansässig sind, haben wiederum kein Interesse an einem Rückgang von deren Produktion, da sie einen entscheidenden Beitrag für ihre Volkswirtschaften leisten. Dementsprechend erregten die ICN2 und die im Vorfeld verabschiedeten Dokumente auch die Aufmerksamkeit von Nahrungsmittelindustrie und Privatsektor, die sich vehement gegen eine strenge Regulierung wehrten (Amoroso 2016: 144; FAO_DEC7FOOD_MS1).

Es bedurfte demzufolge weiterer globaler Antworten auf diese Herausforderungen und insbesondere einer höheren Priorisierung von Fehlernährung auf nationalen und internationalen Entwicklungsagenden (ECDPM 2014). Daher war eine Konferenz auf internationaler Ebene auch das einzige Forum, das Stakeholder dazu bringen konnte, alle Formen der Mangelernährung anzugehen (Amoroso 2016: 145). Die Salienz der „Rome Declaration on Nutrition“ wurde folglich als sehr hoch (Wert 1) eingestuft: Zum einen war das Interesse groß, da der Stillstand bei der Bekämpfung von Hunger und Mangelernährung die UN-Entwicklungsziele zu gefährden drohte. Zum anderen waren durch die Erweiterung des Fokus auf Übergewicht und damit verbundene gesundheitliche Auswirkungen jetzt auch Länder von möglichen Regulierungen betroffen, für die Mangelernährung zuvor keine Rolle gespielt hatte. Nun ging es auch um die Frage, welche Maßnahmen ergriffen werden müssten, um diesen neuen Entwicklungen entgegenzusteuern. Ernährungsregulierung ist jedoch traditionell ein sehr vielschichtiges und kontroverses Thema, da einerseits kulturelle Gepflogenheiten und Traditionen den Standpunkt der Länder formen und andererseits die Nahrungsmittelindustrie ein sehr machtvoller Sektor ist, der für die Volkswirtschaft vieler Staaten eine große Rolle spielt. Viele Länder hatten laut einem Interviewpartner deshalb ein ähnlich großes Interesse daran, dass keine Vereinbarungen getroffen werden, die ihren eigenen Traditionen entgegenstehen beziehungsweise Auflagen für die Nahrungsmittelproduktion mit sich bringen (FAO_DEC7FOOD_MS1). Diese verschiedenen Interessen werden im Folgenden betrachtet.

Präferenzheterogenität

Die vorherigen Ausführungen haben bereits verdeutlicht, dass Ernährungspolitik einem Marktparadigma folgt: Viele Staaten begünstigen multinationale Unternehmen, die hochverarbeitete Lebensmittel produzieren, welche jedoch insbesondere von Forscher:innen und Ernährungsexpert:innen stark kritisiert werden (Brindsen und Lang 2015: 3). Des Weiteren sind Ernährungsweisen häufig kulturell bedingt und traditionell verankert. Dementsprechend wurden die Punkte bezüglich gesunder Ernährung sehr kontrovers diskutiert. Umstrittene Themen waren beispielsweise die Reduktion von Zucker und Fett sowie entsprechende Kennzeichnungen auf Verpackungen. Insbesondere Länder mit einem

großen Produktionssektor für solche Nahrungsmittel wandten sich gegen Regulierungen dieser Art, auch wenn Übergewicht gleichzeitig ein großes Problem für ihre jeweiligen Gesundheitssektoren darstellte (FAO_DEC7FOOD_MS2). Dies betraf beispielsweise die europäischen Länder, die Sorge hatten, dass ihre produzierten Nahrungsmittel nun je nach Inhaltsstoffen gelistet und mittels eines Ampelsystems als „ungesund“ eingeteilt werden könnten. Einige Staaten wehrten sich außerdem dagegen, die WHO Definition einer gesunden Ernährung in das Dokument einzubeziehen. Italien drohte laut Aussagen einiger Interviewpartner:innen sogar, die Verhandlungen zu beenden und seine Beiträge zur Finanzierung der Konferenz zurückzuziehen, wenn diese Definition in das Dokument aufgenommen würde. Damit wollte es nicht nur die eigene „mediterrane Ernährung“ schützen, sondern auch seinen Privatsektor. Die dort ansässigen Unternehmen (beispielsweise Ferrero) waren während des ganzen Verhandlungsprozesses vor Ort und in der Lage, Druck auf die Delegation auszuüben (FAO_DEC7FOOD_IPA1&2, MS1, MS2).

Andere Staaten – insbesondere die lateinamerikanischen Fleischproduzenten – wollten den Begriff „nachhaltig“ nicht in das Abschlussdokument aufnehmen, da sie ihn als Ablehnung des fleischproduzierenden Sektors interpretierten. Es sollte also nicht von einer „gesunden, nachhaltigen Ernährung“ die Rede sein. Letztendlich konnte man sich nach langen Verhandlungen trotzdem auf „nachhaltige Ernährungssysteme“ einigen (FAO_DEC7FOOD_IPA1&2, MS1, MS2).

Einige Länder hatten so große Vorbehalte gegenüber der Erklärung, dass diese noch in den Hintergrundbericht der Konferenz aufgenommen wurden. Algerien und die USA fügten beispielsweise eigene Erklärungen zu ihrer spezifischen Position an, die auch die Diskussionen in den Verhandlungen reflektierten. Algerien sprach sich dafür aus, dass im Dokument dezidiert auf die besondere Situation von Menschen in besetzten Gebieten, insbesondere in Palästina hingewiesen werden sollte. Ein entsprechender Paragraph war im Verlauf der Verhandlungen geändert worden (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen und Weltgesundheitsorganisation 2014: 24; FAO_DEC7FOOD_IPA1). Die USA sprachen sich in diesem Zuge dafür aus, das Thema Terrorismus mit auf die Agenda zu nehmen. Dies stieß insbesondere bei den Staaten des Nahen Ostens auf Widerstand. Auch die USA gaben eine gesonderte Erklärung ab, in der sie betonten, dass die Erklärung keinerlei Auswirkungen auf bestehende Handels- und Investitionsabkommen haben sollte. Darüber hinaus betonten sie, dass ihr eigenes Ziel darin bestehe, dass jeder Mensch einen adäquaten Zugang zu Nahrung hat. Sie sprachen sich jedoch gegen ein „Recht auf Nahrung“ als durchsetzbare Verpflichtung aus. Außerdem standen sie dem Ansatz, dass Regierungen entscheiden sollten, welche Lebensmittel sich in welcher Art und Weise zur jeweiligen Kultur und Tradition verhalten, ablehnend gegenüber.

Damit sprachen sie sich auch gegen eine zu restriktive Regulierung von Ernährungsweisen aus (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen und Weltgesundheitsorganisation 2014: 26).

Die Verhandlungen sind also als sehr kontrovers einzustufen. Einerseits standen sich gesundheitspolitische, kulturelle und wirtschaftliche Interessen entgegen. Andererseits wurden geopolitische Aspekte in die Verhandlungen eingebracht, die zu einer zusätzlichen Politisierung führten.

Die Bedingungskonstellation aus geringer Komplexität (aufgrund des sehr allgemein gehaltenen Charakters des Dokuments) sowie hoher Salienz (wegen des langsamen Fortschritts bei der Hungerbekämpfung und des wachsenden Gesundheitsrisikos der Überernährung) und Präferenzheterogenität der Mitgliedstaaten (durch die politische Sensibilität der Ernährungsregulierung) entspricht dem in Kapitel 4 formulierten Szenario 2. Gemäß der in Kapitel 3 formulierten Hypothese 1 werden sich die Sekretariatsmitarbeiter:innen erwartungsgemäß eher positionsorientiert verhalten. Aufgrund der geringen Komplexität wird ihre Expertise vermutlich eine geringere Rolle spielen und die hohe Salienz wird ihnen ein aktives strategisches Verhalten im Prozess verwehren. Sie werden vor allem positionsorientierte wissensbasierte und prozessbedingte Strategien verwenden und als „dienende Expert:innen“ und „neutrale Makler:innen“ auftreten. Im Folgenden sollen ihre eigenen Präferenzen genauer betrachtet werden, um dann die von ihnen angewandten Strategien zu analysieren.

Präferenzen der Sekretariatsmitarbeiter:innen

Die Initiative für eine zweite ICN kam ursprünglich aus dem FAO-Sekretariat. Dessen Mitarbeiter:innen setzten sich sehr dafür ein, dass das Thema der globalen Ernährungssituation erneut auf die globale Agenda gesetzt würde (FAO_DEC7FOOD_MS1). Dementsprechend hatte es für sie oberste Priorität, dass die Mitgliedstaaten zu einer neuen Einigung kommen und in der Bekämpfung des weltweiten Hungers tätig werden. Um die Zustimmung aller Beteiligten zu erhalten, nahmen sie auch in Kauf, dass das Dokument in einigen Teilen abgeschwächt wurde, versuchten aber dennoch, die beste und ambitionierteste Lösung zu realisieren (FAO_DEC7FOOD_IPA1&2, MS2).

Da der begrenzte Fokus auf Mangel- und Unterernährung in den Jahrzehnten zuvor nicht zu einer nachhaltigen Lösung der globalen Ernährungsfrage beigetragen hatte, waren die Sekretariatsmitarbeiter:innen sehr daran interessiert, dass sich der erweiterte Fokus auf Ernährungssysteme in der Diskussion um die Ernährung der Weltbevölkerung durchsetzen würde. Daraus folgte auch die Initiative, Mitgliedstaaten beider Organisationen und weitere Akteur:innen aus unterschiedlichen Bereichen zusammenzubringen, um diesen neuen Denkansatz zu verfolgen und ein gemeinsames Programm zu entwickeln. Ernährungssysteme als neuer Schwerpunkt waren auch für die weitere Arbeit der FAO in

diesem Bereich prägend. So wurde die vorherige Abteilung für Ernährung in „Ernährung und Ernährungssysteme“ umbenannt (FAO_DEC7FOOD_IPA1).

6.4 Strategien der Sekretariatsmitarbeiter:innen

Absichtsvolle Darstellung des Themas und Agendasetzung

Die Sekretariatsmitarbeiter:innen waren vorrangig daran interessiert, den Fokus der Debatte von der Nahrungssicherung auf Ernährungssysteme zu verlagern und alle Formen der Mangelernährung (und nicht nur Unterernährung) einzuschließen. Damit konnten sie die Idee legitimieren, eine neue Konferenz einzuberufen – sowohl intern gegenüber der Leitung als auch gegenüber den Mitgliedstaaten, die die finanziellen Mittel für die Konferenz bereitstellen sollten. Eigentlich hätte eine Folgekonferenz der ICN bereits 2002 stattfinden sollen, wurde aber immer wieder verschoben, unter anderem aufgrund der Tatsache, dass die Mitgliedstaaten hierfür keine ausreichende Notwendigkeit sahen. Die Sekretariatsmitarbeiter:innen mussten nun deutlich machen, dass die Länder des globalen Südens nicht mehr nur von Hunger und Unterernährung, sondern auch von Übergewicht und damit verbundenen Erkrankungen betroffen sind. Gleichzeitig trat diese Form der Fehlernährung nun auch verstärkt in Ländern des globalen Nordens auf. Dementsprechend plädierten sie dafür, den Schwerpunkt auf Ernährungssysteme zu erweitern, um Hunger, Unterernährung und Fehlernährung aufzugreifen. Dabei mussten sie auch deutlich machen, warum bisherige Konzepte das Thema nicht vollständig betrachten und daher bislang nicht zu adäquaten Lösungen beitragen konnten (FAO_DEC7FOOD_IPA1&2, MS1). Diese Erweiterung des inhaltlichen Schwerpunkts auf Ernährungssysteme rechtfertigte letztendlich also nicht nur das Stattfinden der Konferenz, sondern prägte laut einigen Interviewpartnerinnen auch die Verhandlungen und den Inhalt der „Rome Declaration on Nutrition“:

This message came up very clearly: all countries are affected. We should be focusing on all forms of malnutrition. A clear message. The second message that came out was the fact that all countries are affected and then we need to look at food systems. It's not just a matter of food security, but we need to look at the broader picture of food systems. So those are the big, big things that really we went into the ICN2 with. And that's influenced all the negotiations that we had - the meetings, the Rome Declaration and also the framework for action that was released. (FAO_DEC7FOOD_IPA1&2)

Beratung der Mitgliedstaaten im Verhandlungsverlauf

Aufgrund der Verlagerung des Themenschwerpunkts und der verschiedenen fachlichen Hintergründe der teilnehmenden Mitgliedstaaten in der gemeinsamen Arbeitsgruppe waren deren Vertreter:innen regelmäßig auf das Hintergrundwissen des Sekretariates angewiesen. Die Sekretariatsmitarbeiter:innen konnten im Verhandlungsverlauf also auch ihre Expertise einbringen:

So also in terms of factual checks, because I personally, I'm an economist and 30-year long diplomat now, but I don't have a training in agricultural or nutrition matters, and so I think the technical part needs to be there in order to make sure that we don't put anything in writing, which makes no sense. So in that regard, even during this joint working group everything that was brought on the table was constantly checked with the two organizations. So they played a very important role.

(FAO_DEC7FOOD_MS1)

Gezielte Formulierung des ersten Entscheidungsentwurfs

Wie in den Beschreibungen des Prozessverlaufs bereits ausgeführt, war das gemeinsame Sekretariat der WHO und FAO mit dem Verfassen des Erstentwurfs der „Rome Declaration on Nutrition“ betraut. Innerhalb des Sekretariates formierte sich ein „technical task team“, das über die technische Expertise verfügte, ein solches Dokument zu erstellen. Die Verwaltungsmitarbeiter:innen fügten auch Kommentare der Mitgliedstaaten und anderer Stakeholder aus den Konsultationen ein. In den Diskussionen wurden allerdings immer mehr Punkte ergänzt und gleichzeitig ein kurzes und präzises Dokument gefordert. Die Sekretariatsmitarbeiter:innen entschieden daraufhin, das Dokument zu kürzen. Beispielsweise wurden Hintergrundinformationen, bei denen es Uneinigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten gab, herausgenommen. Darüber hinaus arbeiteten sie mit einem Texteditor zusammen, um den Text effizienter und kürzer zu gestalten. Auf Androhung Italiens, finanzielle Mittel zurückzuziehen und die Verhandlungen zu beenden, wenn die WHO Definition von gesunder Ernährung nicht gestrichen würde, entschieden die Sekretariatsmitarbeiter:innen, diese herauszunehmen, um einen Konsens zu erreichen (FAO_DEC7FOOD_IPA1&2). Der Text wurde also zu Gunsten der Konsensfindung gekürzt und abgeschwächt:

So, text was reduced, there were reduced points, you see there are different points and it became something that could be easily accepted by 195 countries. I think that is physiologically to have something that is shorter because it's difficult to find agreement on several points. (FAO_DEC7FOOD_MS2)

Gestaltung des Verhandlungsverlaufs

Die Sekretariatsmitarbeiter:innen konnten auch auf den Verlauf der Verhandlungen Einfluss nehmen. Sowohl die FAO-Leitung als auch die Mitgliedstaaten standen einer neuen Konferenz anfangs skeptisch gegenüber. Auf Initiative des Sekretariates und nach zweijährigen Konsultationen wurde das Fachtreffen im November 2013 veranstaltet. Dies sollte gleichzeitig als Konferenz dienen. Da man hier aber noch zu keinen Einigungen kommen konnte, überzeugten die Sekretariatsmitarbeiter:innen die Leitung der Organisation, aber auch Mitgliedstaaten, dieses nur als vorbereitendes Treffen stattfinden zu lassen und die Konferenz auf das Folgejahr zu terminieren (FAO_DEC7FOOD_IPA1&2). Sie banden auch gezielt Fachleute ein, die zu Themen referierten, welche den Sekretariatsmitarbeiter:innen wichtig waren:

No, there was a plan and the preparatory technical meeting was very important because at the preparatory technical meeting we brought key people. [...] And so they came and gave what we call keynote presentation so that it educated our members on some of the areas that we wanted. (FAO_DEC7FOOD_IPA1&2)

Da das Sekretariat mit der Organisation der Konsultationen und Treffen der gemeinsamen Arbeitsgruppe betraut war, konnten die Sekretariatsmitarbeiter:innen auch hier strategisch vorgehen. Aufgrund der unterschiedlichen fachlichen Hintergründe der WHO und FAO-Mitgliedstaatenvertretungen organisierten die Sekretariatsmitarbeiter:innen Onlinekonferenzen, um eine gemeinsame Perspektive zu schaffen. In einem nächsten Schritt organisierten sie gezielt ein persönliches Treffen, das letztendlich dazu beitrug, die konfliktbehafteten Punkte der Vorverhandlungen zu klären und einen Konsens zu erreichen (FAO_DEC7FOOD_IPA1&2).

Mediation während der Verhandlungen und Zusammenarbeit mit der Verhandlungsführung und anderen Stakeholdern

Die Rome Declaration on Nutrition enthielt einige umstrittene Punkte. Die Sekretariatsmitarbeiter:innen traten daher in den Verhandlungen als Vermittler:innen auf, um den Mitgliedstaaten zu einer Einigung zu verhelfen. Sie lieferten insbesondere technische Hintergrundinformationen, die benötigt wurden, um bestehende Konflikte auszuräumen und waren auch bereit, einzelne Punkte abzuschwächen, um eine Einigung zu erzielen. Während des Verhandlungsprozesses blieben sie jedoch eher im Hintergrund. Sie arbeiteten lediglich außerhalb der Verhandlungen eng mit den beiden stellvertretenden Generaldirektoren der jeweiligen Abteilungen in den beiden Organisationen zusammen sowie mit dem unabhängigen Vorsitzenden des FAO-Rates, der die Verhandlungsführung innehatte

(FAO_DEC7FOOD_IPA1&29). Dieser wird von der Konferenz auf zwei Jahre gewählt, die Amtszeit kann maximal vier Jahre betragen. Ihm kommt innerhalb des Rates eine organisatorische Rolle zu, um einen Konsens unter den Mitgliedstaaten zu erreichen. Hierfür steht er in engem Austausch mit den Vorsitzenden der FAO Komitees. Darüber hinaus arbeitet er eng mit dem Generaldirektor und anderen hochrangigen Beamt:innen zusammen und stellt sicher, dass der Rat über Entwicklungen in anderen für die FAO relevanten Foren informiert wird und dass der Dialog mit anderen Verwaltungsorganen der UN-Organisationen, vorrangig der in Rom ansässigen, aufrechterhalten wird (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2013d: 4).

Zum Zeitpunkt der Verhandlungen hatte Wilfred Josheph Ngirwa aus Tansania den Vorsitz inne. Die Sekretariatsmitarbeiter:innen berieten sich regelmäßig mit ihm, um Probleme zu lösen und die Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit zu bewegen. Ngirwa war vor allem für den politischen Aspekt der Verhandlungen zuständig. Er tauschte sich beispielsweise mit den Sprecher:innen der Regionen aus. Auch die stellvertretenden Generaldirektoren, die an den Verhandlungen beteiligt waren, nutzten ihr gutes Kontaktnetzwerk innerhalb der UN, um die Verhandlungen voranzubringen. Die Sekretariatsmitarbeiter:innen tauschten sich ebenfalls mit Mitarbeiter:innen anderer UN-Organisationen aus, insbesondere bezüglich inhaltlicher Fragen des Textentwurfs (FAO_DEC7FOOD_IPA1&2).

Der FAO Generaldirektor wirkte ebenfalls an einer Konsensfindung mit. Er arbeitete während der Verhandlungen mit einem Mitgliedstaatenvertreter zusammen, der den eigenen Standpunkt teilte, um einen anderen Mitgliedstaat zu überzeugen, Teile in der Declaration zu belassen, die jener für problematisch befand und ändern wollte (FAO_DEC7FOOD_MS1).

Das Sekretariat konnte trotz der geringen Komplexität und der hohen Präferenzstärke und -heterogenität der Mitgliedstaaten somit eine Reihe von mandatsorientierten Strategien anwenden. Tabelle 7 gibt eine Übersicht über die angewandten Einflussstrategien.

Tabelle 7: Strategien der FAO-Sekretariatsmitarbeiter:innen in der Entwicklung der Rome Declaration on Nutrition

(Quelle: Eigene Darstellung.)

<p>Dienende Expert:innen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beratung der Mitgliedstaaten im Verhandlungsverlauf 	<p>Neutrale Makler:innen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vermittlung in den Verhandlungen
<p>Strategische Berater:innen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informationsfilterung und gezielte -darstellung • Gezielte Formulierung des ersten Entscheidungsentwurfs 	<p>Strategische Unternehmer:innen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zielgerichtete Agendasetzung Gestaltung des Verhandlungsverlaufs • Zusammenarbeit mit der Verhandlungsführung und anderen Stakeholdern

6.5 Kongruenz der eigenen Präferenzen und der Entscheidung

Die Sekretariatsmitarbeiter:innen waren vorrangig daran interessiert, den Fokus von Unterernährung auf alle Formen der Mangelernährung zu erweitern und Ernährungssysteme in den Mittelpunkt zu stellen. Beides gelang ihnen und sicherte das Stattfinden der Konferenz, prägte aber auch die inhaltliche Debatte und die Ausgestaltung der beiden Ergebnisdokumente. Die reine Verabschiedung dieser Dokumente und die vorherige Konsensfindung der Mitgliedstaaten war während der Verhandlungen das oberste Ziel der Verwaltungsmitarbeiter:innen. Sie verfolgten keine erkennbaren inhaltlichen Ziele mehr, sondern es ging ihnen vorrangig darum, dass die Mitgliedstaaten neue Zusagen treffen, um die nach wie vor dramatische Situation von Hunger und Mangelernährung zu verbessern. Die Sekretariatsmitarbeiter:innen zeigten sich daher sehr zufrieden mit dem Verhandlungsergebnis:

Well, the countries make 10 commitments in the Rome Declaration, 10 very concrete commitments. And for them all to come to agreement on that, I think is a big achievement, that ‘we’ve committed to this and committed to that and we’re going to do this’ is a big achievement that countries committed to. [...] When you are talking about the history of nutrition in the past five years you can not help but also mention the ICN2 and how it influences this. (FAO_DEC7FOOD_IPA1&2)

Es gab zwar einige Themen, die in der Erklärung nicht untergebracht werden konnten, beispielsweise die Positionierung hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen Nahrungsmittelsicherung und Klimaschutz. Dieses Momentum eröffnete sich jedoch ein Jahr später durch das Pariser Abkommen, in dem

sich die Staaten zur Erreichung verschiedener Klimaziele verpflichteten. Es kann somit dennoch eine volle Kongruenz zwischen den Zielen der Sekretariatsmitarbeiter:innen und dem Text festgestellt werden.

6.6 Fazit

Der Verhandlungsprozess der Rome Declaration on Nutrition war sowohl durch eine geringe Komplexität als auch eine hohe Salienz und Präferenzheterogenität gekennzeichnet. Der hierdurch eher eingeschränkte Handlungsspielraum der Verwaltungsmitarbeiter:innen schlägt sich auch in deren strategischem Verhalten nieder: Sie verfolgten insbesondere in der Phase der Agendasetzung mandatsorientierte Strategien, um das Thema voranzubringen und den Schwerpunkt auf Ernährungssysteme zu verlagern, wovon sie sich eine nachhaltigere Lösung der Problematiken der Unter- und Mangelernährung versprachen. Schlussendlich konnten sie so auch die Leitung der FAO und die Mitgliedstaaten überzeugen, eine Konferenz einzuberufen. Trotz der vergleichsweise geringen Komplexität der Thematik war es ihnen durch diese Schwerpunktverlagerung auf Ernährungssysteme möglich, sich ihre Expertise zunutze zu machen und das Thema entsprechend zu präsentieren.

Im Verhandlungsverlauf agierten sie erwartungsgemäß eher zurückhaltend und waren primär an einer Konsensfindung interessiert, auch wenn diese den Text massiv abschwächte. Sie konnten dennoch einige mandatsorientierte Strategien verfolgen (beispielsweise durch die Zusammenarbeit mit der Verhandlungsführung oder die Gestaltung des Verhandlungsverlaufs). Diese nutzten sie jedoch nicht, um bestimmte inhaltliche Positionen voranzubringen, sondern um eine Einigung unter den Mitgliedstaaten zu erreichen. Insgesamt konnten sie insbesondere in der ersten Phase des Entscheidungsprozesses mandatsorientierter agieren als vorher in Hypothese 1 und Szenario 3 angenommen. Diese hatten postuliert, dass im Falle hoher Salienz und geringer Komplexität lediglich positionsorientierte Strategien angewendet werden könnten. Im Verhandlungsverlauf agierten die Sekretariatsmitarbeiter:innen dann jedoch erwartungsgemäß eher als neutrale Vermittler:innen und neutrale Berater:innen.

Der Fokus auf Konsensfindung im Verhandlungsprozess wurde von einigen Autorinnen und Autoren im Nachhinein stark kritisiert. Ihnen erschien der Text weder stark noch systematisch genug, um den Status Quo wirklich zu verändern. Sie argumentierten in nachträglichen Analysen, dass die ICN2 trotz der hohen Erwartungen kaum Veränderungen bewirken oder nachhaltigen Einfluss auf die globale Ernährungspolitik beziehungsweise bessere Verknüpfungen von Ernährung mit anderen drängenden Themen wie die Umweltbelastung durch Nahrungsmittelproduktion erreichen konnte (Brindsen und Lang 2015: 2). Darüber hinaus wurden keine stärkeren Interventionen beschlossen, um sowohl gegen Unter- als auch Überernährung vorzugehen und die abgegebenen Verpflichtungen zu unspezifisch

formuliert, um essenzielle Veränderungen zu bewirken (Brindsen und Lang 2015: 5). Die positive Einschätzung der Sekretariatsmitarbeiter:innen zum Verhandlungsergebnis zeigt damit, dass sich ihre Präferenzen im Verlauf des Prozesses weg von einem ambitionierten Text zugunsten eines positiven Verhandlungsausgangs verschoben hatten.

7 Die FAO Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries

Im Folgenden werden die Strategien internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen im Falle der Entwicklung und Verabschiedung der FAO „Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries“ analysiert. Hierfür wird zunächst der Kleinfischereisektor als Regulierungsgegenstand betrachtet, um anschließend den Entwicklungsprozess der Richtlinien nachzuzeichnen. Auf dieser Grundlage werden die Rahmenbedingungen Komplexität, Salienz und Präferenzheterogenität sowie die Präferenzen des FAO-Sekretariates betrachtet, um nachfolgend die Strategien der Sekretariatsmitarbeiter:innen zu analysieren.

7.1 Der Kleinfischereisektor: Bedeutung und Herausforderungen

Die Kleinfischerei spielt global eine sehr große Rolle innerhalb des Fischereisektors. Eine Studie von Weltbank, FAO und dem WorldFish Center ergab, dass über 90 Prozent der geschätzten 120 Millionen Menschen, die im Fischereisektor und in den damit verbundenen Verarbeitungs- und Vermarktungsprozessen arbeiten, im Kleinfischereisektor tätig sind und damit ihren Lebensunterhalt verdienen (World Bank Group 2012). Davon leben 97 Prozent in Entwicklungsländern. Die Hälfte dieser Beschäftigten sind Frauen, die meist in Verarbeitungsprozesse oder andere Tätigkeiten der Wertschöpfungskette involviert sind. In Entwicklungsländern sichert der Sektor circa 56 Millionen Arbeitsplätze und ist insofern Lebensunterhalt für Millionen Haushalte. Mehr als die Hälfte des Fangs in Entwicklungsländern wird vom Kleinfischereisektor produziert, davon sind 90 bis 95 Prozent für den lokalen Verzehr bestimmt. Der produzierte Fisch ist deshalb eine wichtige Ernährungsquelle für über eine Milliarde Konsument:innen. Der Beitrag der Kleinfischer:innen zur nationalen und globalen Wirtschaft ist somit nicht zu unterschätzen und sogar größer als häufig von den politischen Entscheidungsträger:innen anerkannt wird (World Bank Group 2012: xix- xx). Gleichzeitig leben viele von ihnen in prekären Verhältnissen und sind gesellschaftlich marginalisiert (Jentoft 2014: 1–2).

Kleinfischer:innen sind global eine sehr heterogene Gruppe, die sich zwischen Ländern und Kontinenten ökonomisch, technologisch und auf Organisationsebene stark unterscheiden. Aufgrund dieser Heterogenität und sozialen Komplexität, die aus der engen Verbundenheit mit den lokalen Gegebenheiten resultieren, wurden die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Kleinfischer:innen über einen langen Zeitraum nur spärlich dokumentiert und reguliert. Darüber hinaus gab es kein statistisches globales Informationssystem über ihre Anzahl sowie Arbeits- und Lebensbedingungen (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen und WorldFish Center 2008: i; Jentoft 2014: 1–2; World Bank Group 2012: xi). Aufgrund der unzureichenden Datenlage wurden die soziale und

ökonomische Rolle der Kleinfischerei und ihre Bedeutung in den jeweiligen Volkswirtschaften (beispielsweise durch die Schaffung von Arbeitsplätzen und den wichtigen Beitrag zur lokalen Lebensmittelversorgung) insbesondere in Entwicklungsländern lange Zeit unterschätzt. Viele der komplexen Verwaltungsfragen blieben infolgedessen ungelöst (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen und WorldFish Center 2008: i; Jentoft 2014: 1–2; World Bank Group 2012: xi).

Zur gleichen Zeit sah sich der Fischereisektor zu Beginn der 2000er Jahre mit wachsenden Bedrohungen durch den Rückgang der Fischbestände sowie den Klimawandel und damit verbundene Naturkatastrophen konfrontiert. Damit einher ging auf globaler Ebene die Erkenntnis, dass angesichts dieser Herausforderungen der Kleinfischerei weitere Untätigkeit zugleich den Lebensunterhalt von Millionen Menschen riskieren würde (World Bank Group 2012: xi). Ziel war es daher, sicherzustellen, dass der Kleinfischereisektor weiterhin sein volles Potenzial ausschöpfen kann, um zur Nahrungsmittelsicherheit in den ärmsten Regionen der Welt beizutragen (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen und WorldFish Center 2008: iv, 30).

Die Thematik der Kleinfischerei erhielt daher insbesondere um die Jahrtausendwende mit der Verabschiedung der Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) erhöhte Aufmerksamkeit (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen und WorldFish Center 2008: i). Auch innerhalb der FAO wurde sie stärker priorisiert. Im Folgenden soll der Entwicklungsprozess der „Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries“ genauer betrachtet werden.

7.2 Der Verlauf des Entscheidungsprozesses

Relevant für die Entwicklung der Richtlinien waren laut FAO-Sekretariat drei Bausteine. Zum einen wurde 1982 das internationale Seerecht erneuert. 1984 fand eine Konferenz der FAO zu Fischereimanagement und -entwicklung statt, in deren Rahmen besprochen wurde, wie insbesondere Regierungen der Entwicklungsländer die Möglichkeiten des neuen Seerechts nutzen können. Darüber hinaus fand 1984 die „International Conference for Fish Workers and their Supporters“ statt, in deren Folge es zu nationalen und internationalen Zusammenschlüssen von Fischereiorganisationen und damit zur Vernetzung zivilgesellschaftlicher Organisationen kam. Ein dritter Baustein war die Ausweitung der Menschenrechte auf verschiedene globale Politikbereiche und die Verabschiedung mehrerer Abkommen und Konventionen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts (Wohlgensinger 2014; FAO_DEC2SSF_IPA2).

Ende der 1990er beziehungsweise Anfang der 2000er Jahre fand eine Reihe globaler Gipfel statt. Dabei entstand ein globaler Konsens, die MDGs zu priorisieren und sich auf die Verringerung von Armut

und Nahrungsmittelunsicherheit zu fokussieren. Angesichts dessen, dass eine große Mehrheit der Beschäftigten im Fischereisektor in der Kleinfischerei arbeiten, gab es eine wachsende globale und nationale Anerkennung der wichtigen Rolle der Kleinfischerei bei der Verminderung von Armut und der Schaffung von Nahrungsmittelsicherheit (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2011c: 1–2).

Laut Aussagen von FAO-Sekretariatsmitarbeiter:innen bestand innerhalb des Sekretariates schon lange der Wunsch, ein internationales Instrument zu entwickeln (FAO_DEC2SSF_IPA2). 1995 wurde bereits der „Code of Conduct for Responsible Fisheries“ verabschiedet, der internationale Prinzipien und Standards enthielt, um Effizienz und Nachhaltigkeit in der internationalen Fischerei sowie den Schutz mariner Ökosysteme und Biodiversität zu sichern (NOAA Fisheries 2017). Darin wurden Staaten bereits aufgerufen, den besonderen Bedürfnissen der Kleinfischerei Rechnung zu tragen und die Interessen der Kleinfischer:innen zu berücksichtigen (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2009b: 179, 2011a).

2003 wurde die Kleinfischerei dann auch als reguläres und alleinstehendes Thema auf die Tagesordnung des Fischereikomitees der FAO (COFI) aufgenommen. In den folgenden Jahren wurde hierbei auch die Frage eines internationalen Instruments zur Kleinfischerei diskutiert, wobei die anfängliche Idee hierfür von Mitarbeiter:innen des FAO-Sekretariates eingespeist wurde (FAO_DEC2SSF_IPA2). Darüber hinaus entwickelte und publizierte die FAO technische Richtlinien und ein technisches Papier zur Steigerung des Beitrags der Kleinfischerei zu Armutsverringerung und Lebensmittelsicherheit (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2011c: 1–2). In den Folgejahren brachten die Sekretariatsmitarbeiter:innen immer wieder Papiere ein, in denen sie anregten, die Thematik der Kleinfischerei auf internationaler Ebene zu regulieren (Chuenpagdee 2019: 16; Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2004: iv, 2005).

Beispielsweise erarbeiteten sie für die 2007 stattfindende Sitzung des COFI ein Papier, in dem sie argumentierten, dass mehr Aufmerksamkeit auf die soziale Entwicklung in der Kleinfischerei gelegt werden sollte, und in diesem Zusammenhang insbesondere auf die essenzielle Bedeutung der Menschenrechte (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2007b: 1). Das COFI begrüßte die vorgeschlagenen Strategien und betonte die Notwendigkeit, einen menschenrechtsbasierten Ansatz in der Regulierung des Kleinfischereisektors zu verfolgen. Es schloss auf Initiative Norwegens seine Sitzung mit der Bitte, eine internationale Konferenz zur Kleinfischerei abzuhalten, deren Teilnehmer:innenfeld möglichst breit gestreut sein sollte (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2007a: 10, 2009c: 1).

Die Konferenz von Bangkok

Im Oktober 2008 fand eine gemeinsam von der FAO und der thailändischen Regierung sowie dem Southeast Asian Fisheries Development Centre und dem WorldFish Center organisierte Konferenz mit dem Titel „Securing sustainable small-scale fisheries: Bringing together responsible fisheries and social development“ statt. An der Konferenz nahmen mehr als 280 Teilnehmer:innen aus 65 Ländern teil, vorrangig Vertreter:innen von Regierungen und der Zivilgesellschaft. Der thematische Fokus der Konferenz war sehr breit gefasst. Es wurden Themen wie die soziale und ökonomische Entwicklung des Kleinfischereisektors, Menschenrechte, politische Steuerung, Fischereimanagement und Marktzugänge diskutiert. Die Teilnehmer:innen der Konferenz bekräftigten die Forderung, dass die Kleinfischerei ihr volles Potenzial entfalten müsse, um zu einer nachhaltigen Entwicklung und zum Erreichen der MDGs beizutragen. Sie hoben hervor, dass der Sektor vor allem in Entwicklungsländern in großem Maße zur Sicherung von Nahrung und Lebensunterhalt beiträgt und stellten dem die prekären Lebens- und Arbeitsbedingungen vieler Kleinfischer:innen gegenüber (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2008, 2009b: iv).

Die Konferenz verabschiedete keine Abschlusserklärung, zeigte jedoch in ihrem Bericht einige Wege auf, um nachhaltige Kleinfischerei, insbesondere die soziale, kulturelle und wirtschaftliche Entwicklung des Sektors sowie Nutzungsrechte und den Zugang zu Ressourcen sicherzustellen. Außerdem wurde der Wunsch nach einem internationalen Instrument zur Regulierung der Kleinfischerei geäußert (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2008, 2009b: iv).

Die Konferenz in Bangkok markierte in zweierlei Hinsicht einen wichtigen Meilenstein im Entwicklungsprozess der Richtlinien. Zum einen gab es hier zum ersten Mal eine konkretere Empfehlung, ein internationales Instrument zu entwickeln mit expliziten Vorschlägen, wie dieses aussehen könnte (FAO_DEC2SSF_IPA3). Zum anderen trafen sich einige zivilgesellschaftliche Gruppen bereits im Vorfeld der Konferenz und gaben in deren Rahmen eine Erklärung mit ihren Forderungen an die nationalen Regierungen und die FAO ab. Damit wurde das erste Mal eine Textgrundlage für eine mögliche Regulierung der Kleinfischerei geschaffen (FAO_DEC2SSF_IPA2).

Infolge der Konferenz wurde innerhalb des FAO-Sekretariates eine divisionsübergreifende Taskforce gebildet, um dessen Handlungsfähigkeit im weiteren Prozessverlauf zu erhöhen (FAO_DEC2SSF_IPA2). Darüber hinaus rief das COFI im Rahmen seiner 28. Sitzung 2009 – als Reaktion auf den Abschlussbericht der Konferenz – das FAO-Sekretariat dazu auf, bezüglich eines internationalen Instruments zur Kleinfischerei verschiedene Optionen zu untersuchen (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2009a: 4). Während der Sitzung des FAO-Rates

im Juni 2009 sprachen sich eine Reihe von Staaten (beispielsweise Thailand, Indien und Simbabwe) ebenfalls für die Förderung der Kleinfischerei sowie die Entwicklung eines internationalen Instruments aus (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2009a).

Anknüpfend an die 28. Sitzung des COFI 2009 trat das FAO Fisheries und Aquaculture Department in einen konsultativen Prozess ein, um ein Bild von den Bedürfnissen des Sektors zu erhalten und verschiedene Optionen zu einem internationalen Instrument über Kleinfischerei und einem globalen Hilfsprogramm für den Kleinfischereisektor zu ermitteln. Die Konsultationen zielten auch darauf ab, bereits bestehende Best Practices in der Regulierung der Kleinfischerei zu identifizieren, die als Impulse für die Entwicklung eines Instruments dienen könnten (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2011b: 6). Im Oktober 2010 fanden hierzu drei regionale Workshops statt: für Afrika, Asien und den Pazifikraum sowie Lateinamerika und die Karibik (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2011).

Alle drei durchgeführten Konsultationen signalisierten starke Unterstützung für die Entwicklung eines internationalen Instruments. Sie empfahlen, dass sich dieses sowohl an Menschenrechtsprinzipien als auch an existierenden Instrumenten orientieren sollte, die für gute Regierungsführung und nachhaltige Entwicklung relevant sind (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2010: 2, 2011c: iii, x).

Darüber hinaus wurden thematische Elemente identifiziert, die in einem internationalen Instrument vorhanden sein sollten. Diese betrafen die Regulierung der Kleinfischerei, einen Ökosystem-Ansatz und das Katastrophenrisikomanagement (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2011d: xv–xviii). Weiterhin sprachen sich die Teilnehmer:innen dafür aus, die Wahrung elementarer Menschenrechte wie Schutz der Traditionen, den Zugang zu Trinkwasser, Bildung, Gesundheitsversorgung, ein Recht auf soziale Sicherheit sowie auf sichere und angemessene Arbeitsbedingungen zu gewährleisten (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2010: 22–25, 2011b: 6–7, 2011d).

Beginn der inhaltlichen Entwicklung der Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries

In seiner 29. Sitzung 2011 betonte das COFI in Übereinstimmung mit den Ergebnissen der regionalen Workshops die Notwendigkeit der Schaffung eines internationalen Instrumentes zur Kleinfischerei. Es sollte, wie schon in den Workshops vorgeschlagen, auf bereits existierenden Instrumenten aufbauen und den bestehenden „Code of Conduct on Responsible Fisheries“ ergänzen (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2011e: vii). Außerdem sollte es in Form internationaler

Richtlinien gestaltet werden, rechtlich nicht bindend sein und sich sowohl auf Binnen- als auch auf Meeresfischerei beziehen, mit besonderem Fokus auf den Bedürfnissen von Entwicklungsländern. Das COFI empfahl, alle Stakeholder, soweit angemessen, an seiner Entwicklung zu beteiligen (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2011e: 9).

Damit machte das Komitee nun auch offiziell den Weg für die Entwicklung der Richtlinien frei und gab mit seinen Anleitungen den rechtlichen Rahmen für deren Gestaltung vor. Infolgedessen bereiteten die Sekretariatsmitarbeiter:innen ein Diskussionspapier vor, um das Wissen und die Informationen aus den bisherigen Workshops zu konsolidieren und den Fortgang der Konsultationen zu vereinfachen. Darin gaben sie einen Überblick über die bereits besprochenen Vorschläge zu thematischen Gebieten und Punkten, die in die Richtlinien aufgenommen werden sollten (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2012b: 3). Ziel war es, den weiteren Diskussions- und Entwicklungsprozess anzustoßen, um ein breit akzeptiertes und nützliches Instrument zu schaffen (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2011b: 7–9). Außerdem setzten sie den Konsultationsprozess fort, um Vorschläge für die Richtlinien zu entwickeln. Verschiedene Stakeholder, insbesondere zivilgesellschaftliche Organisationen, die Fischer:innen und Arbeiter:innen im Fischereisektor repräsentierten, wurden darin besonders eng eingebunden (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2011b: 7).

Im Februar 2012 organisierten die Mitarbeiter:innen des FAO-Sekretariates einen Workshop über die internationalen Guidelines in Rom mit 29 Teilnehmer:innen aus Regierungen, regionalen Organisationen, Zivilgesellschaft und Wissenschaft sowie 20 Mitarbeiter:innen des Aquaculture and Fisheries Department und der Rechtsabteilung der FAO, um die Struktur und Themen der Richtlinien zu diskutieren und die Ideen zu konsolidieren, die bisher in den Konsultationen vorgebracht wurden. In dem Workshop wurden sowohl Vorschläge für die Struktur der Richtlinien als auch eine mögliche Definition der Kleinfischerei erarbeitet, um die relevante Zielgruppe zu identifizieren. Zudem wurden Vorschläge zu Themenbereichen gemacht, die von den Richtlinien abgedeckt werden sollten (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2012a).

Außerdem wurden von nationalen Regierungen, der Zivilgesellschaft, aber auch der FAO weitere Konsultationen auf nationaler und regionaler Ebene organisiert (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2012a: 30–31). Im Mai 2012 fand ein weiterer Workshop für Nordafrika und den Nahen Osten im Oman statt. Die besprochenen Themen deckten sich zu großen Teilen mit den vorherigen Konsultationen. Des Weiteren wurde die Verbesserung der sozialen Situation von Beschäftigten im Fischereisektor hervorgehoben und insbesondere auf die Menschen hingewiesen, die in

Konfliktregionen und besetzten Gebieten leben (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2012b: 15–18).

Im Mai 2012 veröffentlichte das Sekretariat einen Erstentwurf, der auf den Ergebnissen der verschiedenen Konsultationen beruhte, inklusive des Expert:innenworkshops im Februar 2012. Er sollte als Grundlage für die darauf folgenden Konsultationen dienen (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2012c: 6, 2012a: 30).

In seiner 30. Sitzung im Juli 2012 rief das COFI dazu auf, weitere Konsultationen und regionale Workshops mit relevanten Stakeholdern durchzuführen. Diese Sitzung markierte zugleich den Beginn der eigentlichen Entwicklung der Richtlinien, der mehr als 4000 Teilnehmer:innen aus über 120 Ländern einschloss (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2013b: 9, 2021).

Nach der Sitzung des COFI im Juli 2012 wurde der Erstentwurf für Kommentare und Empfehlungen geöffnet, die bis Februar 2013 übermittelt werden konnten. Auf dieser Grundlage und anhand der Ergebnisse der weiteren Konsultationen wurde der Richtlinienentwurf erstellt, der dann von den Mitgliedstaaten in den „Technical Consultations“ verhandelt wurde (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2012c: 6, 2012a: 30).

Die Verhandlungen der Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries

Die als „Technical Consultations“ bezeichneten offiziellen Verhandlungen zu den Richtlinien begannen im März 2013. Neben Vertreter:innen von 87 FAO-Mitgliedern nahmen daran Repräsentant:innen von elf internationalen Organisationen, vier Nichtregierungsorganisationen sowie 59 Vertreter:innen von zivilgesellschaftlichen Organisationen teil (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2014b: 1). Fabio Hazin aus Brasilien übernahm die Verhandlungsführung. Der vom Sekretariat ausgearbeitete Verhandlungstext enthielt neben dem Vorwort 13 Abschnitte und 108 Paragraphen. In der Hoffnung, dass die Verhandlungen innerhalb einer Woche abgeschlossen werden können, wurden drei Nachtsitzungen angesetzt. Dennoch wurden nur circa zwei Drittel des Textes verhandelt. Bei der Hälfte der Paragraphen bestand bereits Konsens, sodass diese von weiteren Diskussionen ausgenommen wurden. Einige weitere sollten jedoch in der folgenden Verhandlung noch einmal besprochen werden (Sharma 2013: 4).

Die zweite Verhandlungsrunde wurde für den Februar 2014 angesetzt. Den Verhandlungsvorsitz übernahm erneut Fabio Hazin. Er machte zu Beginn darauf aufmerksam, dass das Ergebnis der Konsultation dem COFI als „Chairperson’s text“ vorgelegt würde, sofern die Verhandlungen des Entwurfs am Ende der Sitzung nicht abgeschlossen werden könnten. Es wurde an die letzte Sitzung angeknüpft und

ab Kapitel 7.9 verhandelt. Darüber hinaus wurden jene Textstellen, die in der vorherigen Sitzung noch nicht beschlossen worden waren, noch einmal verhandelt (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2014b: 3).

Eine Delegation brachte einen neuen Paragraphen zum Schutz von Menschenrechten und der Würde von Kleinfischer:innen in „besetzten Gebieten“ ein (nach Konsultation mit zivilgesellschaftlichen Gruppen). Ziel war es, ihnen zu erlauben, ihre traditionelle Lebensweise zu erhalten, den Zugang zu Fischbeständen sowie ihre Teilhabe in politischen Entscheidungen zu sichern, die sie betreffen. Dieser Paragraph 6.18 war weder Teil des Erstentwurf noch früherer Verhandlungsrunden, wurde aber bereits in der regionalen Konsultation im Oman angesprochen und bezog sich explizit auf die Situation im Gaza-Streifen (FAO_DEC2SSF_IPA2). Er wurde von vielen Staaten bis auf Kanada akzeptiert, obwohl eine ähnliche Formulierung in Absatz 25 der kürzlich verabschiedeten „Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security“ ebenfalls zu finden war. Von einer anderen Delegation wurde ein alternativer Text eingebracht, zu dem fast eine Einigung erzielt werden konnte. Kanada verweigerte jedoch bis zum Ende seine Zustimmung, da es nicht akzeptieren konnte, dass explizit auf den Titel des betreffenden Absatzes der oben genannten Richtlinien verwiesen wurde. Wie von Fabio Hazin angekündigt, wurde der Text nun als „Chairperson’s text“ an das COFI übergeben, das über das weitere Vorgehen entscheiden sollte (Sharma 2014: 33–35).

In den Verhandlungen spielten zivilgesellschaftliche Organisationen eine zentrale Rolle. Obwohl ihnen formal nur eine Beobachterrolle zukam, band Fabio Hazin sie eng in den Prozess ein, um sicherzustellen, dass die Betroffenen der Richtlinie davon größtmöglich profitieren. Verhandelte Paragraphen wurden beispielsweise erst geschlossen, nachdem die Ansichten der Zivilgesellschaft gehört wurden. Ihre Vorschläge wurden auch in einigen Teilen der Formulierungen des finalen Dokuments übernommen. Darüber hinaus arbeiteten zivilgesellschaftliche Organisationen laut Aussagen einiger Interviewpartner:innen eng mit einzelnen Delegationen zusammen, die dann ihre Standpunkte einbrachten (FAO_DEC2SSF_IPA1, MS2). Aus Sicht der Zivilgesellschaft wurde der Text trotz der Abschwächungen als Erfolg gewertet, da er dezidiert einem Menschenrechtsansatz folgt (Sharma 2014: 33–35).

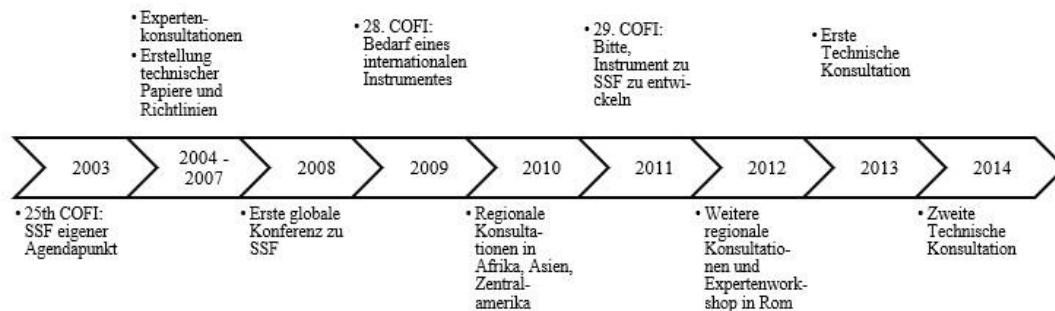
Da in den Konsultationen keine abschließende Einigung bezüglich Paragraph 6.18 erzielt werden konnte, hatte das COFI den Auftrag, den Text zu finalisieren und zu verabschieden. Die Verhandlungsführung des Komitees schlug vor, eine Fußnote an den umstrittenen Paragraph 6.18 anzuhängen, die den Titel des Abschnitts 25 der „Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security“ spezifizierte. Damit konnten die

Richtlinien schließlich verabschiedet werden. Des Weiteren wurde es den Staaten gestattet, Erklärungen und Kommentare zu dem Dokument abzugeben. Kanada wandte sich darin explizit gegen die Formulierung „in situation of occupation“ in Paragraph 6.18, die es als unverhältnismäßige Politisierung ansah. Die FAO sollte sich nach der Ansicht der kanadischen Delegation auf technische Aspekte konzentrieren. Des Weiteren wurde kritisch bemerkt, dass dieser Text erst spät eingebracht wurde und daher nicht vorher diskutiert werden konnte. Es wurde noch einmal deutlich gemacht, dass die Anerkennung der finalen Lösung einen starken Kompromiss für Kanada darstellte (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2014c, 2015).

Die finale Einigung zu Paragraph 6.18 war ebenfalls auf das Engagement der Zivilgesellschaft zurückzuführen. Nachdem die kanadische Delegation die vorgeschlagenen Formulierungen des Paragraphs ablehnte, wandte sich in Kanada eine Gruppe von Wissenschaftler:innen eines Research Networks, das sehr großes wissenschaftliches Interesse an der Kleinfischerei hatte, in einem offenen Brief an die kanadische Regierung, um darauf zu drängen, dem Abkommen zuzustimmen. Dass der abschließende, vom COFI vorgeschlagene Kompromiss erzielt werden konnte, schrieb einer der Interviewpartner damit auch dem Engagement dieser Wissenschaftler:innen zu (FAO_DEC2SSF_IPA2). Der Verlauf des Entscheidungsprozesses ist in Abbildung 8 zusammenfassend dargestellt. Im Folgenden werden die Rahmenbedingungen des Prozesses sowie die Präferenzen der FAO-Sekretariatsmitarbeiter:innen analysiert.

Abbildung 8: Verlauf des Entwicklungsprozesses der Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries

(Quelle: Eigene Darstellung basierend auf (FAO 2012a: 5; 32; FAO 2021))



7.3 Rahmenbedingungen des Verhandlungsprozesses

Komplexität

Mit den Richtlinien sollte insbesondere Nachhaltigkeit im Kleinfischereisektor sichergestellt werden. Diese ist allerdings an eine Reihe von Faktoren gebunden, die die komplexen Problemlagen des Sektors ausmachen. Neben Armut und Ungleichheit sowie gesellschaftlicher Marginalisierung, die die Lebensbedingungen der Fischer:innen erschweren, sind sie zusätzlich Umweltbedrohungen wie Naturkatastrophen und dem Klimawandel ausgesetzt, die ihre Existenz gefährden. Im Folgenden sollen diese Faktoren genauer betrachtet werden.

Kleinfischer:innen sind global eine sehr heterogene Gruppe, die sich zwischen Ländern und Kontinenten ökonomisch, technologisch und auf Organisationsebene stark unterscheiden. Entscheidend dafür ist die Verbundenheit mit dem jeweiligen lokalen Kontext, in dem sie leben und arbeiten. Häufig handelt es sich um Familienunternehmen, die meist auch Kinder und Frauen einschließen (Jentoft 2014: 3). Aus diesem Grund ist es bereits schwierig, zu definieren, was den Kleinfischereisektor umfasst. Neben der Fischereitätigkeit selbst, wie genutzter Technologie, dem Fang verschiedener Fischarten oder verschiedener Formen von Verarbeitung und Vermarktung, sind auch Arbeitsbelastung, Organisationsmerkmale, Lebensunterhalt und Lebensumstände zu berücksichtigen. Daher bleibt es oft den jeweiligen Ländern überlassen, den Sektor für sich selbst zu definieren (Jentoft 2014: 4).

Gleichzeitig gehören die Kleinfischer:innen meist zu der ärmsten Bevölkerungsgruppe. Sie sind davon abhängig, eine begrenzte und schwindende Ressource abzuschöpfen. Zu diesen dem Fischereiberuf

inhärenten Unvorhersehbarkeiten kommen ein häufig begrenzter Zugang zu Gesundheitsversorgung und anderen Sozialdienstleistungen sowie ein geringes Bildungsniveau. Darüber hinaus haben diese Fischereigemeinden oft keine Organisationsstrukturen, um sich Gehör zu verschaffen und werden deshalb nicht in Entscheidungs- und Entwicklungsprozesse einbezogen. Weitere gefährdende Faktoren sind Umweltverschmutzung, die Überausbeutung von Umweltressourcen in diesen Regionen sowie der Klimawandel und damit verbundene zunehmende Wetterextreme. Katastrophenrisikomanagement, zuständige Entscheidungsträger:innen für Anpassungen an den Klimawandel und der Fischereisektor selbst sind jedoch häufig institutionell getrennt. Der Fischereiadministration auf nationaler und lokaler Ebene fehlen damit das Mandat sowie die Kapazität und Ressourcen, um auf diesen veränderten Kontext, der die Lebensgrundlage von Kleinfischereigemeinden bedroht, zu reagieren. Auch humanitäre Interventionen, die auf Katastrophen und Klimawandel reagieren, gehen nicht in ausreichender Weise auf die Bedürfnisse dieses Sektors ein (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2011e: 9–10; Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen und WorldFish Center 2008).

Nachhaltige Fischerei kann demzufolge nicht nur durch besseres Fischereimanagement gesichert werden. Es müssen auch die sozialen Dimensionen des Sektors berücksichtigt werden, die zu der prekären Lage vieler Fischer:innen beitragen. Daher wurde in den Jahren vor der Verabschiedung der Richtlinien bereits vermehrt diskutiert, Menschenrechte in die Regulierung der Kleinfischerei einzubinden, beispielsweise das Recht auf sichere, gerechte Lebensverhältnisse einschließlich sozialer und ökonomischer Rechte. Das Argument lautete, dass durch die Verknüpfung von Fischereirechten und Menschenrechten eher den verschiedenen Realitäten von Kleinfischereigemeinden und der Komplexität der herrschenden, häufig prekären Verhältnisse entsprochen werde. Die Gefährdung durch Überfischung ist beispielsweise unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Fischerei die einzige Einnahmequelle vieler Fischer:innen darstellt. Aufgrund fehlender Bildungsmöglichkeiten besteht für die jüngere Generation kaum eine Möglichkeit, den Sektor zu verlassen und alternative Einnahmequellen zu finden. Die prekäre Lebenssituation vieler Fischer:innen, wie beispielsweise der fehlende Zugang zu sauberem Trinkwasser, erschweren für sie die Einhaltung gewisser Qualitätsstandards, um ihren Fisch vermarkten zu können (FAO_DEC2SSF_IPA1).

Um den Lebensunterhalt der Kleinfischer:innen zu sichern, sind folglich eine Reihe von häufig miteinander verknüpften Faktoren relevant. Neben Armutsreduktion, Geschlechtergerechtigkeit und Zugang zu Sozialdienstleistungen müssen auch Umweltthemen und ein effizientes Fischereimanagement berücksichtigt werden. Die Komplexität des Kleinfischereisektors sowie sektor- und länderspezifische

Problemlagen können nur durch spezifisches Wissen erfasst werden. Dabei handelt es sich nicht um Expertise wissenschaftlicher Natur, beispielsweise auf Grundlage von Statistiken. Vielmehr waren laut Beschäftigten des FAO-Sekretariates Konsultationen mit direkt Betroffenen essenziell, um die Perspektive auf den Sektor zu erweitern und nicht nur Fischereimanagement, sondern auch die individuellen Lebensbedingungen und damit die soziale Dimension der Kleinfischerei zu berücksichtigen. Durch Workshops und Konsultationen sowie durch gemeinsam mit der Weltbank und dem WorldFish Center erstellte fallstudienbasierte Hintergrunddokumente sammelte das Sekretariat Hinweise zu den Lebensbedingungen der Kleinfischer:innen weltweit und brachte diese in den Prozess ein. Das durch diese Berichte erstellte Gesamtbild trug sowohl dazu bei, relevante Themen zu identifizieren als auch Lösungen zu finden, um die Kleinfischerei nachhaltig zu gestalten.

Die Richtlinien wurden daher in der Datenauswertung als „komplex“ (Wert 0,66) klassifiziert, da die Vielschichtigkeit der Thematik lediglich durch länder- und sektorspezifisches technisches Wissen durchdrungen werden kann. Im Folgenden soll die politische Bedeutung der Richtlinien für die Mitgliedstaaten analysiert werden.

Salienz

Der Fokus der Richtlinien lag primär auf der Kleinfischerei in Entwicklungsländern. In einer vorherigen Sitzung des FAO-Rates forderten beispielsweise Thailand, Indien und Simbabwe die Entwicklung eines Instruments zur Kleinfischerei (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2009a). Aus Indien kam auch die Forderung nach einem COFI Unterkomitee zur Kleinfischerei (FAO_DEC2SSF_IPA1). Für Brasilien und viele Länder, in denen die Kleinfischerei einen Großteil des Fischereisektors ausmacht, waren die Richtlinien ebenfalls sehr relevant. Dabei handelte es sich hauptsächlich um Länder des globalen Südens (FAO_DEC2SSF_MS1). Die Länder des globalen Nordens, insbesondere in der EU, wollten dabei kein Dokument, das in ihre eigene Fischereipolitik eingreifen könnte und sprachen sich daher explizit dafür aus, den Fokus auf Entwicklungsländer zu legen. Darüber hinaus drängten sie darauf, dass das Dokument rechtlich nicht bindend sein sollte (FAO_DEC2SSF_IPA3). Demensprechend schrieben sie dem Dokument eine geringere Relevanz zu und brachten ihm nur relativ wenig Interesse entgegen (Jentoft 2014: 5). Einige Länder wie Schweden, Norwegen, Südkorea oder auch Deutschland unterstützten den Entwicklungsprozess jedoch durch finanzielle Beiträge (FAO_DEC2SSF_IPA2). Die Mitarbeiter:innen des FAO-Sekretariates waren daher primär darauf konzentriert, regionale Workshops und Konsultationen für den asiatischen, karibischen und afrikanischen Raum sowie den Nahen Osten zu organisieren, um ein Dokument zu entwickeln,

das speziell auf die Bedürfnisse der Kleinfischer:innen in diesen Ländern zugeschnitten war. Den Richtlinien wurden daher in der Analyse eine eher niedrige Salienz (Wert 0,33) zugeschrieben.

Präferenzheterogenität

Die Präferenzheterogenität der Mitgliedstaaten wurde erst in den Verhandlungsrunden deutlich. In der ersten Verhandlungsrunde kamen keine großen Kontroversen auf, was laut einem Interviewpartner auch auf die Vorarbeit des Sekretariates zurückzuführen war. In dem 2011 veröffentlichten Diskussionspapier hatte es bereits viele Punkte aufgearbeitet, die bei vorherigen Konsultationen besprochen worden waren. Die von den Mitgliedstaaten und anderen Stakeholdern eingebrachten Kommentare zum Erstentwurf wurden dann in den Verhandlungstext schon weitgehend eingearbeitet (FAO_DEC2SSF_IPA2).

Einige Teile der Richtlinien stießen dennoch auf Widerstand einzelner Delegationen. Dies betraf einige Detailfragen wie die die Anerkennung von Rechten der Kleinfischer:innen, auch an der Regulierung von Meeresressourcen beteiligt zu werden. Grund hierfür war die Sorge, dass diese Rechte die Autorität des Staates untergraben könnten. Darüber hinaus bestand Widerstand gegen die Fokussierung auf marginalisierte und vulnerable Gruppen innerhalb der Kleinfischerei, aus Sorge, dieser Begriff könnte zu weit interpretiert werden. Selbst der Fokus auf Geschlechtergleichheit und der explizite Bezug auf beide Geschlechter in einigen Paragraphen wurden kritisch bewertet. Auch bezüglich der Notwendigkeit von Reformen, die gleiche Zugangsrechte zu Fischereiressourcen sichern sollten sowie der Frage, inwieweit die Richtlinien auf die Notwendigkeit der Kohärenz mit dem Mandat sowie den Abkommen der Welthandelsorganisation verweisen sollten, konnte keine Einigung erzielt werden (Sharma 2013: 4, 7).

In der zweiten Konsultation wurden weitere umstrittene Themen behandelt. Dazu zählte der Begriff „governance“. Eine Delegation wandte sich gegen den Begriff, der aus ihrer Perspektive nicht adäquat definiert wurde und daher eventuell zu Missverständnissen führen und Entscheidungen über internationale Zugangsrechte zu Ressourcen in „internationalen Bereichen“ gefährden könnte (FAO_DEC2SSF_IPA1, MS2). Befürchtet wurde, dass die Verwendung dieses Begriffs nationale Prozesse und Souveränität unterminieren könnte. Auf lokaler und nationaler Ebene könnte der Begriff jedoch beibehalten werden – er sollte lediglich auf internationaler Ebene ausgetauscht werden, da keine universelle Definition zugrunde läge. Demzufolge wurde der Begriff in Bezug auf die internationale Ebene größtenteils durch den Begriff „Management“ ersetzt oder entfernt (Sharma 2014: 33).

Darüber hinaus waren einige Länder zurückhaltend bezüglich der in den Richtlinien enthaltenen Verknüpfung eines Menschenrechtsansatzes mit Fischereimanagement (FAO_DEC2SSF_IPA3). Die

USA brachten beispielsweise Einwände bei einigen Formulierungen zu Menschenrechten vor. Sie vertraten den Standpunkt, dass Bezüge auf Menschenrechtsstandards nicht in einer Weise interpretiert werden sollten, dass sie Veränderungen im Hinblick auf bestehende Verträge oder Völkergewohnheitsrecht implizieren. Beispielsweise sollte dies nicht dazu führen, dass Länder Verträge ratifizieren müssen, denen sie bislang nicht zugestimmt hatten oder Rechte oder Prinzipien anerkennen sollten, die sie vorher nicht anerkannt hatten (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2014b: 3–4). Auch einige andere Staaten, die verschiedene Menschenrechtsabkommen nicht ratifiziert hatten, waren eher zurückhaltend angesichts des im Entwurf klar formulierten Menschenrechtsansatzes, weshalb einige Punkte dazu abgeschwächt oder gestrichen wurden. Bei der Thematik marginalisierter Gruppen und indigener Bevölkerung wurden einige Textpassagen ebenfalls abgeschwächt. Obwohl in Teilen des Textes Referenzen zu „Menschenrechtsstandards“ durch „Menschenrechtsregelungen“ ersetzt wurden, konnte der klare Bezug zu Menschenrechten am Anfang des Dokuments beibehalten werden (Sharma 2014: 33–35; FAO_DEC2SSF_IPA1). In all diesen Punkten konnte also eine Einigung erzielt werden, meistens durch Streichung oder Abschwächung ursprünglicher Passagen.

Der kritischste Punkt betraf die Kleinfischerei in besetzten Gebieten, der insbesondere für die Staaten im Nahen Osten sowie die Zivilgesellschaft wichtig war. Dieser Passus wurde erst in der zweiten Verhandlungsrunde vorgeschlagen, ähnelte jedoch einem Text, der in einem anderen Dokument verabschiedet worden war. Insbesondere Kanada sperrte sich aufgrund eigener innen- und außenpolitischer Bedenken wie der Bündnisnähe der damaligen Regierung zu Israel. Dies führte zu einer Verlagerung weg von der eigentlichen Thematik der Fischerei hin zu geopolitischen Erwägungen und der versuchten Durchsetzung machtpolitischer Interessen durch eine geopolitische Blockbildung innerhalb der Verhandlungsrunde (FAO_DEC2SSF_IPA1). Eine Vertreterin der Mitgliedstaaten bestätigte, dass diese Politisierung ansonsten sehr ungewöhnlich für Verhandlungen innerhalb der FAO ist, da die von der Organisation behandelten Themen meist technischer Natur sind (FAO_DEC2SSF_IPA2). Die langwierigen Verhandlungen führten jedoch zu keinem Ergebnis, weshalb das Dokument schlussendlich nicht verabschiedet werden konnte und an das COFI übermittelt wurde, das eine Lösung für den Konflikt finden musste.

Insgesamt können die Richtlinien als umstrittenes Dokument gewertet werden, da es in der zweiten Verhandlungsrunde nicht möglich war, eine Einigung zu erzielen und der Diskurs stark von politischen Erwägungen geprägt war. Auch hinsichtlich des gesamten Ansatzes und der Ziele des Dokuments bestanden in der zweiten Verhandlungsrunde Uneinigkeit zwischen den Mitgliedstaaten beziehungsweise führten bestehende Widerstände teilweise zu erheblichen Abschwächungen des Textes. Dies

betraff insbesondere die Verknüpfung von Menschenrechten mit Fischereimanagement, die Förderung von Geschlechtergerechtigkeit und stärkere politische Teilhaberechte der Kleinfischer:innen. Diese Neutralisierung beziehungsweise Entfernung kontroverser Stellen gab dem Text einen noch freiwilligeren Charakter, der jedoch essenziell war, um eine Einigung zu erzielen (Jentoft 2014: 8).

Die beschriebenen Rahmenbedingungen des Entwicklungsprozesses der Richtlinien lassen sich somit in das in Kapitel 4 beschriebene Szenario 3 einordnen: Sie zeichnen sich durch eine hohe Komplexität (durch die Diversität des Kleinfischereisektors) und eine geringe Salienz aus. Die große Präferenzheterogenität, insbesondere während der Verhandlungsrunden, könnte den Einfluss der Sekretariatsmitarbeiter:innen zusätzlich vergrößern, da sie hier möglicherweise als Mediatoren auftreten müssten. Es ist demnach gemäß Hypothese 4 zu erwarten, dass die Sekretariatsmitarbeiter:innen einen vergrößerten Handlungsspielraum besitzen, der es ihnen ermöglicht, ihre mandatspezifischen Präferenzen sowohl mittels wissensbasierter als auch mittels prozessbedingter Strategien zu verfolgen.

Präferenzen der Sekretariatsmitarbeiter:innen

Die Sekretariatsmitarbeiter:innen hatten bereits einige Jahre zuvor für die Regulierung der Kleinfischerei auf internationaler Ebene geworben. Sie verfolgten von Beginn des Entwicklungsprozesses an die Idee, das Thema Menschenrechte in das Fischereiinstrument aufzunehmen. Dies wurde von der Mehrheit der beteiligten Stakeholder begrüßt, einige Regierungsvertreter:innen waren diesbezüglich jedoch skeptisch. Den Verwaltungsmitarbeiter:innen war es daher wichtig, den Entwicklungsprozess offen, partizipativ, konsensual und transparent zu gestalten. Sie brachten eine große Anzahl unterschiedlicher Stakeholder zusammen, um Sichtweisen auszutauschen, gemeinsame Punkte zu finden und Partnerschaften für die Einwicklung der Richtlinien zu stärken.

Die Mitarbeiter:innen des Sekretariates brachten in den einzelnen regionalen Konsultationen selbst ihre konkreten Präferenzen zur Ausgestaltung des Dokuments zum Ausdruck (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2010). Sie warben darin explizit für die Verfolgung des Menschenrechtsansatzes, der es den Bürger:innen ermöglichen sollte, ihre Ansprüche gegenüber den Staaten geltend zu machen (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2010: 18–19). Die Verknüpfung von Fischereimanagement und Menschenrechten sollte zur Armutsbekämpfung beitragen, Zugangsrechte zu Ressourcen gewährleisten und dadurch helfen, Konflikte zu reduzieren, die Nahrungsversorgung zu verbessern, den Lebensunterhalt zu sichern und nicht zuletzt lokale Ökosysteme zu schützen. Die Verankerung der Richtlinien im bestehenden internationalen Rechtsrahmen sollte es ermöglichen, Verstöße gegen Menschenrechte im Kleinfischereisektor auch

auf internationaler Ebene ahnden zu können (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2011d: 29; Jentoft 2014).

Auf der Basis dieser Überlegungen umfasse laut den FAO Mitarbeiter:innen gute Regierungspraxis für Kleinfischerei sechs Bausteine. Erstens sollte ein Ansatz verfolgt werden, der Fischerei- und Menschenrechte verknüpft. Zweitens sollte der angemessene Ressourcenzugang der Kleinfischer:innen gesichert werden. Drittens sollten organisationale Kapazitäten und ein Rechtsrahmen sowie Raum für Selbstbefähigung geschaffen werden. Viertens sollte der Ansatz systemorientiert und auf Fischereigemeinden zugeschnitten sowie nachhaltig sein. Fünftens sollte der Fokus auf Nahrungsmittelsouveränität und auf das Wohlbefinden der Gemeinden gelegt werden. Sechstens sollten über die Fischerei hinausgehende Politikmaßnahmen sowie Optionen zur Diversifizierung der Erwerbsbasis einbezogen werden (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2011d: 30).

Ziel war es, die breite Unterstützung für die Richtlinien sowohl in Ländern des globalen Südens als auch des globalen Nordens zu erhalten. Der Kleinfischereisektor sollte nicht als ein Sektor gesehen werden, der Hilfe benötigt und entwicklungsbedürftig ist, sondern essenziell zur weltweiten sozioökonomischen Entwicklung und zur Sicherung des Lebensunterhalts einer Vielzahl von Menschen beiträgt. Deswegen sollte der Fokus auf sein Potenzial gelegt werden, das er entfalten könnte, wenn er gestärkt und nicht marginalisiert wird und wenn politische Mitsprache und Partizipation der Kleinfischer:innen sichergestellt würden (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2012a: 33).

In den eigentlichen Verhandlungen waren die Sekretariatsmitarbeiter:innen vorrangig an einer Einigung der Mitgliedstaaten interessiert. Dementsprechend hatten sie auch in der Vorarbeit zur Erstellung des Dokuments einige kritische Punkte herausgenommen. Sie verfolgten während der ersten Phasen des Entscheidungsprozesses also vorrangig mandatsorientierte Präferenzen. Im Folgenden werden die von ihnen angewendeten Strategien genauer betrachtet.

7.4 Strategien der Sekretariatsmitarbeiter:innen

Faktenbasierte Berichterstattung:

Bereits 2008 veröffentlichte die FAO im Rahmen des Big Numbers Project gemeinsam mit der Weltbank und dem WorldFish Center einen ersten Bericht über die globale Lage der Kleinfischerei, insbesondere in Entwicklungsländern. Ziel war es, Wissen über die Charakteristika, die Beiträge sowie die Interaktionen der verschiedenen Fischereisektoren zu erhalten und Vorgehensweisen für reguläre Analysen zu entwickeln, die wiederum in die Politikformulierung zur Kleinfischerei einfließen sollten. In

dem Bericht wurde ein erster Überblick über die Rollen von Klein- und Großfischerei gegeben, insbesondere wurden Schätzungen bezüglich einer Reihe ökonomischer und sozialer Indikatoren (beispielsweise zu Fangmengen, Konsum oder Beschäftigungsverhältnissen) vorgenommen, die die Unterschiede zwischen den beiden Sektoren aufzeigen sollten. Damit sollte dem Mangel an akkuraten und zugänglichen Informationen zur Groß- und Kleinfischerei entgegengewirkt werden. Der Bericht wurde auch in Vorbereitung auf die 2008 stattfindende internationale Konferenz in Bangkok erstellt (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen und WorldFish Center 2008).

Das Sekretariat war außerdem an der 2012 erstellten Studie „Hidden harvest: the global contribution of capture fisheries“ beteiligt, in der Fallstudien zur weltweiten Situation der Kleinfischerei sowie zu ihrem globalen ökonomischen Beitrag erstellt wurden. Damit konnten sowohl länder- und regionspezifische als auch globale Themen identifiziert werden, die die Kleinfischer:innen betreffen, trotz der großen Heterogenität des Sektors. Solche Themen waren beispielsweise der Mangel an politischer Organisation oder die Rolle der Frau (World Bank Group 2012).

Damit hatten die Sekretariatsmitarbeiter:innen zugleich einen Überblick über Zusammenhänge und Regulierungslücken des Sektors. Durch die Aufarbeitung der nur unzureichenden Datenlage bestand auch ein erheblicher Wissensvorsprung gegenüber den politischen Entscheidungsträger:innen. Dieser ermöglichte es den Sekretariatsmitarbeiter:innen zum einen, auf wichtige Probleme und Herausforderungen hinzuweisen und zum anderen, die bislang unterschätzte, aber essenzielle Rolle des Kleinfischereisektors zur globalen Nahrungsmittelversorgung hervorzuheben. Damit konnten sie zugleich den Anstoß für eine mögliche Regulierung und deren inhaltliche Ausgestaltung geben, um den Herausforderungen des Sektors begegnen zu können (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen und WorldFish Center 2008).

Darüber hinaus stellten die Mitarbeiter:innen des Sekretariates 2011 nach der ersten Konsultationsrunde in einem Diskussionspapier die bisherigen Ergebnisse zusammen und brachten darin Anliegen der Fischer:innen selbst ein. Die Erstellung dieses Dokuments war nach Aussage einer Sekretariatsmitarbeiterin sehr herausfordernd, da das spezifische Kontextwissen möglichst verallgemeinert und in eine kohärente Struktur gebracht werden musste, was auch sekretariatsintern eine abteilungsübergreifende Zusammenarbeit notwendig machte (FAO_DEC2SSSF_IPA3).

Informationsfilterung und gezielte -darstellung und damit verbundene Formulierung von Handlungsempfehlungen

Die Mitarbeiter:innen des Sekretariates beschränkten sich jedoch nicht nur auf das Verfassen von Hintergrundberichten, sondern machten auch zugleich Vorschläge zur thematischen Abdeckung der

Richtlinien. Sie wiesen dabei vor allem auf die speziellen Bedürfnisse der Kleinfischer:innen in Entwicklungsländern hin, die durch die Richtlinien erfasst werden müssten. Darüber hinaus hoben sie immer wieder die Notwendigkeit der Förderung sozialer Entwicklung hervor und skizzierten eine „Vision der Kleinfischerei“, die ihren Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung vollständig leisten könne und deren Realisierung nicht durch eine reine Beschränkung auf die Regulierung des Fischereisektors zu erreichen sei. Vielmehr bedürfe es auch nationaler, regionaler und internationaler Initiativen für die Verringerung von Armut und die Förderung einer gerechten sozialen und ökonomischen Entwicklung sowie nachhaltiger Ressourcennutzung. Dabei hoben sie auch immer wieder die Rolle der Frau und das Ziel der Geschlechtergleichstellung hervor. Durch die ausführliche Darstellung der komplexen Ursachen von Armut, die bei der Regulierung des Sektors berücksichtigt werden müssen, konnten sie zugleich für ganzheitliche Lösungsansätze werben und verschiedene Prinzipien ableiten, die zur Realisierung dieser Lösungen beitragen könnten (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2011b). Die Sekretariatsmitarbeiter:innen fokussierten sich also in ihren Hintergrunddokumenten und Berichten bereits auf bestimmte Themen, stießen offene Fragen an und gaben Handlungsempfehlungen, die den weiteren Diskurs prägten.

Gezielte Formulierung des ersten Entscheidungsentwurfs

Der erste Entwurf wurde von den Sekretariatsmitarbeiter:innen auf Grundlage der vorherigen Konsultationen und von Berichten nationaler Treffen der Zivilgesellschaften erstellt. Dennoch hatten sie „freie Hand“ bei der Erstellung des Entwurfs (FAO_DEC2SSF_IPA1). Dieser Freiraum wurde von ihnen auch genutzt, wie ein Sekretariatsmitarbeiter bestätigte. Der Entwurf des Verhandlungstextes oblag ebenfalls dem Sekretariat. Dabei galt es, sowohl die Kommentare aus den Konsultationen als auch die erhobenen Daten aus den Hintergrundberichten in eine kohärente Struktur zu bringen und aus den regionalen und nationalen Fakten und Daten einen globalen Ansatz herauszuarbeiten. Wie in Interviews bestätigt wurde, beschränkten die Mitarbeiter:innen ihre Arbeit daran nicht nur auf die Einarbeitung der Kommentare, sondern waren auch darauf fokussiert, ein verhandelbares, beschlussfähiges Dokument zu erstellen. Dafür wägten sie ab, welche Passagen in den Verhandlungen problematisch werden könnten und wie der Text am besten zu gestalten wäre. Beispielsweise war die Thematik der besetzten Gebiete bereits vorher in einem internen Entwurf aufgetaucht, wurde an dieser Stelle jedoch von den Sekretariatsmitarbeiter:innen herausgenommen. Auch bestehende Konflikte zwischen Klein- und Großfischerei als Herausforderung des Kleinfischereisektors wurden nicht explizit betont, sondern vorsichtiger dargestellt. Die Forderung der Zivilgesellschaft nach einem bindenden Dokument wurde ebenfalls nicht aufgenommen, da die Sekretariatsmitarbeiter:innen darin eine zu große Hürde für die Verhandlungen sahen. Außerdem wurden Themen eingefügt, die den Sekretariatsmitarbeiter:innen

wichtig waren und auf denen ein gewisser Fokus liegen sollte, beispielsweise der Aspekt der Geschlechtergleichstellung (FAO_DEC2SSF_IPA1, IPA2, IPA3). Des Weiteren verfolgten die Mitarbeiter:innen des Sekretariates die Strategie, den Text möglichst eng an bereits vorhandene Abkommen anzulehnen, insbesondere bei politisch heiklen Formulierungen. Dies galt sowohl für Abkommen innerhalb des Tätigkeitsbereiches der FAO als auch für bestehende Instrumente zu Menschenrechten, auf die der Text Bezug nahm.

Da es den FAO Mitarbeiter:innen besonders wichtig war, den Menschenrechtsansatz in den Richtlinien zu verankern, lehnten sie diesen explizit an bestehende Abkommen beziehungsweise den in der Entwicklungszusammenarbeit bereits formulierten UN-Menschenrechtsansatz an. Dabei handelt es sich um eine Vereinbarung verschiedener UN-Organisationen und Einrichtungen, in der diese sich auf gemeinsame Attribute eines Menschenrechtsansatzes in ihrer Arbeit verständigten (UN Sustainable Development Group o. J.). Damit sollte vor allem die Zustimmung der Staaten sichergestellt werden, indem begründet werden konnte, warum bestimmte Formulierungen gewählt wurden. Außerdem konnte das Dokument damit, wie von den Sekretariatsmitarbeiter:innen intendiert, in bestehende Rechtsrahmen eingefügt und mit bereits bestehenden Abkommen verbunden werden (FAO_DEC2SSF_IPA1, IPA2).

Die Beschäftigten des FAO-Sekretariates konnten sich hierbei also ebenfalls ihren Wissensvorsprung zunutze machen. Sie kannten bereits verhandelte Texte in verschiedenen Bereichen der FAO, auf die sie sich stützten und deren Wortlaut sie strategisch in den Entwurf einbrachten. Dieses sehr vorsichtige Vorgehen ermöglichte dann auch, dass einige Passagen sogar von den Verhandlungspartner:innen stärker formuliert wurden und über die Erwartungen der Sekretariatsmitarbeiter:innen hinausgingen. Gleichzeitig wurden so stärkere Kontroversen und Konflikte vermieden beziehungsweise verringert (FAO_DEC2SSF_IPA2). Darüber hinaus kam ihnen zugute, dass sie sich bei ihren Formulierungen vielfach auf die Ergebnisse der Konsultationen und Kommentare der Zivilgesellschaft stützen konnten, deren Ansichten sie in vielen Punkten teilten. Damit wurde gegenüber den Mitgliedstaaten verdeutlicht, dass nur bereits bestehender Text in das Dokument aufgenommen wurde. In den Verhandlungen selbst konnten sie also aufgrund ihres Hintergrundwissens zur Entstehung des Textes Informationen über einzelne Punkte in den Richtlinien sowie den Ursprung verschiedener Textpassagen geben (FAO_DEC2SSF_IPA1).

Agendasetzung

Wie ein Interviewpartner bestätigte, kam die Idee, ein internationales Instrument zur Kleinfischerei zu entwickeln, aus dem Sekretariat selbst (FAO_DEC2SSF_IPA2). Das Sekretariat hatte bereits während

der COFI-Sitzungen 2005 und 2007 aktiv auf die Herausforderungen des Kleinfischereisektors hingewiesen und angeregt, für dessen Regulierung weitere Maßnahmen zu ergreifen (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2005, 2007b). Während des Entwicklungsprozesses der Richtlinien waren dessen Mitarbeiter:innen sehr aktiv darin, auf einzelne Themenbereiche aufmerksam zu machen, die in die Richtlinien eingefügt werden sollten.

Durch außerbudgetäre Mittel konnten die Sekretariatsmitarbeiter:innen auch aktiv von der Zivilgesellschaft organisierte Konsultationen unterstützen. So war es möglich, noch stärker auf die Herausforderungen aufmerksam zu machen, mit denen die Kleinfischer:innen beispielsweise in Bezug auf den Zugang zu Fanggebieten konfrontiert sind. Außerdem konnten weitere Themen hervorgehoben werden, die für die Regulierung des Sektors besonders relevant waren, wie die bedeutende Rolle des Verarbeitungssektors, der Schutz von Biodiversität, die Bedrohung durch illegales Fischen und die Notwendigkeit, soziale Sicherheit, Bildung und Gesundheitsversorgung sicherzustellen (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2012c: 3–4).

Darüber hinaus wurden regionale Konsultationen im Nahen Osten und Nordafrika, dem Pazifik und der Karibik durchgeführt und auch auf einigen nationalen und regionalen Veranstaltungen auf den Entwicklungsprozess der Richtlinien hingewiesen. Bei dieser Gelegenheit wurde auch angemerkt, dass Daten und Informationen fehlen, um adäquat auf die Situation der Kleinfischerei aufmerksam zu machen (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2012c: 5).

Gestaltung des Prozessverlaufs

Die Sekretariatsmitarbeiter:innen konnten die Gestaltung des weiteren Prozessverlaufs ebenfalls nachhaltig prägen, was ihnen wiederum auch ermöglichte, ihre inhaltlichen Präferenzen voranzubringen. Eine Interviewpartnerin beschrieb den Prozess als sehr ungewöhnlich und sehr konsultativ, was sie vor allem auf die Personen im Sekretariat zurückführte, die maßgeblich für dessen Gestaltung verantwortlich waren (FAO_DEC2SSF_IPA3).

Das von den FAO Mitarbeiter:innen 2011 entworfene Diskussionspapier sollte genutzt werden, um den weiteren Diskussions- und Entwicklungsprozess anzustoßen (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2011b: 7–9). Ziel war es, Richtlinien zu erstellen, denen Regierungen, regionale und zivilgesellschaftliche Organisationen zustimmen und mit denen sich Kleinfischer:innen, die weiteren Arbeitskräfte im Sektor und ihre jeweiligen Gemeinden identifizieren und auf die sie sich beziehen können. Die Richtlinien sollten damit sowohl als Inspiration als auch als praktische Anleitung dienen. Daher war es für die Mitarbeiter:innen des Sekretariates besonders wichtig, diese in der Lebensrealität der Fischer:innen zu verankern und damit eine Langzeitperspektive zu

schaffen, um die Nachhaltigkeit der aquatischen Ressourcen als Existenzgrundlage der Fischer:innen sowie von deren Umfeld sicherzustellen (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2011b: 8).

In dem Diskussionspapier legten sie auch ihre hierfür zugrunde liegende Strategie dar. Sie banden relevante Stakeholder von Beginn an ein, um am Ende des Entscheidungsprozesses ein Dokument zu haben, das breite Akzeptanz bei den Betroffenen finden und auch angewendet werden würde. In den Konsultationen war es für sie daher besonders wichtig, bewährte Verfahren in der Regulierung der Kleinfischerei zu identifizieren – auch, um die Bedürfnisse des Sektors und jener, die von Meeresressourcen abhängig sind, besser zu verstehen. Damit sollten gleichzeitig die Kernelemente der Richtlinien identifiziert werden (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2011b: 8).

Die FAO-Mitarbeiter:innen gestalteten den Entwicklungsprozess der Richtlinien entsprechend, um dieses Ziel zu erreichen und sicherzustellen, dass die Regelungen den größtmöglichen Nutzen bieten konnten (FAO_DEC2SSF_MS2). Daher organisierten sie als Grundlage für die Entwicklung der Richtlinien lokale, regionale und nationale Workshops und Konferenzen, um die Strategie zu diskutieren sowie Konsultationen auf regionaler und nationaler Ebene. Des Weiteren richteten sie formelle Anfragen an ausgewählte Partner:innen und Organisationen, das Diskussionspapier und die Entwürfe der Richtlinien zu kommentieren. Der Erstentwurf der Richtlinien wurde ebenfalls auf der Homepage der FAO veröffentlicht, um Kommentare und Input zu erhalten. Darüber hinaus veranstalteten die FAO-Mitarbeiter:innen 2012 in Rom eine Expert:innenkonsultation, um den Text zu entwerfen und technische Details zu klären. In den technischen Konsultationen sollte der Text dann finalisiert werden (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2011b: 48, 2012a: 30–32).

Dieses Vorgehen führte dazu, dass das Dokument seine spätere Gestalt annahm. Die Sekretariatsmitarbeiter:innen konnten also über die Gestaltung des offenen und konsultativen Prozesses und die enge Einbindung der Zivilgesellschaft Einfluss auf den letztendlichen Entwurf nehmen. Durch den im Rahmen der Konsultationen erhaltenen großen Input der zivilgesellschaftlichen Organisationen und anderer Stakeholder war es den Sekretariatsmitarbeiter:innen letztendlich dann auch möglich, Themen in die Richtlinien einzubinden, denen Mitgliedstaaten anfangs skeptisch gegenüberstanden, wie beispielsweise Menschenrechte (FAO_DEC2SSF_IPA2).

Zusammenarbeit mit Stakeholdern

Das Sekretariat arbeitete während des gesamten Entwicklungsprozesses strategisch mit einzelnen Mitgliedstaaten und zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammen. Ein FAO Mitarbeiter beschrieb dies folgendermaßen:

[...] überall gab es irgendwelche Champions. Das Konzept von Champions ist mir ganz wichtig, weil Champions und Leadership, das sind die Leute letztendlich in civil society organisations, in Regierungen, die ein ganz starkes Interesse haben, dass der Prozess durchgeführt wird, dass er überhaupt startet. [...] Also da ist sehr, sehr viel lange Vorarbeit drin, und zwar Vorarbeit in puncto Mobilisierung, dass man die Champions findet.
(FAO_DEC2SSF_IPA2)

Neben einzelnen „Verbündeten“, die den FAO-Mitarbeiter:innen halfen, inhaltliche Punkte voranzubringen, waren sie auch auf die finanzielle Hilfe von Mitgliedern angewiesen, um den breit gefassten Konsultationsprozess durchführen zu können. Insbesondere Schweden und Norwegen, aber auch Deutschland und Südkorea stellten finanzielle Mittel für die Durchführung von Regionalkonsultationen zur Verfügung. Hierfür griffen die Sekretariatsmitarbeiter:innen vor allem auf ihr persönliches Kontaktnetzwerk zurück (FAO_DEC2SSF_IPA2).

Eine besondere Rolle spielte die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Vertreter:innen, deren thematische Präferenzen zu einem Großteil denen der FAO-Mitarbeiter:innen entsprachen. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen sahen bereits seit einigen Jahrzehnten Regelungsbedarf für den Kleinfischereisektor. Dementsprechend waren sie stark im Prozess engagiert und organisierten sowohl mit der FAO als auch eigenständig 30 nationale und regionale Konsultationen in Afrika, Asien, Süd- und Nordamerika sowie Europa. Auf diesem Wege konnten sich über 2500 Menschen aus den Fischereigemeinden am Entwicklungsprozess der Richtlinien beteiligen (Sharma 2013: 5).

Des Weiteren arbeiteten sie bei der Erstellung der Hintergrunddokumente zusammen: Die zivilgesellschaftlichen Organisationen lieferten Berichte ihrer Konsultationen beziehungsweise Kommentare zu den Entwürfen der Sekretariatsmitarbeiter:innen, die diese dann wiederum in das Verhandlungsdokument einarbeiteten (FAO_DEC2SSF_IPA3). Auf diese Kommentare konnten sich die Sekretariatsmitarbeiter:innen auch bei bestehenden Widerständen der Mitgliedstaaten zu einzelnen Textpassagen berufen und deren Inklusion in den Text damit rechtfertigen (FAO_DEC2SSF_IPA1). Der Input der Zivilgesellschaft ermöglichte es den FAO-Mitarbeiter:innen beispielsweise, das Thema Menschenrechte voranzubringen. Insbesondere bei der internationalen Konferenz zur Kleinfischerei 2008 standen die Regierungsvertreter:innen der Verknüpfung von Menschenrechten und Kleinfischerei noch sehr

skeptisch gegenüber (FAO_DEC2SSF_IPA2). Darüber hinaus spielten zivilgesellschaftliche Organisationen eine konstruktive Rolle bei den beiden offiziellen Verhandlungsrunden (Jentoft 2014: 1–2; Sharma 2013: 5).

Die Zivilgesellschaft nahm also eine sehr zentrale Rolle in der Gestaltung des Prozesses und des Dokuments ein. Die Mitarbeiter:innen des FAO-Sekretariates hatten damit enge Verbündete, nicht nur bei der Durchführung der Konsultationen, sondern auch bei der inhaltlichen Gestaltung der Richtlinien, da beide Seiten sehr daran interessiert waren, einen ganzheitlichen, auf der Wahrung der Menschenrechte basierenden Ansatz in das Dokument einzubringen.

Auswahl und Zusammenarbeit mit der Verhandlungsführung

Während der eigentlichen Verhandlungsrunden traten die Sekretariatsmitarbeiter:innen dann eher in den Hintergrund: „Und meine Rolle war, also ich war dann für den Handlungsverlauf selber der sogenannte Technical Secretary. Aber wie gesagt in der Rolle, wenn man mal in der Rolle ist, dann ist meine Rolle quasi beendet, in dem Sinn, im möglichen Einflussnehmen, auf was die Richtlinien dann aussagen“ (FAO_DEC2SSF_IPA2). Dennoch konnten sie auch durch die Auswahl der Verhandlungsführung und eine enge Zusammenarbeit in gewisser Weise Einfluss auf den Verhandlungsverlauf nehmen.

Fabio Hazin, der bereits für Brasilien im COFI saß und sich in der Vergangenheit schon für die Kleinfischerei eingesetzt hatte, wurde von den FAO Mitarbeiter:innen für die Verhandlungsführung vorgeschlagen. Die Wahl fiel auch auf ihn, da sich OECD- und G 77-Staaten in der Verhandlungsführung abwechseln und zu diesem Zeitpunkt ein:e Vertreter:in der G 77 gesucht wurde. Die Sekretariatsmitarbeiter:innen hatten hier jedoch nur das Vorschlagsrecht, die Entscheidung lag dann bei den Mitgliedstaaten (FAO_DEC2SSF_IPA2). In den geführten Interviews gibt es glaubwürdige Hinweise darauf, dass die internationalen Beamt:innen ihn gezielt aussuchten, da er schon früher seine Fähigkeiten bewiesen hatte, verschiedene Akteur:innen in Verhandlungen zusammenzubringen und so den Verhandlungsprozess lösungsorientiert zu gestalten. Die Sekretariatsmitarbeiter:innen brachten ihm also ein gewisses Vertrauen entgegen (FAO_DEC2SSF_IPA1).

Vor den Verhandlungen bereiteten die Sekretariatsmitarbeiter:innen die Verhandlungsführung inhaltlich vor und gaben beispielsweise Hintergrundinformationen zum Verhandlungsdokument. Während der Verhandlungen berieten sich die Mitarbeiter:innen mit der Verhandlungsführung meist am Ende des Verhandlungstages, um mögliche Konfliktpunkte auszuloten beziehungsweise Lösungen zu entwickeln. Vereinzelt gaben Mitarbeiter:innen des Sekretariates auf Nachfrage auch Vorschläge für Neuformulierungen sowie Hintergrundinformationen zu einzelnen Textpassagen (FAO_DEC2SSF_IPA1,

IPA3). Laut einer Mitarbeiterin des Sekretariates agierte die Verhandlungsführung jedoch weitestgehend eigenständig und konsultierte sie nicht so oft wie gewünscht:

I think he was very capable and did a good job. I think in the Secretariat, sometimes we found he could have consulted more with us because we knew where different texts came from exactly and why things were said in a different way. So rather him interpreting and answering to the floor, he could at times have had closer contacts with the rest of the secretariat, I felt. (FAO_DEC2SSF_IPA3)

In den Verhandlungen selbst waren die FAO-Mitarbeiter:innen also vorrangig mit administrativen Aufgaben betraut. Dennoch konnten sie auch in der Zusammenarbeit mit der Verhandlungsführung, beispielsweise bei der Erarbeitung von Lösungsvorschlägen für kontroverse Punkte dazu beitragen, die Verhandlungen zu einem erfolgreichen Ende zu bringen. In Tabelle 8 sind die angewandten Strategien noch einmal dargestellt.

Tabelle 8: Strategien der FAO-Sekretariatsmitarbeiter:innen in der Entwicklung der Voluntary Guidelines for Sustainable Small-Scale Fisheries

(Quelle: Eigene Darstellung)

<p>Dienende Expert:innen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faktenbasierte Berichterstattung 	<p>Neutrale Makler:innen</p> <p>/</p>
<p>Strategische Berater:innen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informationsfilterung und gezielte -darstellung • Formulierung von Handlungsempfehlungen entsprechend eigener Präferenzen • Gezielte Formulierung des ersten Entscheidungsentwurfs 	<p>Strategische Unternehmer:innen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zielgerichtete Agendasetzung (eigene) • Kooperation mit der Zivilgesellschaft • Zusammenarbeit mit der Verhandlungsführung: <ul style="list-style-type: none"> - <i>Auswahl der Verhandlungsführung</i> - <i>Inhaltliche Beratung der Verhandlungsführung</i> • Gestaltung des Prozessverlaufs

7.5 Kongruenz der eigenen Präferenzen und der Entscheidung

Den Mitarbeiter:innen des FAO-Sekretariates gelang es durch strategisches Agieren, dass ihre Präferenzen sich zu einem großen Teil in den Richtlinien wiederfinden. Zum einen konnte der von ihnen forcierte ganzheitliche Regulierungsansatz im Dokument verankert werden, der auch die soziale

Entwicklung des Kleinfischereisektors einbezog. Zum anderen gelang es ihnen, das Thema Menschenrechte in das Dokument einzubringen. Die Interviewten zeigten sich sehr zufrieden mit dem Ergebnis und bestätigten, dass der verhandelte Text trotz einiger Abschwächungen eine hohe Kongruenz zu dem ursprünglichen Entwurf aufwies (FAO_DEC2SSF_IPA1, 2, 3). Einige Passagen gingen sogar über die ursprünglichen Formulierungen hinaus:

Ich würde sagen, dass die Sprache dann letztendlich fast über das hinausging, was wir erhofft hatten. Also zum Beispiel: Da ist in einem Artikel eine direkte Referenz drin, wo es heißt, dass die Promoters of Human Rights, die Activists for Human Rights, dass sie besonderen Schutz erfahren sollen. Das ist eine Sache, die steht zwar in den Tenure Guidelines, aber ich hätte nie gedacht, dass sowas hier sogar noch mit reinkommt. Wir waren zum Beispiel auch sehr vorsichtig: wir wollten nicht zu sehr die konfliktäre Position zwischen Klein- und Großfischerei herausstreichen. Und die ist jetzt ich glaube noch expliziter angeführt in der Preface der Guidelines. Also in manchen Sachen ist es fast stärker als wir erwartet hätten, was möglich ist. (FAO_DEC2SSF_IPA2)

Ein Interviewpartner, der in Vertretung seines Mitgliedstaates an den Verhandlungen teilgenommen hatte, schrieb dies ebenfalls dem besonderen Engagement der Sekretariatsmitarbeiter:innen zu, die durch die Gestaltung des offenen und partizipativen Prozesses und die enge Einbindung der Zivilgesellschaft bereits einen sehr guten Entwurf lieferten, an dem in den Verhandlungen vergleichsweise wenig verändert wurde (FAO_DEC2SSF_MS2).

7.6 Fazit

Die Kleinfischerei hatte innerhalb der FAO schon zu Beginn der 2000er Jahre erhöhte Aufmerksamkeit erhalten. Die Sekretariatsmitarbeiter:innen hatten mehrfach auf die große Relevanz der Menschenrechte für die Entwicklung des Sektors hingewiesen und hierzu auch immer wieder entsprechende Dokumente in das COFI eingebracht. Die vorherigen Ausführungen haben gezeigt, dass sie sowohl beim Entwurf der Richtlinien als auch bei der konkreten Prozessgestaltung, beispielsweise der Organisation von Konsultationen, federführend waren. Dies war nicht zuletzt auf das eigene große Interesse zurückzuführen, ein internationales Instrument zur Kleinfischerei zu schaffen, das gleichzeitig zur Hunger- und Armutsbekämpfung beitragen sollte (Jentoft 2014: 1–2; FAO_DEC2SSF_IPA2). Dieser Prozessverlauf war damit insbesondere den Zielen der Sekretariatsmitarbeiter:innen zuzuschreiben, die betroffenen Gruppen möglichst eng einzubinden, um ein Dokument zu schaffen, das eng auf deren Bedürfnisse zugeschnitten ist.

Die Sekretariatsmitarbeiter:innen nutzten eine Reihe von wissensbasierten und prozessbedingten Strategien, um den Entwicklungsprozess und Inhalt der Richtlinien zu beeinflussen. Ihr Ziel bestand in der Entwicklung eines ganzheitlichen Regulierungsansatzes, der den komplexen Herausforderungen des Kleinfischereisektors Rechnung trägt. Hierbei stand vor allem die Einbindung von Menschenrechten im Vordergrund. Der Prozessverlauf sollte möglichst inklusiv sein: Eine Interviewpartnerin bestätigte, dass es sich dabei um den integrativsten Ansatz handelte, der jemals für ein solches Dokument verfolgt wurde. Dies führte sie auch auf die Persönlichkeiten im Sekretariat zurück, die eine Schlüsselrolle im Prozess innehatten und diese nutzten, um die Prozessgestaltung zu beeinflussen (FAO_DEC2SSF_IPA3).

Dabei kamen ihnen auch die günstigen Rahmenbedingungen zugute: Der Kleinfischereisektor ist mit komplexen Herausforderungen konfrontiert, deren Regulierung vertieftes sektorspezifisches und länderübergreifendes Wissen voraussetzt. Die Mitgliedstaaten waren dabei also in hohem Maße auf die Expertise der FAO Mitarbeiter:innen angewiesen. Darüber hinaus nahm das Thema auf der politischen Agenda der meisten einflussreichen Mitgliedstaaten des globalen Nordens keinen hohen Stellenwert ein – sie forderten sogar, die Richtlinien explizit auf die Bedürfnisse der Entwicklungsländer zuzuschneiden und sie lediglich als freiwilliges Dokument zu deklarieren. Damit hatten die Sekretariatsmitarbeiter:innen weitgehend freie Hand in der Entwicklung der Richtlinien und in der Prozessgestaltung, da die betroffenen Entwicklungsländer den integrativen Ansatz begrüßten und sich zahlreich an den jeweiligen Konsultationen beteiligten. In den Verhandlungsrunden waren einzelne Punkte des Dokuments durchaus umstritten. Aufgrund der eher autonomen Verhandlungsführung von Fabio Hazin waren die Möglichkeiten der Sekretariatsmitarbeiter:innen, hier zu intervenieren, jedoch eher gering.

Die Sekretariatsmitarbeiter:innen konnten unter diesen günstigen Rahmenbedingungen insgesamt proaktiv handeln und jene Handlungsoptionen wählen, die es ihnen ermöglichten, ihre mandatspezifischen Präferenzen voranzubringen. Dies schlägt sich auch in ihrer Strategiewahl nieder. Sie agierten insbesondere als strategische Berater:innen und strategische Unternehmer:innen, die sowohl den inhaltlichen Diskurs als auch den Prozessverlauf steuerten. Lediglich in den Verhandlungen selbst agierten sie sehr zurückhaltend, was zum einen der starken Präferenzheterogenität der Mitgliedstaaten und zum anderen der Persönlichkeit der Verhandlungsführung geschuldet war. Ihr geschicktes Agieren im Vorfeld ermöglichte es ihnen jedoch, dass ihre Präferenzen im Dokument zu einem großen Teil realisiert wurden. Teile des Dokuments gingen letztlich sogar über die eigenen Erwartungen hinaus. Damit bestätigen sich sowohl die in Kapitel 3 formulierte vierte Hypothese als auch die in Kapitel 4 formulierten Handlungserwartungen für Szenario 3, die davon ausgingen, dass die

Sekretariatsmitarbeiter:innen im Falle hoher Komplexität und geringer Salienz sowohl mandatsorientierte wissensbasierte als auch mandatsorientierte prozessbedingte Strategien verfolgen können.

8 Die UNESCO Recommendation on Adult Learning and Education

Im Folgenden werden die Strategien internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen im Falle der Entwicklung und Verabschiedung der UNESCO „Recommendation on Adult Learning and Education“ analysiert. Hierfür wird zunächst der Erwachsenenbildungssektor als Regulierungsgegenstand betrachtet, um anschließend den Entwicklungsprozess der Empfehlung nachzuzeichnen. Auf dieser Grundlage werden die Rahmenbedingungen Komplexität, Salienz und Präferenzheterogenität sowie die Präferenzen des UNESCO-Sekretariates betrachtet, um nachfolgend die Strategien der Sekretariatsmitarbeiter:innen zu analysieren.

8.1 Das internationale Politikfeld der Erwachsenenbildung

Die UNESCO wurde als UN-Organisation nach Ende des Zweiten Weltkriegs aus der tiefen Überzeugung der Weltgemeinschaft heraus gegründet, soziale und politische Fehler in bestimmten Gesellschaften durch Bildung korrigieren zu können. Dementsprechend wurde in der Verfassung der Organisation festgelegt, dass sie „bei der Volksbildung und der Verbreitung von Kultur neuen Auftrieb geben“ (Deutsche UNESCO-Kommission 2021b) sollte. Erwachsenenbildung wurde in diesem Zusammenhang als eine der Möglichkeiten gesehen, einen Beitrag zu dem generellen Mandat der UNESCO zu leisten und zur weltweiten, politischen und sozialen Entwicklung beizutragen – unter anderen durch Alphabetisierung und Grundlagenbildung als Antwort auf soziale und ökonomische Krisen in Entwicklungsländern (Ireland und Spezia 2014: 13).

Die UNESCO hat es sich daher zur Aufgabe gemacht, sicherzustellen, dass Erwachsenen ein Grundrecht auf Bildung zukommt. Erwachsenenbildung soll als integraler Bestandteil des nationalen Bildungsangebots verstanden und dazu entsprechende Maßnahmen ergriffen werden, um diese breite Anerkennung zu gewährleisten, beispielsweise durch politische Leitlinien (Mauch 2020b). 1976 verabschiedeten die Mitgliedstaaten eine Empfehlung über die Entwicklung der Erwachsenenbildung, in der sich die Regierungen politisch verpflichteten, die Erwachsenenbildung als integralen Bestandteil des staatlichen Bildungssystems mit einer Perspektive auf lebenslanges Lernen zu fördern (UNESCO-Institut für Lebenslanges Lernen 2009: 8).

Um die Erwachsenenbildung weltweit zu fördern und einen Konsens zwischen den Mitgliedstaaten bezüglich der dazu notwendigen nächsten Schritte zu finden, organisiert die UNESCO seit 1949 alle zwölf Jahre die internationale Konferenz zur Erwachsenenbildung CONFINTEA (Mauch 2020b). In deren Rahmen tauschen sich Mitgliedstaaten, die Zivilgesellschaft und andere für das Politikfeld relevante Akteur:innen zum Stand der Erwachsenenbildung in ihren Ländern aus und formulieren

Empfehlungen, die die teilnehmenden Staaten anschließend umsetzen sollen. Meist verabschiedet die UNESCO Generalkonferenz diese auf ihrer folgenden Sitzung, damit sie für alle UNESCO-Mitgliedstaaten Gültigkeit erlangen (Mauch 2020a).

2009 fand die sechste CONFINTEA in Brasilien statt, mit dem Ziel, die Erwachsenenbildung mit anderen internationalen Agenden zu Bildung und Entwicklung (beispielsweise den MDGs) in Einklang zu bringen und sie in nationale, sektorübergreifende Strategien zu integrieren (UNESCO-Institut für Lebenslanges Lernen 2010a: 5). Am Ende der Konferenz verabschiedeten die teilnehmenden Staaten das „Belém Framework for Action“, in dem sie die bedeutende Rolle anerkennen, die Erwachsenenbildung und lebenslanges Lernen bei der Bewältigung globaler Fragen und Herausforderungen im Bildungsbereich spielen. Um eine Grundlage für zukünftige CONFINTEA-Debatten zu schaffen und den Fortschritt der Länder bei der Implementierung des Belém Framework for Action zu überwachen, soll die UNESCO alle drei Jahre auf Grundlage nationaler Berichte der Mitgliedstaaten einen „Global Report on Adult Learning and Education“ (GRALE) erstellen.

Bei der Erwachsenenbildung handelt es sich um ein sehr heterogenes Feld: Darunter werden sowohl Alphabetisierungsprogramme gefasst als auch Kurse zu beruflicher Bildung, die Beschäftigungsaussichten verbessern sollen sowie Programme, die Lebenskompetenzen vermitteln. Kurse, die Fähigkeiten zum Umgang mit Kommunikations- und Informationstechnologien weitergeben, gehören ebenfalls zum Bereich der Erwachsenenbildung (UNESCO-Institut für Lebenslanges Lernen 2009: 8). Dabei bleibt die Alphabetisierung eine Hauptaufgabe angesichts von über 750 Millionen Erwachsenen weltweit, die nur unzureichend lesen, schreiben und rechnen können (Mauch 2020b).

Die Erwachsenenbildung spielt also eine wichtige Rolle, insbesondere für die Erreichung des vierten der 17 UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung der Agenda 2030. Dieses sieht vor, „inklusive, gleichberechtigte und hochwertige Bildung [zu] gewährleisten und Möglichkeiten lebenslangen Lernens für alle [zu] fördern“ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2021). Daneben ist die Erwachsenenbildung auch für eine Reihe weiterer globaler Ziele relevant einschließlich der Klimaziele, Armutsreduktion, Gesundheit, Geschlechtergerechtigkeit, menschenwürdige Arbeit und ökonomisches Wachstum. Beispielsweise hat der dritte GRALE gezeigt, dass Erwachsenenbildung für eine Reihe von Politikbereichen signifikante Vorteile bietet: So berichteten Länder von deren positivem Einfluss auf Gesundheit und Wohlbefinden, auf Beschäftigung und den Arbeitsmarkt sowie auf gemeinschaftliches Leben. Für die Betroffenen führten Bildungsangebote zu einem verbesserten Gesundheitsbewusstsein, höherer Lebenserwartung und weniger Zivilisationskrankheiten, was wiederum zu einem erheblichen Kostenrückgang im Gesundheitssektor beitrug. Darüber hinaus stellte

der Bericht auch die positiven Auswirkungen heraus, die Investitionen in Erwachsenenbildung für Individuen am Arbeitsmarkt, für Arbeitgeber:innen und die Wirtschaft im Ganzen haben. Er zeigte außerdem, dass Erwachsenenbildung den sozialen Zusammenhalt, Integration und Inklusion verbessern kann, Sozialkapital steigert und Teilhabe an sozialen und zivilgesellschaftlichen Aktivitäten verbessert (UNESCO-Institut für Lebenslanges Lernen 2019: 12).

Dementsprechend wird die Erwachsenenbildung auch als „Motor nachhaltiger Entwicklung“ begriffen. Letztere ist demnach nur möglich, „wenn Bürgerinnen und Bürger über entsprechende Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kompetenzen verfügen, also die entsprechenden Konzepte praktisch umzusetzen in der Lage sind“ (Mauch 2020b). Das Erreichen aller 17 Nachhaltigkeitsziele, die von der UN 2015 beschlossen wurden, um bis 2030 Armut weltweit zu überwinden, ist folglich auch davon abhängig, ob die Menschen über das entsprechende Wissen verfügen, wozu wiederum die Bildungsarbeit mit Erwachsenen einen entscheidenden Beitrag leistet (Mauch 2020b). Für die UNESCO ist dieser Umstand insofern relevant, als dass sie im Rahmen ihres Mandats insbesondere mit dem Erreichen des vierten Nachhaltigkeitszieles betraut ist. Dessen Ziel ist es, allen Menschen Zugang zu hochwertiger, inklusiver und gleicher Bildung zu gewährleisten und Möglichkeiten für lebenslanges Lernen zu schaffen (Mauch 2020b; UNESCO-Institut für Lebenslanges Lernen 2019).

Obgleich sein Potenzial für die Erreichung dieses Ziels weltweit anerkannt wird, ist der Erwachsenenbildungssektor in vielen Ländern nach wie vor nur unzureichend ausgestattet. Zudem ist eine effektive Regulierung kaum gegeben und es existieren Unterschiede bezüglich des Zugangs, der Teilhabe und der Wirksamkeit von Bildungsprogrammen. Insbesondere Frauen, Menschen mit Behinderung, Menschen aus ländlichen Gebieten sowie Geflüchtete haben Schwierigkeiten beim Zugang zu Bildungsangeboten (Deutsche UNESCO-Kommission 2021a; UNESCO-Institut für Lebenslanges Lernen 2013: 153).

Im Rahmen des Belém Framework for Action verpflichteten sich die Mitgliedstaaten daher, umfassende, inklusive und integrierte politische Programme und legislative Maßnahmen einzuführen, die eine Perspektive auf lebenslanges und lebensumspannendes Lernen einnehmen. Darüber hinaus verpflichteten sie sich, mindestens 6 Prozent des Bruttonettoprodukts in Bildung zu investieren, Partizipation, Inklusion und Gleichheit sicherzustellen und Qualitätssicherungsmechanismen für Curricula, Lernmaterialien und Lehrmodalitäten in Erwachsenenbildungsprogrammen einzuführen. Sie stellten außerdem die Forderung an die UNESCO, bis zum Jahr 2012 die Empfehlung von 1976 zu überarbeiten (UNESCO-Institut für Lebenslanges Lernen 2010b: 7–9).

8.2 Der Verlauf des Entscheidungsprozesses

Die Überarbeitung von Empfehlungen folgt in der UNESCO einem genau festgelegten Prozedere. Zunächst wird in der Generalkonferenz diskutiert, ob sich mit der Frage befasst werden soll. Wenn sich die Delegierten dafür entschieden haben, beauftragen sie den:die Generaldirektor:in damit, eine Vorstudie zu erstellen, in der sie beziehungsweise er ihre beziehungsweise seine Position bezüglich des Problems darstellt und einen Rahmen für mögliche Regulierungsaktivitäten vorschlägt. Diese Vorstudie soll den Mitgliedstaaten mindestens 14 Monate vor dem Beginn der nächsten Sitzung der Generalkonferenz zugehen, sodass sie ihre Kommentare übermitteln können. Auf deren Grundlage wird seitens des Sekretariates im Anschluss ein finaler Bericht erstellt, der einen oder mehrere Entwurfstexte enthält, die den Mitgliedstaaten wenigstens sieben Monate vor dem Beginn der Generalkonferenz zugehen sollen. Sofern die Generalkonferenz nichts anderes beschließt, wird der finale Report durch den:die Generaldirektor:in an ein spezielles Komitee übermittelt, das mindestens vier Monate vor der Eröffnung der Generalkonferenz einberufen werden soll und aus von den Mitgliedstaaten eingesetzten fachlichen und Rechtsexpert:innen besteht. Dieses Komitee ist dann damit beauftragt, wenigstens 70 Tage vor der Eröffnung der Generalkonferenz einen Entwurf an die Mitgliedstaaten zu schicken (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur 2020).

Diesem Prozedere wurde in weiten Teilen auch bei der Überarbeitung der Empfehlung von 1976 gefolgt. Das Thema wurde anknüpfend an die CONFINTEA im Rahmen der 2011 stattfindenden 36. Sitzung der UNESCO Generalkonferenz diskutiert. Diese beauftragte die Generaldirektorin Audrey Azoulay, den Mitgliedstaaten die notwendige Unterstützung zukommen zu lassen, um ihnen zu helfen, sowohl die Empfehlung von 1976 als auch das Belém Framework for Action zu implementieren sowie in diesem Rahmen Best Practices zu identifizieren und zu verbreiten. Außerdem sollte sie die notwendigen Schritte einleiten, um sicherzustellen, dass der GRALE auf Grundlage der nationalen Fortschrittsberichte alle drei Jahre erstellt und so ausgestaltet wird, dass er dazu beiträgt, die Implementierung der 1976er Empfehlung zu überwachen. Das Sekretariat sollte die Empfehlung außerdem überprüfen und aktualisieren, sodass sie die gegenwärtigen Herausforderungen widerspiegelt, die im Belém Framework for Action definiert wurden. Im Anschluss sollte es dem Exekutivrat anlässlich seiner 189. Sitzung einen Aktionsplan für diese Überarbeitung zukommen lassen (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur 2011: 25).

Das Sekretariat legte diesen Aktionsplan daraufhin im April 2012 dem Exekutivrat vor. Bis Februar 2012 sammelten die Sekretariatsmitarbeiter:innen zunächst Informationen von den Mitgliedstaaten bezüglich ihrer Implementierung des Belém Framework for Action zur Anwendung der 1976er

Empfehlung sowie Hinweise, inwieweit diese zu überarbeiten sei. Diese Informationen sollten auch die Grundlage für die Vorstudie bieten, für deren Erstellung das Sekretariat eine Expert:innengruppe einsetzte (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur 2012b: 1). Diese setzte sich aus fünf Vertreter:innen von Regierungen und Zivilgesellschaft zusammen, welche auf Grundlage ihrer Erfahrung und ihrer vorherigen Beteiligung an der Dokumentierung und Überwachung der globalen Entwicklung im Bereich der Erwachsenenbildung ausgewählt wurden. Die UNESCO-Mitarbeiter:innen planten, einen umfassenden Konsultationsprozess für die Erstellung der Vorstudie durchzuführen. Diese sollte dem Exekutivrat im Frühjahr 2013 vorgelegt und darauf basierend mithilfe von Regierungsexpert:innen im Jahr 2014 ein Textentwurf erstellt werden. Es war vorgesehen, der im Jahr 2015 stattfindenden 38. Generalkonferenz diesen Entwurf vorzulegen, sofern die 37. Generalkonferenz 2013 entscheiden würde, dass die Empfehlung zu überarbeiten wäre (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur 2012b: 1–2). Der Exekutivrat billigte den Aktionsplan und bat das Sekretariat, der 2013 stattfindenden Generalkonferenz die Vorstudie vorzulegen (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur 2012a: 11).

Im Juli 2012 veranstaltete das UNESCO Institut für lebenslanges Lernen (UIL), wie im Aktionsplan vorgesehen, ein Expert:innentreffen mit fünf Spezialist:innen für Erwachsenenbildung aus Afrika, Asien, Europa und Nordamerika sowie Lateinamerika und der Karibik, um einen ersten Entwurf der Vorstudie vorzubereiten. Das UIL ist eines der sieben Bildungsinstitute der UNESCO und unterstützt die Mitgliedstaaten im Bereich des lebenslangen Lernens mit Fokus auf Erwachsenen- und Weiterbildung, Alphabetisierung und nicht-formale Grundbildung. Innerhalb des weiten Bildungsmandats der UNESCO ist es die Mission des Institutes, die Anerkennung von Bildung und Lernen zu fördern sowie die Bedingungen zu schaffen, um die Menschen darin zu unterstützen, ihre diesbezüglichen Rechte geltend zu machen. Es ist insbesondere mit Forschung, Kapazitätenbildung, Netzwerken und Publikationen zu lebenslangem Lernen betraut. Wenngleich es für die Fragen aller UNESCO-Mitgliedstaaten zuständig ist, liegt sein besonderer Fokus auf den Entwicklungsländern (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur 2013b: Part II - page 1; UNESCO-Institut für Lebenslanges Lernen 2015).

Die Teilnehmer:innen des Treffens unterstrichen die Notwendigkeit, vor dem Hintergrund der sich rapide verändernden Kontexte auf lokaler, nationaler, regionaler und globaler Ebene, substanzielle Teile der Empfehlung von 1976 umzuformulieren. Um die während des Treffens erzielten Resultate zu konsolidieren, organisierte das UIL zwischen Ende September und Anfang Oktober 2012 ein Online-Konsultationsforum, bei dem 374 Teilnehmer:innen aus mehr als 30 Ländern Kommentare

abgaben. Diese sprachen sich ebenfalls dafür aus, dass eine überarbeitete Version der Empfehlung ein zeitgemäßes Rechtsinstrument sein sollte, das die notwendigen Impulse setzen würde, um den aktuellen Herausforderungen in der Erwachsenenbildung zu begegnen (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur 2013b: 1).

Das Sekretariat legte dem Exekutivrat im Rahmen seiner 191. Sitzung die Vorstudie vor. Darin betonten die Sekretariatsmitarbeiter:innen, dass die Erwachsenenbildung seit Verabschiedung der Empfehlung von 1976 insbesondere durch die Globalisierung neuen Herausforderungen ausgesetzt sei. Die internationale Staatengemeinschaft sei in den letzten Jahrzehnten mit einer Reihe von Problemen wie Finanzkrisen, dem demographischen Wandel, verstärkten Flucht- und Migrationsbewegungen, Urbanisierung, Kriegen und Konflikten, Umweltveränderungen und hoher Arbeitslosigkeit, insbesondere unter jungen Erwachsenen, konfrontiert. Diese neuen Entwicklungen forderten von Menschen weltweit eine gewisse Handlungsfähigkeit, um ihnen angemessen begegnen zu können. Den Ländern käme damit die Aufgabe zu, Lernmöglichkeiten für alle Teile ihrer Bevölkerung über die formelle Bildung hinaus zu schaffen, um notwendiges Wissen und Kompetenzen zu erwerben. Das Feld der Erwachsenenbildung benötige jedoch weiteren konzeptuellen Rückhalt sowie politische Unterstützung, um Organisationsstrukturen zu stärken, stabile Finanzierung zu sichern und effektive Kooperation zwischen allen relevanten Stakeholdern zu fördern. Die Studie kam zu dem Schluss, dass sich diese Entwicklungen und Herausforderungen in der überarbeiteten Empfehlung widerspiegeln und die Ergebnisse der vierten, fünften und sechsten CONFINTEA sowie andere relevante Vereinbarungen einfließen müssten, in denen Erwachsenenbildung eine Schlüsselkomponente eines ganzheitlichen Systems des lebenslangen Lernens darstellt. Die kritische Rolle des lebenslangen Lernens für die Bewältigung globaler Herausforderungen wie Armutsreduktion, Schaffung von Arbeitsplätzen und inklusiver und nachhaltiger Entwicklung sowie die unabdingbare Rolle der Alphabetisierung sollte in der überarbeiteten Empfehlung ebenfalls deutlich werden. Darüber hinaus müsse der entscheidende Beitrag der Erwachsenenbildung zu Bildungssystemen in Mitgliedstaaten anerkannt und garantiert werden (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur 2013b: Part II - page 2).

Weiterhin wurde angemerkt, dass die Empfehlung von 1976 überholte, veraltete Terminologie enthielt. Einige Begriffe seien politisch inkorrekt und nicht inklusiv. Darüber hinaus müsste sie gekürzt und präziser formuliert werden, um ein effektiveres Rechtsinstrument darzustellen und die Kontrolle ihrer Implementierung zu vereinfachen. Diese wäre eng verknüpft mit der Kontrolle der Umsetzung des Belém Framework for Action, insbesondere durch die Nutzung existierender Dokumente wie der

Berichterstattung für den GRALE, die alle drei Jahre erfolgt (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur 2013b: Part II - page 2).

Die Sekretariatsmitarbeiter:innen schlugen vor, die Empfehlung basierend auf den Ergebnissen des Expert:innentreffens und dem Online-Konsultationsprozess zu überarbeiten und dabei die im GRALE beschriebenen globalen Trends und Themen in der Erwachsenenbildung einzubeziehen. Es sollte ein partizipativer Ansatz verfolgt werden und intensive Konsultationen mit relevanten Expert:innen und Organisationen erfolgen. Um Kosten zu minimieren und Synergien zu maximieren, sollte der Konsultationsprozess den dreijährigen Berichterstattungsprozess für die nächste Ausgabe des GRALE 2015 nutzen und sich auch auf andere relevante Prozesse stützen, wie die Diskussionen zum Stellenwert von Fähigkeiten, Kompetenzen und lebenslangem Lernen auf der internationalen Bildungs- und Entwicklungsagenda nach 2015 sowie Bildung für nachhaltige Entwicklung (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur 2013b: Part II - page 3).

Vor dem Hintergrund des anvisierten ausführlichen Konsultationsprozesses mit den Mitgliedstaaten und anderen Stakeholdern sowie der finanziellen Beschränkungen, mit der die UNESCO zu diesem Zeitpunkt konfrontiert war, bat die Generaldirektorin die Mitglieder des Exekutivrates, der Generalkonferenz zu empfehlen, auf die Einsetzung des von den Mitgliedstaaten besetzten Komitees zu verzichten, das den finalen Bericht und Entwurfstext prüfen sollte. Stattdessen sollten lediglich die umfassenden Konsultationen durchgeführt und alternative kosteneffiziente und innovative Mittel genutzt werden (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur 2020). Der Exekutivrat entschied, dass die Vorstudie der Generalkonferenz vorgelegt werden sollte und empfahl dieser, auf die Einberufung eines Komitees für die Prüfung des finalen Berichts zu verzichten (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur 2013a: 42).

Auf ihrer 37. Sitzung im Jahr 2013 entschied die Generalkonferenz, dass die Empfehlung von 1976 überarbeitet werden sollte, um die gegenwärtigen Herausforderungen für Bildung, Kultur, Politik, Soziales und die Wirtschaft widerzuspiegeln, wie sie im Belém Framework for Action dargelegt wurden, und der Erwachsenenbildung neue Impulse zu verleihen. Die Generaldirektorin sollte diese Überarbeitung in Konsultation mit den Mitgliedstaaten und anderen Stakeholdern vorbereiten. Auf die Einsetzung des Komitees für die Prüfung des finalen Berichts sollte aus Kostengründen verzichtet werden. Stattdessen sollte das Sekretariat kosteneffiziente Maßnahmen anwenden, um die Mitgliedstaaten in den Überarbeitungsprozess einzubeziehen. Damit folgte die Konferenz den Empfehlungen des Exekutivrates und des Sekretariates. Außerdem beauftragte sie das Sekretariat, auf der 38. Sitzung der

Generalkonferenz einen Entwurf der überarbeiteten Empfehlung vorzustellen (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur 2013c: 31).

Auf Sekretariatsseite wurde das UNESCO Institut für lebenslanges Lernen (UIL) von der Konferenz mit der Federführung für die Ausarbeitung der Empfehlung betraut und übernahm alle Sekretariatsfunktionen (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur 2013c: 19; UNESCO_DEC1ALE_IPA2). Es betreute den gesamten Überarbeitungsprozess sowohl inhaltlich als auch prozedural.

Auf Grundlage der Ergebnisse des Expert:innentreffens und der Online-Konsultationen entwickelte das UIL einen Arbeitsentwurf, der mit einer Expert:innengruppe für Erwachsenenbildung beraten wurde, die sich aus Vertreter:innen von Regierungen, intergouvernementalen, Nichtregierungs-, akademischen und privaten Organisationen zusammensetzte. Ein Expert:innentreffen wurde im Mai 2014 in Hamburg abgehalten. Dessen Ergebnis war ein überarbeiteter Entwurfstext, der den Mittelpunkt der offenen Konsultationen mit den Mitgliedstaaten und anderen Stakeholdern bildete, die von Mitte bis Ende Juli 2014 abgehalten wurden. Ziel war es, den Arbeitsentwurf zu prüfen und konkrete Vorschläge für weitere Verbesserungen zu machen, bevor der Entwurf an die Mitgliedstaaten übermittelt würde. Die insgesamt 503 Teilnehmer:innen der Konsultationen waren Expert:innen im Bereich der Erwachsenenbildung und Stakeholder aus allen Regionen. Während der vierzehntägigen Konsultationen erhielt das UIL in einem trilingualen Forum (auf Englisch, Französisch und Spanisch) 82 Beiträge, die für die weitere Überarbeitung des Textes genutzt wurden (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur 2014: 3).

Der erste Entwurf spiegelt den konzeptionellen Paradigmenwechsel von einer angebots- zu einer eher nachfrageorientierten Erwachsenenbildung wider, auch in ihrer Definition. Der Text bezog sich vor allem stark auf das Konzept des lebenslangen Lernens und unterstrich das generelle Ziel der Erwachsenenbildung, sicherzustellen, dass alle Erwachsenen in ihren Gesellschaften an der Arbeitswelt teilnehmen können. Dabei berücksichtigte er im Speziellen drei Schlüsselbereiche von Erwachsenenbildung: Alphabetisierung und Grundlagenkenntnisse, kontinuierliche Weiterbildung und berufliche Entwicklung sowie Bildungs- und Lernmöglichkeiten für aktive Bürgerschaft und Bürgerbildung. Der Entwurf ging damit über die reine Kompetenzentwicklung und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit hinaus. Damit wurde angestrebt, die persönliche Entwicklung des Einzelnen, soziale Teilhabe sowie aktives zivilgesellschaftliches Engagement von Erwachsenen zu fördern, um sie zu bestärken, von ihren Rechten Gebrauch zu machen. Darüber hinaus unterstrich der Text das starke Potenzial und die Unterstützungsfunktion von Informations- und Kommunikationstechnologien im Bereich der

Erwachsenenbildung (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur 2015a: Annex I – page 5).

Die fünf Handlungsfelder der konkreten Empfehlung folgen dem Belém Framework for Action. Diese Verknüpfung der beiden Dokumente wurde als hilfreich für das weitere Monitoring betrachtet, da die etablierten Mechanismen des CONFINTEA Prozesses, einschließlich des GRALE, als hauptsächliche Instrumente fungieren würden, um die Implementierung der Empfehlung zu überwachen (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur 2015a).

Der Konsultationsprozess verdeutlichte, dass die Empfehlung von allen Seiten als wichtiges Instrument betrachtet wurde, um die Rolle der Erwachsenenbildung in der Post 2015-Agenda der UN herauszustellen. Der Entwurf reflektierte dieses Kernziel durch die eindeutige Bezugnahme auf die Prinzipien nachhaltiger Entwicklung, die bereits im Rahmen der vorherigen CONFINTEAs unterstrichen wurden (1997 und 2009). Des Weiteren wurden verschiedene Prinzipien für die künftige Erwachsenenbildung definiert: Lernen sollte auf partnerschaftlichen Beziehungen basieren, ein entscheidendes Mittel für die Inklusion vulnerabler und marginalisierter Gruppen darstellen und partizipative Ansätze anwenden. Die Vorstudie und der erste Entwurf wurden im September 2014 an die Mitgliedstaaten übermittelt (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur 2014).

Die Sekretariatsmitarbeiter:innen erhielten Kommentare von 37 Mitgliedstaaten aus allen Regionen. Diese reichten von detaillierten Antworten basierend auf nationalen Konsultationen hin zu simplen Zustimmungsbekundungen zum ersten Textentwurf, zu dem es keine Gegenstimmen gab. Insbesondere das erweiterte Konzept von Erwachsenenbildung, der Wechsel zu einem nachfrageorientierten Paradigma, der rechtsgestützte, partizipative und diskriminierungsfreie Ansatz sowie die Integration in die Post 2015-Agenda wurden begrüßt. Darüber hinaus stieß das Ziel der Empfehlung, den Ruf der Erwachsenenbildung zu verbessern, ihre Funktion zu stärken und sie als unabdingbare Komponente gegenwärtiger Bildungssysteme herauszustellen, auf breite Zustimmung. Während der Inhalt als ein sehr umfassendes Regelungswerk zur Erwachsenenbildung betrachtet wurde, kam jedoch auch der Wunsch zum Ausdruck, sich auf die relevantesten Aspekte zu konzentrieren (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur 2015a).

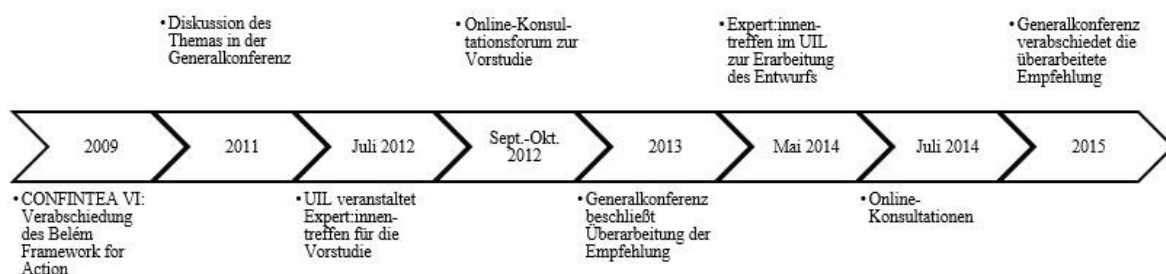
Der erste Entwurf wurde weiter überarbeitet, um die Kommentare der Mitgliedstaaten einzubeziehen, einschließlich der Vorschläge, die Einheitlichkeit der Terminologie im gesamten Text sicherzustellen und zu verbessern. Außerdem sollten verschiedene neue Empfehlungen hinzugefügt sowie Paragraphen neu formuliert und jene angepasst werden, bei denen es zu Wiederholungen und Überschneidungen kam. Im Vergleich zur 1976er Empfehlung war der finale Text kürzer gefasst: Statt zehn hatte er

nur noch fünf Abschnitte (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur 2015a).

Die UNESCO Generalkonferenz verabschiedete die überarbeitete Empfehlung in ihrer 38. Sitzung 2015. Sie empfahl den Mitgliedstaaten, entsprechende Schritte zur Anwendung der Regelungen einzuleiten und diese auch an weitere Stakeholder heranzutragen, die mit Erwachsenenbildung betraut sind (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur 2015b: Resolution 13). Der gesamte Prozess entsprach damit dem vorgefassten Zeitplan und war geprägt von einem generellen Konsens aller beteiligten Akteur:innen. Das UIL spielte in diesem Zusammenhang eine entscheidende Rolle für die Gestaltung des Dokuments und des Prozesses. Dieser ist in Abbildung 9 dargestellt. Im Folgenden sollen darauf basierend die Rahmenbedingungen Komplexität, Salienz und Präferenzheterogenität sowie die Präferenzen der Sekretariatsmitarbeiter:innen genauer betrachtet werden.

Abbildung 9: Verlauf des Entwicklungsprozesses der Recommendation on Adult Learning and Education

(Quelle: Eigene Darstellung)



8.3 Rahmenbedingungen des Verhandlungsprozesses

Komplexität

Die neue Empfehlung stützte sich auf den alten Text von 1976, band aber neuere Entwicklungen, insbesondere das Belém Framework for Action, ein. Diese beiden Dokumente hatten in den Jahren zuvor parallel existiert und wurden nun durch die Sekretariatsmitarbeiter:innen zusammengeführt. Das Belém Framework for Action definierte fünf Handlungsfelder, in denen die Mitgliedstaaten zur Verbesserung der Erwachsenenbildung politisch aktiv werden sollten: Das erste Handlungsfeld ist Politik, was sich auf die Verabschiedung von Leitlinien bezieht. Als zweites Handlungsfeld wurde Regulierung

definiert, was die Herstellung notwendiger Strukturen für die Umsetzung der Leitlinien betrifft. Das dritte Handlungsfeld ist die Finanzierung, also die Bereitstellung der dafür notwendigen Mittel. Viertens sollen die Staaten sicherstellen, dass die Teilnahme an der Erwachsenenbildung insgesamt gestärkt wird, während das fünfte Handlungsfeld die Qualitätssicherung der Erwachsenenbildung betrifft. Die 1976er Empfehlung wiederum definierte drei Lernfelder, die die inhaltliche Gestaltung der Politik abdecken: Grundbildung und Alphabetisierung, berufliche Weiterbildung sowie soziale und politische Bildung (UNESCO-Institut für Lebenslanges Lernen 2010a; UNESCO_DEC1ALE_IPA2).

Die Sekretariatsmitarbeiter:innen legten diese fünf Handlungsfelder und drei Lernfelder in einer Matrix zusammen. Dadurch entstand ein Regulierungsrahmen für die Mitgliedstaaten sowie ein Kontrollrahmen für die UNESCO, denn diese Struktur ermöglichte es, direkt zu prüfen, ob zu jedem Lernfeld die in den Handlungsfeldern definierten Strukturen geschaffen wurden. Damit wurden klare Indikatoren festgelegt, die den Mitgliedstaaten Anhaltspunkte geben, welche Maßnahmen ergriffen werden müssen, um Erwachsenenbildung besser zu fördern. Substanzielle Neuerungen gab es darüber hinaus jedoch nicht. Da die Empfehlung somit im Wesentlichen auf zwei vorherigen Dokumenten basierte, waren kontextspezifisches Wissen oder technische Expertise für ihre Überarbeitung nützlich, aber nicht essenziell. Sie kann damit als weniger komplex eingestuft werden (Wert 0,33).

Salienz

Eine UNESCO- Empfehlung muss von den Mitgliedstaaten nicht in nationales Recht umgesetzt werden und hat damit keine rechtliche Bindungswirkung. Sie sind lediglich angehalten, sich daran zu orientieren und Regelungen umzusetzen. Das UNESCO-Sekretariat hat jedoch keine Sanktionsmechanismen bei Nichteinhaltung der Regelungen (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur 2020; UNESCO_DEC1ALE_IPA2). Die vorherige Empfehlung war für Mitgliedstaaten demzufolge nur wenig relevant. Sie orientierten sich nach dessen Verabschiedung eher am Belém Framework for Action beziehungsweise an aktuelleren Texten. Die 1976er Empfehlung war hingegen in Vergessenheit geraten (UNESCO_DEC1ALE_IPA2).

Im Exekutivrat bestand, abgesehen von dem Monitoring durch das Sekretariat und dem GRALE, der die Umsetzung in den Mitgliedstaaten aufzeigte, ebenfalls lange Zeit wenig Interesse an der Thematik der Erwachsenenbildung, vor allem, weil es sich hierbei lediglich um eine Empfehlung handelte und nicht um eine Konvention oder ein anderes verbindliches Instrument. Die Sekretariatsmitarbeiter:innen hatten daher viele Freiheiten bezüglich der inhaltlichen Ausgestaltung der überarbeiteten Empfehlung (UNESCO_DEC2ALE_IPA2). Aufgrund des demographischen Wandels, insbesondere in den OECD-Ländern, wuchs das Interesse der Mitgliedstaaten an der Erwachsenenbildung in den letzten Jahren

jedoch allmählich (UNESCO_DEC1ALE_IPA1). Insgesamt kann die Entscheidung dennoch als für die Mitgliedstaaten politisch wenig relevant eingestuft werden (Wert 0,33).

Präferenzheterogenität

Das Feld der Erwachsenenbildung zeichnet sich durch ein enges Akteursnetzwerk aus. Dieses wird insbesondere durch das UNESCO- Sekretariat strategisch gesteuert, das unter anderem die CONFINTEA nutzt, um einen Konsens zwischen den Mitgliedstaaten herzustellen (Mauch 2020b). Auf dieser Konferenz werden aktuelle Entwicklungen, Best Practices und zukünftige Herausforderungen für die Erwachsenenbildung besprochen. Sie trägt damit auch zur Gemeinschaftsbildung und der Verfestigung der Netzwerke zwischen den Akteur:innen bei. Diese beschlossen bereits im Belém Framework for Action, dass es einer Erneuerung der 1976er Empfehlung bedarf. Darüber hinaus brachten die Akteur:innen den Sekretariatsmitarbeiter:innen ein gewisses Vertrauen entgegen und akzeptierten auch deren Vorschlag zur inhaltlichen Ausgestaltung der neuen Empfehlung (UNESCO_DEC1ALE_IPA2).

Die fehlende politische Salienz und Präferenzheterogenität kann laut einem Interviewpartner jedoch auch durch die geringe wirtschaftliche und politische Relevanz des Themas für die Mitgliedstaaten erklärt werden (UNESCO_DEC1ALE_IPA1).

Inbesondere die niedrige Salienz der Thematik verbunden mit der niedrigen Präferenzheterogenität sowie dem bestehenden Vertrauensverhältnis zwischen Mitgliedstaaten und Sekretariatsmitarbeiter:innen dürften diesen einen gewissen Handlungsspielraum eröffnen, um eher „unternehmerisch“ tätig zu werden und aktiv Einfluss auf den Inhalt der überarbeiteten Empfehlung und auf den Entscheidungsprozess zu nehmen. Es ist demnach laut Hypothese 3 und dem in Kapitel 4 entworfenen Szenario 4 zu erwarten, dass die Sekretariatsmitarbeiter:innen vorrangig mandatsorientierte, prozessbedingte Strategien verfolgen. Aufgrund der geringen Komplexität der Thematik (durch die Grundlage bereits bestehender Regulierungsdokumente) dürften wissensbasierte Strategien kaum eine Rolle spielen. Im Folgenden sollen die Präferenzen der Sekretariatsmitarbeiter:innen betrachtet und dann auf ihre gewählten Strategien eingegangen werden.

Präferenzen der Sekretariatsmitarbeiter:innen

Für die UNESCO ist Erwachsenenbildung seit Jahrzehnten ein wichtiges Thema. Um die Alphabetisierung weiter voranzutreiben, wurde beispielsweise 1966 der „International Literacy Day“ ins Leben gerufen (Vereinte Nationen 2021;UNESCO_DEC1ALE_IPA1). Im Falle der Recommendation on Adult Learning and Education waren die Sekretariatsmitarbeiter:innen primär daran interessiert, die Richtlinie so zu erneuern, dass sie von den Mitgliedstaaten auch beachtet und befolgt und nicht wie in

den Jahrzehnten zuvor weitgehend ignoriert wird. Um ein einheitliches Dokument zu schaffen, das die bereits in der 1976er Empfehlung beziehungsweise dem Belém Framework for Action festgelegten Regelungen umsetzt, entwickelten die Sekretariatsmitarbeiter:innen einen Ansatz, der beide Dokumente verknüpfte (UNESCO_DEC1ALE_IPA2). Darüber hinaus begrüßten sie die größere Relevanz von Erwachsenenbildung im Zuge der nachhaltigen Entwicklungsziele und die Erweiterung der Perspektive von Bildung für alle, die sich insbesondere auf Grundlagenbildung bezog, hin zu lebenslangem Lernen, das dezidiert den Erwachsenenbereich einschloss (UNESCO_DEC1ALE_IPA1).

Um den Abstimmungsprozess zu erleichtern und einen Konsens zu erreichen, verfolgten sie einerseits einen partizipativen Ansatz und banden während der Konsultationen eine Vielzahl von Stakeholdern ein. Andererseits nutzten sie bereits die vorherige CONFINTEA, um einen Konsens zwischen den Mitgliedstaaten bezüglich des Handlungsbedarfs und möglicher nächster Schritte zur effektiven Regulierung der Erwachsenenbildung herzustellen (Mauch 2020b). Diese Bemühungen zahlten sich letztendlich für den Überarbeitungsprozess der Richtlinie aus:

Diese Konsens-Maschinerie, die die UNESCO ja darstellt, funktioniert da auch. Das Ganze wird UNESCO-seitig immer besonders gepflogen, dass man immer versucht Abstimmungen zu vermeiden und alles soweit glättet, dass es im Konsens verabschiedet werden kann. Das hat da aus meiner Erinnerung wirklich gut funktioniert. (UNESCO_DEC1ALE_IPA2)

Im Folgenden soll dargestellt werden, wie die Sekretariatsmitarbeiter:innen diese Ziele angesichts der günstigen Rahmenbedingungen (Konsens zwischen den Stakeholdern und niedrige politische Relevanz des Themas) strategisch verwirklichten.

8.4 Strategien der Sekretariatsmitarbeiter:innen

Faktenbasierte Berichterstattung und gezielte Informationsdarstellung

Die Sekretariatsmitarbeiter:innen nutzten verschiedene wissensbasierte Strategien. Zum einen erstellten sie die Vorstudie, in der dargelegt wurde, warum die bestehende Empfehlung überarbeitet werden sollte und welche Elemente angepasst werden müssten, um den gegenwärtigen Herausforderungen in der Erwachsenenbildung angemessen begegnen zu können. Im Rahmen dieser eigentlich faktenbasierten Berichterstattung konnten sie bereits Grundlagen für die inhaltliche Ausgestaltung und Schwerpunkte der überarbeiteten Empfehlung legen.

Gezielte Formulierung des ersten Entscheidungsentwurfs

Darüber hinaus waren die Sekretariatsmitarbeiter:innen mit der Erstellung des ersten Formulierungsentwurfs der überarbeiteten Empfehlung betraut. Grundlage dafür waren auch die in den Online-Konsultationen von Mitgliedstaaten und anderen Stakeholdern abgegebenen Kommentare. Diesen wurden von den Mitarbeiter:innen gewisse Wertigkeiten zugeschrieben, auf deren Grundlage sie entschieden, welche Kommentare in das Dokument eingearbeitet werden müssen, um den bestehenden Konsens auch weiterhin zu sichern. Hierfür antizipierten sie die Reaktionen der Mitgliedstaaten auf die Ausgestaltung des ersten Entwurfs und arbeiteten die Kommentare entsprechend ein. Des Weiteren brachten sie gezielt Punkte aus dem Diskurs schon in das Dokument ein, was letztendlich auch den Konsens sicherstellte (UNESCO_DEC1ALE_IPA2).

Die Sekretariatsmitarbeiter:innen entwickelten auch die Idee, wie die Empfehlung von 1976 mit dem Belém Framework for Action zusammengebracht werden sollte. Voraussetzung hierfür war vor allem ihre Expertise, die sie befähigte, die Möglichkeit zur sinnvollen Verknüpfung zu erkennen und umzusetzen (UNESCO_DEC2ALE_IPA2). Um den Mitgliedstaaten die 5:3 Matrix (fünf Handlungsfelder für drei inhaltliche Lernfelder) näherzubringen, nutzten sie das Bild einer „Brille“: „Ihr Mitgliedsländer guckt auf eure Erwachsenenbildung und sagt, was da passiert ist und dafür geben wir euch eine Brille. Und das eine davon ist das Belém Framework for Action und das andere ist die Recommendation, und durch diese zwei Linsen guckt ihr in eure Umgebung und beschreibt“ (UNESCO_DEC1ALE_IPA2).

Den Sekretariatsmitarbeiter:innen war es also trotz der geringen Komplexität der Thematik möglich, mit der gezielten Darstellung des Themas und der Formulierung des ersten Entscheidungsentwurfs mandatsorientierte wissensbasierte Strategien anzuwenden.

Gestaltung des Prozessverlaufs und Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten und anderen Stakeholdern

Die Sekretariatsmitarbeiter:innen konnten darüber hinaus an verschiedenen Stellen Einfluss auf den Prozessverlauf nehmen. Zum einen wäre es für die Überarbeitung der Empfehlung notwendig gewesen, eine Umfrage unter den Mitgliedstaaten zum Stand der Umsetzung der vorherigen Empfehlung durchzuführen. Die Sekretariatsmitarbeiter:innen konnten dies jedoch umgehen und den Überarbeitungsprozess für sich vereinfachen, indem sie vorschlugen, Daten zu nutzen, die bereits für den GRALE erhoben worden waren (UNESCO_DEC1ALE_IPA1).

Darüber hinaus schlugen sie – mit Blick auf die finanzielle Lage der UNESCO – bereits in der Vorstudie vor, dass die Generalkonferenz darauf verzichten sollte, das in den Statuten der Organisation für die Überarbeitungen von Empfehlungen vorgesehene Komitee einzuberufen, um den finalen Bericht und erste Entwurfstexte des Sekretariates zu überprüfen. Stattdessen regten sie an, dass die Konferenz die Generaldirektorin bitten sollte, die Mitgliedstaaten mithilfe verschiedener kosteneffizienter Maßnahmen zu konsultieren (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur 2013b: Part II - page 3). Diese Vorgehensweise gab den Sekretariatsmitarbeiter:innen nicht nur die entsprechende Handlungsfreiheit, den Konsultationsprozess selbst zu gestalten und insbesondere die Teilnehmer:innen für die Expert:innentreffen selbst auszuwählen, sondern hatte letztendlich auch Auswirkungen auf den finalen Bericht und den Entwurfstext. Den UNESCO-Mitarbeiter:innen eröffnete sich die Möglichkeit, größeren Einfluss auf dessen Gestaltung zu nehmen, ohne dass er von dem seitens der Mitgliedstaaten eingesetzten Komitee noch einmal geprüft wurde (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur 2020).

Die Sekretariatsmitarbeiter:innen machten sich diesen Umstand zunutze und wählten gezielt jene präferierten Vertreter:innen der Mitgliedstaaten und Zivilgesellschaft, mit denen sie generell besonders eng kooperierten, um bei der Formulierung des Entwurfs in den Expert:innenkonsultationen mitzuarbeiten. Grundlage für die Wahl waren beispielsweise deren besonderes Interesse an der Thematik oder eine bereits bestehende Finanzierung für die UNESCO in diesem Bereich. Bei ihrer Auswahl mussten die Sekretariatsmitarbeiter:innen lediglich die Vorgabe erfüllen, aus jeder der fünf UNESCO Regionen eine Vertretung einzuladen, hatten ansonsten jedoch freie Hand (UNESCO_DEC1ALE_IPA2). Die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft spielte ebenfalls eine große Rolle, da es vor allem Nichtregierungsorganisationen sind, die die von den Mitgliedstaaten getroffenen Regelungen ausführen beziehungsweise die dafür notwendige Finanzierung bereitstellen (UNESCO_DEC1ALE_IPA2). Die UNESCO Mitarbeiter:innen suchten sich auch gezielte jene Akteur:innen aus, die eine gewisse Reputation innerhalb des Netzwerks hatten und ihnen somit auch helfen konnten, einen breiten Konsens unter allen Akteur:innen zu schaffen. Auf den Verlauf des Diskurses nahmen die Sekretariatsmitarbeiter:innen ebenfalls Einfluss:

Aber man steuert schon, das finde ich schon klar. Wir stehen da und geben rein und raus, ein bisschen wie man es für richtig hält, aber eben auch so, wie es vernünftig ist. Und so wie man die Teilnehmer kennt, was hören die gerne, das spielt sicherlich auch eine Rolle. (UNESCO_DEC1ALE_IPA2)

Eine Übersicht der von den Sekretariatsmitarbeiter:innen angewandten Strategien ist in Tabelle 9 dargestellt.

Tabelle 9: Strategien der UNESCO-Sekretariatsmitarbeiter:innen in der Entwicklung der Recommendation on Adult Learning and Education

(Quelle: Eigene Darstellung)

<p>Dienende Expert:innen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faktenbasierte Berichterstattung • Beratung der Mitgliedstaaten in Verhandlungen 	<p>Neutrale Makler:innen</p> <p style="font-size: 2em;">/</p>
<p>Strategische Berater:innen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informationsfilterung und gezielte -darstellung • Gezielte Formulierung des ersten Entscheidungsentwurfs 	<p>Strategische Unternehmer:innen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestaltung des Prozessverlaufs • Kooperation mit Mitgliedstaaten und anderen Stakeholdern

8.5 Kongruenz der eigenen Präferenzen und der Entscheidung

Die Sekretariatsmitarbeiter:innen konnten durch ihr strategisches Verhalten sicherstellen, dass ein Konsens erreicht und langwierige Verhandlungen vermieden wurden: „Es gab eigentlich keine richtigen Konflikte oder Felder, wo man dann auch zur Abstimmung hätte streiten müssen oder nur in die Nähe hätte kommen können, sondern es wird irgendwie alles so reingenommen und so formuliert, dass alle damit umgehen können“ (UNESCO_DEC1_IPA2). Darüber hinaus war es ihnen möglich, die beiden existierenden Regulierungsstränge in der Erwachsenenbildung durch die Entwicklung der 5:3 Matrix zusammenzuführen und somit ein kohärentes Dokument zu schaffen, das den Mitgliedstaaten einen fundierten Regulierungsrahmen bot. Damit konnten sie ihre Hauptpräferenzen für den Inhalt der Empfehlung und den Prozessverlauf durchsetzen. Einige Punkte, die die Sekretariatsmitarbeiter:innen darüber hinaus für wichtig erachtet hätten, wie die kulturelle Bildung als viertes Lernfeld oder einen stärkeren Bezug zur Digitalisierung sowie finanzielle Unterstützung der Regierungen durch Bildungsgutscheine, wurden hingegen nicht umgesetzt. Die Sekretariatsmitarbeiter:innen räumten jedoch ein, dass es zu diesem Zeitpunkt zu früh war, einzelne dieser Aspekte in die Diskussion einzubringen und seitens des Sekretariates hierzu noch Recherchebedarf bestand, um das eigene Hintergrundwissen zu festigen. Es handelte sich dabei somit um Punkte, deren Relevanz seitens der Sekretariatsmitarbeiter:innen bereits erkannt wurde, die jedoch zu diesem Zeitpunkt noch nicht berücksichtigt werden konnten

(UNESCO_DEC1ALE_IPA1, IPA2). Demzufolge kann eine volle Kongruenz zwischen den Präferenzen der Sekretariatsmitarbeiter:innen und dem finalen Dokument festgestellt werden.

8.6 Fazit

Durch die geringe Salienz des Themas hatten die Sekretariatsmitarbeiter:innen eine gewisse Flexibilität bei der Ausgestaltung des Inhalts und des Entscheidungsprozesses. Diesen großen Handlungsspielraum nutzten sie und verfolgten vorrangig mandatsorientierte Strategien. Als strategische Berater:innen und strategische Unternehmer:innen steuerten sie den Prozess aktiv und wirkten maßgeblich an der finalen Ausgestaltung des Dokuments mit. Die Sekretariatsmitarbeiter:innen gestalteten den Prozess sehr inklusiv und banden von vorneherein alle relevanten Stakeholder ein, sodass die Konsensbildung erleichtert wurde und keine großen Kontroversen entstanden. Das bereits bestehende enge Netzwerk in der Erwachsenenbildung, an dessen Aufbau das UNESCO-Sekretariat über Jahre mitgewirkt hatte, trug dazu bei, dass die Mitarbeiter:innen die Standpunkte einzelner Länder kannten. Dementsprechend konnten sie mögliche Konfliktlinien antizipieren und sehr leicht dafür sorgen, den Diskurs in eine bestimmte Richtung zu lenken beziehungsweise Erkenntnisse aus dem Diskurs so in das Dokument einfließen zu lassen, dass es im Konsens verabschiedet wurde. Sie konnten durch das Zusammenführen der bestehenden Regulierungsdokumente einen völlig neuen Ansatz entwickeln und diesen gezielt präsentieren, sodass die Mitgliedstaaten ihm auch zustimmten. Die Analyse bestätigt somit die vorher gefassten Vermutungen, dass eine geringe Salienz und Präferenzheterogenität von den Sekretariatsmitarbeiter:innen dazu genutzt werden kann, um prozessbedingte Strategien zu verfolgen und „unternehmerisch“ tätig zu werden. In diesem besonderen Fall war auch das enge Vertrauensverhältnis innerhalb des Akteursnetzwerks der Erwachsenenbildung eine zusätzliche günstige Rahmenbedingung für die Sekretariatsmitarbeiter:innen, um sich strategisch aktiv in den Prozess einzubringen. Damit können sowohl Hypothese 3 als auch die in Szenario 4 formulierten Erwartungen bestätigt werden. Diese postulierten, dass im Falle geringer Salienz und geringer Komplexität vor allem mandatsorientierte prozessbedingte Strategien zum Tragen kommen, wissensbasierte Strategien hingegen eine geringere Rolle spielen würden. Trotz der geringen Komplexität der Thematik konnten die Sekretariatsmitarbeiter:innen in diesem Fall jedoch basierend auf ihrer Expertise einen Ansatz entwickeln, um die bestehenden Dokumente zusammenzuführen und somit einen neuen praktikablen Regulierungsrahmen schaffen. Sie konnten aufgrund dieses günstigen Umstandes also auch als strategische Berater:innen tätig werden. Die Anwendung mandatsorientierter wissensbasierter Strategien spielte folglich eine größere Rolle als erwartet.

9 Strategisches Verhalten internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen – Erkenntnisse und Forschungsperspektiven

9.1 Vergleichende Diskussion der Fallstudien

Die vier durchgeführten Fallstudien repräsentierten vier Szenarien verschiedener Konstellationen der unabhängigen Variablen Komplexität und Salienz, zu denen jeweils im dritten und vierten Kapitel Erwartungen an das strategische Verhalten der Verwaltungsmitarbeiter:innen definiert wurden. Damit sollte insbesondere die dritte Forschungsfrage nach entscheidenden Rahmenbedingungen für die letztendliche Strategiewahl beantwortet werden. In allen vier Fällen hatten die Mitarbeiter:innen klare inhaltliche Präferenzen, die sie im Verlauf des Politikentwicklungsprozesses verfolgten. Dabei waren sie mit unterschiedlichen Umweltbedingungen konfrontiert, die ihnen die Auswahl bestimmter Handlungsmittel ermöglichten oder verwehrten. In der Analyse zeigte sich ein direkter Zusammenhang zwischen dem Auftreten oder Nicht-Auftreten der Bedingungen Komplexität, Salienz und Präferenzheterogenität und den gewählten Strategien der internationalen Beamt:innen. Die untersuchten Rahmenbedingungen hatten demnach entscheidende Auswirkungen auf deren Handlungsspielraum.

Der größte Handlungsspielraum eröffnete sich im Falle der „UNESCO Recommendation on Adult Learning and Education“. Hier hatten die Mitarbeiter:innen aufgrund der niedrigen Salienz und Präferenzheterogenität größtenteils freie Hand bei der Prozessgestaltung und agierten – wie erwartet – vorrangig als strategische Unternehmer:innen. Darüber hinaus konnten sie ihre Expertise trotz der geringen Komplexität mandatsorientiert einbringen. Dies war insbesondere dem individuellen Sachverstand der beteiligten Mitarbeiter:innen geschuldet, die eine Möglichkeit sahen, bestehende Dokumente sinnvoll zu verknüpfen und damit die Gestaltung des finalen Dokuments entscheidend prägten.

Auch im Falle der „FAO Voluntary Guidelines on Securing Sustainable Small-Scale Fisheries“ eröffnete sich den Verwaltungsmitarbeiter:innen ein großer Handlungsspielraum. Die Thematik war hochkomplex, sodass sie sich ihre Expertise gezielt zunutze machten und den von ihnen präferierten Menschenrechtsansatz in das Dokument einbringen konnten. Die geringe politische Sensibilität der Richtlinien bot ihnen außerdem einen großen Freiraum bei der Prozessgestaltung. Hinzu kam die große Rolle der Zivilgesellschaft, mit deren Vertreter:innen sie gezielt zusammenarbeiteten, um die gemeinsamen inhaltlichen Interessen voranzubringen. Erst in den Verhandlungen offenbarte sich eine hohe politische Sensibilität einiger Passagen des Textes und eine damit verbundene große Präferenzheterogenität der Mitgliedstaaten. Die Sekretariatsmitarbeiter:innen reagierten dann entsprechend zurückhaltend.

Dagegen war der Handlungsspielraum der Verwaltungsmitarbeiter:innen im Falle der „Rome Declaration on Nutrition“ eher begrenzt. Aufgrund der politischen Sensibilität der Thematik und der sehr starken und heterogenen Präferenzen der Mitgliedstaaten konnten sie während der Verhandlungen nur punktuell als strategische Unternehmer:innen agieren und waren sonst eher als neutrale Makler:innen und dienende Expert:innen aktiv. Vor allem in der Phase der Politikinitiiierung war es ihnen jedoch trotz der geringen Komplexität der Thematik möglich, ihre Expertise zu nutzen und erfolgreich für eine thematische Neuausrichtung der ICN2 zu werben.

Auch im Falle der „ILO Resolution concerning decent work in global supply chains“ war der Handlungsspielraum der Verwaltungsmitarbeiter:innen wegen der großen politische Sensibilität des Themas stark begrenzt. Sie agierten entsprechend nach außen sehr zurückhaltend. Die sehr hohe Komplexität und Vielfältigkeit globaler Lieferketten erlaubte ihnen jedoch, ihren Wissensvorsprung zu nutzen und als strategische Expert:innen sowohl Hintergrundberichte als auch den ersten Textentwurf gezielt zu formulieren. Die sehr heterogenen Präferenzen der Verhandlungspartner:innen und das damit verbundene Misstrauen gegenüber dem Sekretariat der ILO führten dazu, dass die Verwaltungsmitarbeiter:innen sich während des Verhandlungsprozesses sehr im Hintergrund hielten. Dennoch ermöglichte ihnen das durch ihre bewusste Neutralität im Verlauf des Prozesses gewonnene Vertrauen, als strategische Unternehmer:innen zu agieren, den Verhandlungsverlauf zu steuern und so die eigene inhaltliche Präferenz – die Regulierung von globalen Lieferketten – im Verantwortungsbereich der ILO zu verankern.

Die Sekretariatsmitarbeiter:innen nutzten somit in allen vier Fällen sowohl wissens- als auch prozessbedingte Strategien. Sie zeigten sich in allen Phasen des politischen Entscheidungsprozesses als strategische Berater:innen und strategische Unternehmer:innen. Die Anzahl mandatsorientierter Strategien überwiegt dabei im Vergleich zu positionsorientierten Strategien. Die gezielte Informationsdarstellung und Formulierung des ersten Entscheidungsentwurfs spielten in allen vier Fällen eine große Rolle. Ein Grund für diese mandatsorientierte Strategiewahl könnte darin liegen, dass sie augenscheinlich das größte Potenzial bietet, eigene Präferenzen – auch subtil – in die Verhandlungen einzuspeisen. Während des Prozessverlaufs konnten die Sekretariatsmitarbeiter:innen in allen Fällen von der Möglichkeit Gebrauch machen, den Prozessverlauf zu gestalten. Das reichte von der Bestimmung der Reihenfolge verhandelter Paragraphen im Falle der ILO bis zur gezielten Organisation von Konsultationen und Auswahl der Teilnehmenden im Falle der UNESCO und der „FAO Voluntary Guidelines on Securing Sustainable Small-Scale Fisheries“.

Darüber hinaus arbeitete insbesondere das FAO-Sekretariat in beiden Fällen mit der Verhandlungsführung zusammen. In den anderen beiden Organisationen konnte diese Strategie nicht beobachtet

werden. Im Fall der ILO war dies dem Neutralitätsgebot geschuldet, dem das Sekretariat unterworfen war, um das Vertrauen der Mitgliedstaaten nicht zu verlieren. Im Falle der UNESCO gab es keine formelle Verhandlungsführung. Das zeigt, dass auch die institutionellen Gegebenheiten und der formale Ablauf des Entscheidungsprozesses determinieren, welche Strategien die Verwaltungsmitarbeiter:innen anwenden können.

Sowohl das FAO-Sekretariat als auch das ILO-Sekretariat konnten die Strategie der Agendasetzung nutzen und gezielt für ihre Themen beziehungsweise deren Ausgestaltung werben. Im Falle der UNESCO wurde die Erneuerung der 1976er Empfehlung auf der CONFINTEA beschlossen. Die Agendasetzung erfolgte hier also nicht seitens des Sekretariates. Da es diese Konferenzen allerdings auch nutzt, um Themen im Bereich der Erwachsenenbildung voranzubringen und Konsens zwischen den Akteur:innen herzustellen, kann hierbei durchaus ein indirekter Einfluss angenommen werden. Darüber hinaus konnte das ILO-Sekretariat auch von der Strategie der Orchestrierung Gebrauch machen. Dies kann der besonderen Struktur der Organisation geschuldet sein: Da drei Mitgliederparteien am Verhandlungstisch sitzen und Arbeitgeber:innen- und Arbeitnehmer:innenseite dabei meist gegensätzlicher Ansichten sind, kann das Sekretariat die Stimmen der Mitgliedstaaten nutzen, um Themen in den Entscheidungsgremien voranzubringen.

Somit konnten fast alle vorher definierten mandatsorientierten Strategien in der Analyse identifiziert werden. Lediglich die Strategien „Einsetzung eines Expert:innengremiums“ und Behandlung des Themas in einem anderen Gremium“ konnten nicht beobachtet werden.

Neben den vorwiegend mandatsorientierten Strategien nutzten die Verwaltungsmitarbeiter:innen auch positionsorientierte Strategien. Hierbei traten jedoch lediglich die Mitarbeiter:innen des ILO-Sekretariates und des FAO-Sekretariates im Falle der „Rome Declaration on Nutrition“ aufgrund ihres begrenzten Handlungsspielraums als neutrale Makler:innen auf. Der Idealtyp der dienenden Expert:innen ließ sich in beiden FAO Fällen und dem UNESCO Fall beobachten. Hier erstellten die Mitarbeiter:innen faktenbasierte Hintergrundberichte, um ein möglichst umfassendes Bild des politischen Sachverhalts zu vermitteln.

Es lassen sich jedoch nicht nur Gemeinsamkeiten beziehungsweise Unterschiede in der Strategiewahl erkennen, sondern auch in der Strategiedichte in unterschiedlichen Phasen des jeweiligen Entscheidungsprozesses – insbesondere in Fällen mit hoher Salienz und Präferenzheterogenität. Dabei fällt auf, dass die FAO- und die ILO-Sekretariatsmitarbeiter:innen vor allem in der Politikinitiierung und Politikformulierung mandatsorientiert handelten, beispielsweise durch die absichtsvolle Darstellung von Sachverhalten in den Hintergrundberichten oder die Gestaltung des Prozessverlaufes. Während der

eigentlichen Verhandlungen agierten sie eher im Hintergrund. Dieses Muster könnte in allen drei Fällen durch die hohe Präferenzheterogenität und die jeweils schwierigen Verhandlungssituationen zu erklären sein, die den Handlungsspielraum der Sekretariatsmitarbeiter:innen erheblich verkleinerten. Im Falle der „Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries“ war dies auch dem Umstand geschuldet, dass der spezifische Stil der Verhandlungsführung dem Sekretariat nicht ermöglichte, mit dieser strategisch zu kooperieren. Auch in den anderen beiden Fällen konnte keine Kooperation mit der Verhandlungsführung festgestellt werden.

Die Fälle mit hoher Salienz und Präferenzheterogenität weisen also Gemeinsamkeiten auf, unterscheiden sich jedoch in einem Punkt: Während das Thema der globalen Lieferketten in der ILO von Anfang an sehr umstritten war und das Sekretariat vornehmlich positionsorientiert agierte, äußerte sich die Strittigkeit in den anderen beiden Fällen erst in den eigentlichen Verhandlungen. Das FAO-Sekretariat nutzte den größeren Handlungsspielraum in der ersten Phase des Politikprozesses und verhielt sich vorrangig mandatsorientiert. Während der Verhandlungen ließ sich jedoch in beiden Fällen kaum konkretes strategisches Verhalten beobachten. Im Falle der ILO agierten die Mitarbeiter:innen zunächst positionsorientiert und erarbeiteten sich das Vertrauen der Verhandlungspartner. Diese Strategie eröffnete ihnen die Möglichkeit, durch entsprechende Prozessgestaltung im Hintergrund mandatsorientiert zu agieren, obwohl die gegebenen Rahmenbedingungen das eigentlich nicht zuließen. Die Rahmenbedingung Salienz ist also wie theoretisch angenommen richtungsweisend für die letztendliche Strategiewahl der Verwaltungsmitarbeiter:innen.

Dies belegt auch der Fall der UNESCO. Die Mitarbeiter:innen des Sekretariates konnten in den Verhandlungen der „Recommendation on Adult Learning and Education“, die weder durch hohe Salienz noch Präferenzheterogenität gekennzeichnet waren, mandatsorientierter agieren. Dies war auch dem besonderen Vertrauensverhältnis der Akteur:innen im Bereich der Erwachsenenbildung geschuldet. Durch das enge Kontaktnetzwerk und die enge Zusammenarbeit aller Beteiligten schien das Sekretariat hier weniger als reiner Vermittler oder Verhandlungsorganisator wahrgenommen zu werden, sondern eher als ein Akteur im Politikfeld. Dementsprechend stieß das Dokument bei den beteiligten Verhandlungspartnern auf breite Zustimmung und wurde im Gegensatz zu den anderen drei Fällen nicht abgeschwächt oder anderweitig angepasst.

Im Falle der UNESCO wird auch deutlich, dass es unter den gegebenen Rahmenbedingungen nicht vieler Strategien bedurfte, um die eigenen Präferenzen in den Prozess einzuspeisen. So haben die Sekretariatsmitarbeiter:innen im Vergleich zu den anderen Fällen die geringste Anzahl der vordefinierten Strategien angewendet. Dennoch konnten sie den Prozessverlauf und den Inhalt des Dokuments in

hohem Maße beeinflussen. Die Strategien „Gestaltung des ersten Entscheidungsentwurfs“ und „Gestaltung des Prozessverlaufs“ scheinen also das größte Potential für eine substantiell erfolgreiche Einflussnahme zu bieten. Die Menge der beobachteten Strategien steht hingegen in keinem direkten Zusammenhang zu dem Erfolg der Einflussnahme oder der Einflussstärke.

Ein nächster Punkt betrifft die Art von Präferenzen, die die Mitarbeiter:innen in den einzelnen Phasen der Entscheidungsprozesse vertreten. Im Falle der „Rome Declaration on Nutrition“ ist beispielsweise auffällig, dass sie vor allem am Anfang des Entwicklungsprozesses in der Phase der Agendasetzung durch den Fokus auf Ernährungssysteme und alle Formen der Fehlernährung klare inhaltliche Präferenzen verfolgten. Im weiteren Verhandlungsverlauf agierten sie jedoch eher zurückhaltend in der Rolle der neutralen Vermittler:innen. Das vorrangige Interesse bestand in dieser Phase an einer erfolgreichen Verhandlung des Dokuments, was auch der politischen Sensibilität und hohen Präferenzheterogenität der Mitgliedstaaten geschuldet war. Sie versuchten in dieser Phase nicht, eigene inhaltliche Präferenzen durchzusetzen und zeigten sich trotz deutlicher Abschwächungen des Textes zufrieden mit dem Verhandlungsergebnis. Auch im Falle der „FAO Voluntary Guidelines on Securing Sustainable Small-Scale Fisheries“ und der ILO nahmen die Sekretariatsmitarbeiter:innen im Verhandlungsprozess selbst eine zurückhaltende Funktion ein und betonten, dass die abschließende Verhandlung und Entscheidung Aufgabe der Mitgliedstaaten sei. Den Sekretariatsmitarbeiter:innen der ILO war es nur durch ihr vorheriges, betont unparteiisches Verhalten möglich, während der Verhandlungen den Inhalt des Textes zu beeinflussen. Allerdings bezog sich diese Textänderung auf die eigentliche Mandatsausübung der Organisation und ihre Kompetenzen im Bereich globaler Lieferketten. Somit waren mandats- und positionsorientierte Interessen ausschlaggebend für das Verhalten der Sekretariatsmitarbeiter:innen.

Diese Befunde belegen, dass die Rahmenbedingungen in politischen Entscheidungsprozessen in unterschiedlichen Phasen unterschiedlich stark wirken können und die Mitgliedstaaten insbesondere im eigentlichen Verhandlungsprozess bestrebt sind, die Kontrolle zu behalten und den Sekretariatsmitarbeiter:innen kein Raum zur Einflussnahme bleibt. Es können also im Verlauf des politischen Entscheidungsprozesses sowohl positions- als auch mandatsorientierte Interessen handlungsleitend wirken und diese auch parallel verfolgt werden. Insbesondere bei umstrittenen und politisch sensiblen Abkommen treten diese jeweils in unterschiedlichen Phasen des Prozesses auf: Während in den frühen Phasen des Entwicklungsprozesses größere Handlungsspielräume für die Verwaltungsmitarbeiter:innen entstehen und sie mandatsorientierte Strategien verfolgen können, beschränken sie sich in der eigentlichen

Verhandlungsphase eher auf positionsorientiertes Handeln und nehmen zugunsten des Erhalts der eigenen Handlungsfähigkeit und der Erreichung eines Abkommens auch Abschwächungen des Textes in Kauf.

Die Fallstudien bestätigen damit insgesamt die These, dass Sekretariatsmitarbeiter:innen primär an der Verfolgung des eigenen Mandats und der Handlungsfähigkeit der eigenen Organisation interessiert sind. Einerseits sind sie bestrebt, ambitionierte Ziele zu erreichen, die zu dem größtmöglichen Gemeinwohl beitragen. Andererseits ist es für sie essenziell, dass sie ihr Mandat überhaupt ausführen können. Daher nehmen sie insbesondere in umstrittenen Fällen während der Verhandlungen eine bewusst neutrale Rolle ein und handeln vornehmlich positionsorientiert. Wenn mandatsorientierte Strategien in der Phase der Verhandlungen angewendet werden, zielen diese darauf ab, ein erfolgreiches Verhandlungsergebnis zu erzielen und damit ebenfalls die Handlungsfähigkeit und Mandatsausübung der Organisation zu sichern.

Die eingangs formulierten Hypothesen zum Verhalten der Verwaltungsmitarbeiter:innen unter den jeweiligen Rahmenbedingungen konnten damit nicht nur bestätigt werden. Vielmehr zeigte sich, dass mandatsorientierte Strategien auch unter herausfordernden Umständen verfolgt werden können, sofern das Vertrauensverhältnis zu den Mitgliedstaaten nicht gefährdet ist. In politisch sensiblen Fällen können die Verwaltungsmitarbeiter:innen somit durchaus als strategische Berater:innen agieren. Ihre Expertise erlaubt ihnen daneben durchaus, auch bei weniger komplexen politischen Sachverhalten als strategische Berater:innen zu fungieren.

Das Vertrauen der Mitgliedstaaten scheint darüber hinaus neben den vorab definierten Bedingungen eine weitere Komponente zu sein, die das Verhalten der Sekretariatsmitarbeiter:innen beeinflusst. Im Falle der UNESCO Recommendation eröffnete es den Verwaltungsmitarbeiter:innen einen sehr großen Handlungsspielraum, um sowohl den Prozess aktiv zu gestalten als auch eigene Vorschläge in das Dokument einzubringen. Der Fall der ILO zeigt, dass das gewonnene Vertrauen auch in Verhandlungen mit hoher Salienz und einem geringen Handlungsspielraum zulässt, mandatsorientierte Strategien zu verfolgen.

Insgesamt zeigten sich die Verwaltungsmitarbeiter:innen in allen vier Fällen zufrieden mit dem Verhandlungsergebnis. Dies kann zum einen darauf zurückgeführt werden, dass es ihnen entweder im Vorfeld der Verhandlungen oder sogar während der Verhandlungen gelang, eigene Präferenzen strategisch voranzubringen. Zum anderen fanden ihre inhaltlichen Prioritäten wie der Menschenrechtsansatz im Falle der FAO Richtlinien zur Kleinfischerei, die 5:3 Matrix im Falle der UNESCO, der Ernährungssystemansatz im Falle der Rome Declaration on Nutrition sowie der vertikale

Regulierungsansatz im Falle der ILO beim Großteil beziehungsweise allen Mitgliedstaaten und relevanten Stakeholdern Unterstützung und wurden letztendlich realisiert. Möglichen Abschwächungen der eigenen Präferenzen begegneten die interviewten Sekretariatsmitarbeiter:innen mit einem gewissen Pragmatismus, da für sie die hauptsächliche Priorität letztendlich in einem erfolgreichen Verhandlungsergebnis und der Verabschiedung eines entsprechenden Dokuments lag. Im Folgenden sollen zentrale Erkenntnisse der Arbeit zusammenfassend dargestellt werden.

9.2 Zentrale Erkenntnisse der Arbeit

Den Ausgangspunkt der Arbeit bildete die Feststellung, dass die Rolle von internationalen Verwaltungen in der Literatur bereits recht umfangreich erfasst wurde. Es existieren viele Arbeiten, die aufzeigen, dass Verwaltungen nicht nur eine neutrale Dienstleistungsfunktion einnehmen, sondern auf Grundlage eigener Interessen Einfluss nehmen. Auf welche Ressourcen sie dabei zurückgreifen können und welche Bedingungen die Einflussnahme begünstigen oder erschweren, wurde ebenfalls vielfach beschrieben. Allerdings boten die bisherigen Arbeiten keine fundierten Hinweise darauf, wie Verwaltungsmitarbeiter:innen auf Grundlage der eigenen Präferenzen im Rahmen ihrer Handlungsoptionen auf diese Umweltbedingungen reagieren. Es existierte also keine systematische Konzeptualisierung des konkreten individuellen Verhaltens, das darauf abzielt, Einfluss zu nehmen. Individuelle Verwaltungsmitarbeiter:innen sind jedoch diejenigen, die die bereits vielfach analysierten strukturellen Faktoren und externen Rahmenbedingungen des internationalen Systems konkret nutzen und dementsprechend handeln. Sie sind damit auch die letztendliche Entscheidungsinstanz darüber, ob und wie diese Faktoren in konkreten politischen Prozessen ihren Niederschlag finden und welche Rolle das Sekretariat dabei tatsächlich spielt. Sobald die Frage nach den tatsächlichen Mechanismen der Einflussnahme gestellt wird, muss die Analyse zwangsläufig auf die Individualebene verlagert werden, denn Individuen sind die in diesem Zusammenhang tatsächlich handlungsfähigen und entscheidenden Akteure. Eine auf der Organisationsebene angesiedelte Theoretisierung von Verwaltungseinfluss wird demgegenüber stets nur einen unvollständigen Analyserahmen bilden und keine realitätsnahe Analyse zulassen.

Dabei gilt es jedoch nicht nur, die Theoretisierung und Analyse von Verwaltungseinfluss auf die individuelle Ebene zu verlagern. Auch Verwaltungsmitarbeiter:innen als handelnde Individuen müssen in diesem Zusammenhang als strategische Akteur:innen konzipiert werden. Diese Mikrofundierung strategischen Verwaltungshandelns ist bislang in der Literatur nicht erfolgt. Vielmehr wurden Verwaltungsmitarbeiter:innen nur als „Teile der Verwaltung“ und nicht als zentraler Mittelpunkt der untersuchten Prozesse betrachtet. Nimmt man jedoch an, dass sie nicht nur neutrale Ausführende der mitgliedstaatlichen Entscheidungen sind, sondern politisch handlungsfähige Akteur:innen mit eigenen

Präferenzen und Handlungsressourcen, dann bedarf es notwendigerweise einer analytischen Konzeption, die diesem Verständnis Rechnung trägt.

Das Ziel dieser Arbeit bestand demzufolge darin, diese Forschungslücke zu schließen. Die Analyse sollte dezidiert auf die individuelle Ebene verlagert und ein Konzept strategischen Verhaltens internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen entworfen werden, welches dieses Verhalten erfassen und vergleichend analysieren kann. Auf dieser Grundlage sollten drei Fragen beantwortet werden: Inwieweit verhalten sich die Mitarbeiter:innen in internationalen Verwaltungen strategisch, um im politischen Prozess Einfluss zu nehmen? Welche Strategien nutzen sie hierfür? Unter welchen Bedingungen greifen Mitarbeiter:innen internationaler Verwaltungen auf bestimmte Strategien zurück?

Zur Beantwortung der ersten Forschungsfrage wurde zunächst der Strategiebegriff definiert. Es konnte aufgezeigt werden, dass das Handeln internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen durchaus einer politischen Handlungslogik folgt und daher als strategisches Verhalten konzipiert werden kann. Strategien wurden dabei als Ziel-Mittel-Umwelt Kalkulationen verstanden. Diese Definition ermöglichte es, die Aspekte bisheriger Debatten zu Verwaltungseinfluss (Präferenzen, Einflussressourcen und Umweltbedingungen) konzeptuell zu verknüpfen. Die einzelnen Bestandteile des Strategiebegriffs wurden im Anschluss einer genaueren Analyse unterzogen. Ausgehend von einer „work“-Prämisse, nach der internationale Verwaltungsmitarbeiter:innen vorrangig bestrebt sind, zum Allgemeinwohl und Fortbestand ihrer Organisation beizutragen, wurde erstens der Interessenbegriff in zwei Dimensionen unterteilt: Zum einen besteht ein vorrangiges Interesse an der Verabschiedung ambitionierter politischer Programme, die es den Sekretariatsmitarbeiter:innen ermöglichen, ihr Mandat inhaltlich ausfüllen zu können. Zum anderen haben sie ein großes Interesse daran, dass die Mitgliedstaaten sie als Autorität anerkennen, der sie die Lösung politischer Herausforderungen auf internationaler Ebene überlassen und deren Tätigkeit sie politisch und finanziell unterstützen.

Die Handlungsoptionen der Sekretariatsmitarbeiter:innen im politischen Prozess, die sogenannten strategischen Mittel, ergeben sich zweitens aus der Rolle im politischen Prozess und den damit verbundenen Aufgaben. Basierend auf Max Webers Unterscheidung von Fach- und Dienstwissen wurden wissensbasierte und prozessbedingte Handlungsoptionen aufgezeigt. Diese konnten in einerseits eher zurückhaltende, unparteiische, auf ihre Dienstleister- und Vermittlerrolle ausgerichtete und in andererseits proaktive, also politische Rollen ausübende Verhaltensweisen unterteilt werden.

Im dritten Schritt wurde die Rolle spezifischer Kontextfaktoren betrachtet. Ausgehend von der Erkenntnis, dass insbesondere situative Faktoren das Verhalten von Individuen bestimmen, wurde herausgearbeitet, dass die politische Sensibilität (Salienz) einer Thematik, die Präferenzheterogenität der

Mitgliedstaaten bezüglich der Art oder Lösung des Problems sowie dessen thematische Komplexität entscheidende Faktoren sind, die den Handlungsspielraum von Beschäftigten internationaler Sekretariate determinieren. Auf Grundlage der Präferenzen Mandatserfüllung und Legitimationserhaltung konnten im nächsten Schritt zwei hauptsächliche Handlungslogiken internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen identifiziert werden: In politisch sensiblen beziehungsweise umstrittenen Entscheidungsprozessen, die ihren Handlungsspielraum begrenzen, verfolgen sie vorrangig das Interesse, ihre Autorität zu wahren und agieren eher unparteiisch-technokratisch und damit positionsorientiert, während sie in politisch weniger sensiblen Entscheidungsprozessen den vergrößerten Handlungsspielraum für sich nutzen und aktiv inhaltliche Interessen voranbringen, also mandatsorientiert handeln können. Daraus konnte eine Matrix mit vier Idealtypen strategischen Handelns abgeleitet werden. Verwaltungsmitarbeiter:innen agieren laut dieser Typologisierung entweder positionsorientiert als dienende Expert:innen und neutrale Makler:innen oder mandatsorientiert als strategische Berater:innen und strategische Unternehmer:innen. Damit wurde zum ersten Mal eine Systematisierung strategischen Verwaltungshandelns vorgelegt, die es erlaubt, das Verhalten individueller Verwaltungsmitarbeiter:innen zu erklären und vorhersagbar zu machen.

Um diese theoretischen Überlegungen für die empirische Analyse nutzbar zu machen und zugleich die zweite Forschungsfrage umfassend zu beantworten, wurden in einem nächsten Schritt auf Grundlage der beschriebenen Handlungsoptionen Strategien definiert und den vier Idealtypen zugeordnet sowie Hypothesen für die Strategiewahl der Verwaltungsmitarbeiter:innen abgeleitet.

Diese Hypothesen wurden anhand von vier Fallstudien getestet – hierfür wurden Fälle ausgewählt, die sich hinsichtlich der thematischen Komplexität der politischen Entscheidung sowie der politischen Sensibilität unterscheiden, da angenommen wurde, dass sich insbesondere diese zwei Bedingungen auf die Wahl von positions- beziehungsweise mandatsorientierten Strategien auswirken. Die Fallstudien illustrierten, dass sich die Strategiewahl der Verwaltungsmitarbeiter:innen durchaus an den gegebenen Umweltbedingungen orientiert und sie basierend auf den eigenen Präferenzen und den gegebenen Bedingungen entsprechende Mittel auswählen, um ihre Ziele zu verfolgen. Dabei sind sie jedoch, wie theoretisch postuliert, stets darauf bedacht, die Balance zwischen der Verfolgung mandatsorientierter Interessen und der eigenen Position zu wahren. Wie erwartet wendeten sie in Fällen hoher Komplexität mandatsorientierte wissensbasierte Strategien an. Sie konnten sich diese Vorgehensweise – insbesondere die absichtsvolle Informationsdarstellung – jedoch auch in Fällen geringer Komplexität zunutze machen. Dies zeigt, dass ihnen ihr Wissensvorsprung und die damit verbundenen Möglichkeiten, Informationen absichtsvoll zu präsentieren und den ersten Verhandlungsentwurf zu erstellen, auch

in Fällen zugutekommen, in denen die Mitgliedstaaten weniger auf ihre Expertise angewiesen sind. In Fällen hoher Salienz beziehungsweise Präferenzheterogenität agierten sie wie erwartet vor allem während der Verhandlungen eher positionsorientiert. In den frühen Phasen des Prozessverlaufes war es ihnen jedoch trotzdem möglich, mandatsorientierte prozessbedingte Strategien anzuwenden. Diese Ergebnisse unterstreichen die Komplexität politischer Entscheidungsprozesse auf internationaler Ebene, bei denen die Rahmenbedingungen in verschiedenen Phasen unterschiedlich auf den Handlungsspielraum der Verwaltungsmitarbeiter:innen wirken.

Die Fallstudien konnten damit also illustrieren, dass die Konzeptualisierung von Strategien als Ziel-Mittel-Umwelt Kalkulationen ein valides Gerüst für die Strukturierung der empirischen Analyse bildet und dass die im dritten Kapitel entwickelte Typologisierung strategischen Verhaltens auch empirisch nachweisbar ist. Situationsspezifische Faktoren spielen jedoch eine so große Rolle für das Verhalten der Verwaltung, dass die genaue Art und Weise strategischen Verhaltens und strategischer Einflussnahme lediglich im Einzelfall und auf individueller Ebene untersucht werden kann.

9.3 Forschungsbeitrag

Wie eingangs bereits angemerkt wurde, gestaltet sich die Untersuchung von Verwaltungseinfluss problematisch, weil dieser stets im Verborgenen ausgeübt werden muss und die strategische Komponente von Verwaltungshandeln demzufolge schwer beobachtbar ist. Daher ist es kaum verwunderlich, dass sich bisher nur einige wenige Forschungsbeiträge systematisch mit der Analyse von Einflussnahme auf individueller Ebene befassen. Das Ziel dieser Arbeit bestand demzufolge darin, ein Konzept und einen daraus abgeleiteten Analyserahmen zu entwickeln, um diese Lücke zu schließen und eine Grundlage für die systematische empirische Untersuchung von strategischer Einflussnahme zu schaffen.

Diese Arbeit leistet damit sowohl auf theoretischer als auch empirischer Ebene einen wichtigen Beitrag zum aktuellen Forschungsstand zur Einflussnahme der Sekretariate in internationalen Organisationen. Mit der erstmaligen Definition und Konzeptualisierung strategischen Verwaltungshandelns trägt sie darüber hinaus auch zum Erkenntnisstand der Verwaltungswissenschaft insgesamt bei. Wie bereits dargelegt wurde, blieb die Frage nach dem Ausmaß von Verwaltungseinfluss und wie sich dieser in politischen Entscheidungsprozessen niederschlägt, in der Literatur bisher weitgehend unbeantwortet. Zu den Interessen von internationalen Beamt:innen existierten in der Literatur widersprüchliche Annahmen, aber kaum substanzielle Erkenntnisse. Bisherige Analysen waren darüber hinaus auf der Organisationsebene angesiedelt. Um die Rolle der internationalen Verwaltung im politischen Prozess erfassen zu können, ist es unerlässlich, individuelles Verhalten und angewandte Strategien zu betrachten sowie deren Grundlage zu verstehen. Obwohl diese Erkenntnis in der Literatur bereits bestand,

wurde bislang kein Konzept entwickelt, das darauf abzielt, Verwaltungshandeln auf individueller Ebene zu erklären. Diese Lücke schließt die vorliegende Arbeit nun, indem zum ersten Mal ein Konzept entworfen wurde, das aufzeigt, wie individuelles Handeln internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen systematisiert und empirisch analysierbar gemacht werden kann.

Sie nähert sich darüber hinaus dem Begriff des strategischen Handelns von Verwaltungsmitarbeiter:innen erstmals systematisch. Aufbauend auf der Argumentation, warum Verwaltungsmitarbeiter:innen durchaus strategisches Handlungspotenzial zugeschrieben werden kann, wird ein Strategiebegriff eingeführt, der es erlaubt, die aus der Literatur herausgearbeiteten Faktoren für die Einflussanalyse (Einflusspotenziale, Präferenzen und Umweltfaktoren) sinnvoll und systematisch zu verknüpfen. Damit wird eine fundierte empirische Analyse des strategischen Handelns von Verwaltungsmitarbeiter:innen ermöglicht. Auf diese Weise trägt diese Arbeit dazu bei, unser Verständnis von der Rolle internationaler Verwaltungen in politischen Entscheidungsprozessen zu vertiefen.

Darüber hinaus legt sie eine Systematisierung von Präferenzen internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen vor und trägt durch deren Verknüpfung mit den konkreten Handlungsmöglichkeiten und jeweiligen Umweltbedingungen und durch die folgende Ableitung eines idealtypischen Konzeptes von Verwaltungshandeln dazu bei, letzteres erklärbar und vorhersagbar zu machen. Damit wurde eine Grundlage für weitere Analysen in diesem Bereich, insbesondere für die Untersuchung individuellen Verwaltungshandelns geschaffen.

Mit den vier erstellten Fallstudien konnte auch eine erste empirische Evidenz zu den tatsächlichen Interessen von Verwaltungsmitarbeiter:innen präsentiert werden sowie zu der Frage, wie sie diese unter gegebenen (variierenden) Umweltbedingungen strategisch verfolgen. Damit wird ein wichtiger Beitrag zur empirischen Erkenntnisgewinnung im Forschungsfeld internationaler Verwaltungen geleistet. Es konnte auch gezeigt werden, dass die Prozessanalyse eine geeignete Methode ist, um sowohl Präferenzen der Verwaltungsmitarbeiter:innen als auch Kontextbedingungen und gewählte Strategien im Verlauf des Entscheidungsprozesses nachzuzeichnen.

Die Ergebnisse der Analyse verdeutlichen, dass die theoretischen Annahmen in der Empirie beobachtbar sind – trotz unterschiedlicher Bedingungskonstellationen und situativer Faktoren ließen sich Muster im Verhalten der Mitarbeiter:innen erkennen. Zum einen sind die Salienz einer Thematik und das Vertrauen der Mitgliedstaaten entscheidende Bedingungen für proaktives oder eher bewusst zurückhaltendes Verhalten. Die thematische Komplexität kann ihnen dennoch zum anderen auch Raum bieten, in diesen Fällen eigene Präferenzen strategisch zu verfolgen und Einfluss auf die Darstellung des Themas und die inhaltliche Ausgestaltung des Entscheidungstextes zu nehmen.

Mit der theoretischen Konzeptualisierung von strategischem Verwaltungshandeln und den Ergebnissen der empirischen Fallstudien kann nicht nur erklärt werden, unter welchen Bedingungen sich internationale Verwaltungsmitarbeiter:innen auf eine bestimmte Art und Weise verhalten. Vielmehr tragen die Erkenntnisse dieser Arbeit auch dazu bei, die Hintergründe ihres Handelns zu verstehen. Insbesondere die Erkenntnisse zu den eigentlichen Präferenzen internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen sind hilfreich, um Klarheit in die Debatte zu bringen: Ein genuines, primär nutzenmaximierendes Eigeninteresse konnte in keiner der vier Fallstudien festgestellt werden. Hingegen bestätigte sich die These, dass Verwaltungsmitarbeiter:innen zum einen primär an der ambitionierten Ausgestaltung und Aushandlung von Abkommen interessiert sind. Sofern die Rahmenbedingungen dies erlauben, sind sie bestrebt, diese Interessen im Verlauf des politischen Entscheidungsprozesses zu verfolgen. Zum anderen besteht ihr vorrangiges Interesse in der Wahrung der eigenen Legitimation und Handlungsfähigkeit, um die mit ihrem Mandat verbundenen Aufgaben ausführen zu können.

Die Fallstudien haben darüber hinaus gezeigt, dass die Verwaltungsmitarbeiter:innen auf ihre Umwelt reagieren und sich entsprechend verhalten, indem sie unter verschiedenen Bedingungen unterschiedliche Strategien anwenden. Darüber hinaus reagieren sie sensibel auf Änderungen im Prozessverlauf, wie das Beispiel der „Voluntary Guidelines on Securing Sustainable Small-Scale Fisheries“ zeigt. In den ersten Phasen der Politikentwicklung war die Thematik für die Mitgliedstaaten zunächst nicht politisch sensibel. Deshalb eröffnete sich den Verwaltungsmitarbeiter:innen wie in den anderen Fällen auch ein großer Spielraum für Einflussnahme, da sie ihre Expertise einbringen sowie den Politikformulierungsprozess selbstständig gestalten konnten. Während der Verhandlungen, in denen eine starke Präferenzheterogenität der Mitgliedstaaten zutage trat, reagierten die Verwaltungsmitarbeiter:innen hingegen mit Zurückhaltung. Dieses Beispiel illustriert, was sich in allen vier Fallstudien zeigte: Die Verwaltungsmitarbeiter:innen passen ihr strategisches Verhalten im Prozessverlauf situationsbedingt an. Dies unterstreicht die Individualität politischer Entscheidungsprozesse und die hohe Relevanz der Charakteristika der jeweiligen Situation. Die vergleichende Untersuchung zweier FAO-Entscheidungen zeigte darüber hinaus, dass auch Mitarbeiter:innen des selben Sekretariates unter unterschiedlichen Bedingungen unterschiedliche Strategien anwenden und sich unterschiedlich aktiv in den Prozess einbringen.

Dieses Ergebnis führt zu dem Schluss, dass das Verhalten von Verwaltungsmitarbeiter:innen vor allem fallspezifisch und weniger organisationsspezifisch zu erklären ist. Die Tatsache, dass sich ähnliche Verhaltensweisen von Sekretariatsmitarbeiter:innen unterschiedlicher Organisationen beobachten ließen, ist hierfür ein weiterer Beleg. Mit Blick auf das in Kapitel 3 vorgestellte Konzept der

Verwaltungsstile, dessen Analysefokus sich auf der Organisationsebene befindet, lassen die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit den Schluss zu, dass es in Bezug auf die differenzierte Erklärung von Verwaltungseinfluss einige Schwächen aufweist.

Beispielsweise postuliert das Konzept, dass sich internationale Verwaltungen je nach externen Umweltbedingungen entweder positions- oder mandatsorientiert verhalten. In der vorliegenden Arbeit konnte allerdings gezeigt werden, dass sich die Mitarbeiter:innen aller Verwaltungen im Prozess sowohl positions- als auch mandatsorientiert verhielten. Selbst im Falle großer externer Herausforderungen versuchten sie, inhaltliche Präferenzen voranzubringen. Es kam hier also in allen Fällen zu einer Vermischung dieser beiden Orientierungen. Der Fokus auf der individuellen Ebene ermöglichte damit eine genauere Analyse des Verhaltens. Darüber hinaus konnte in Sekretariaten wie der ILO und FAO mit unterschiedlichen strukturellen Dispositionen und unterschiedlichen Verwaltungsstilen ein ähnliches Verhalten beobachtet werden: Mitarbeiter:innen beider Sekretariate zeigten unternehmerische Züge. Obwohl der ILO aufgrund interner und externer Beschränkungen eine geringe Strukturautonomie und damit verbunden ein eher dienender Verwaltungsstil ohne Einflussambitionen bescheinigt wird, versuchten die Mitarbeiter:innen durch verschiedene Strategien, Einfluss auf die Resolution zu globalen Lieferketten zu nehmen, was ihnen letztendlich auch gelang. Gleiches gilt für die UNESCO. Auch hier zeigten sich die Verwaltungsmitarbeiter:innen unternehmerischer als vorherige Analysen auf Organisationsebene annehmen würden (Bayerlein, Knill und Steinebach 2020: 164ff.; Ege 2017).

Diese Ergebnisse weisen jedoch situationsspezifische Besonderheiten auf, die es in zukünftigen Analysen näher zu beleuchten gilt. Im Falle der ILO ging es um die Frage, ob sich die Organisation des Themas der globalen Lieferketten annehmen sollte und damit schlussendlich auch um das eigene Mandat. Dementsprechend hatte der Generaldirektor Guy Ryder sehr große Ambitionen, das Thema auf die Agenda der Organisation zu bringen. Sofern es also darum geht, sich global relevanter Themen anzunehmen und den Status als hierfür primär zuständige Instanz zu wahren, handeln auch Mitarbeiter:innen sonst eher verhältnismäßig passiver Sekretariate unternehmerisch. Im Falle der UNESCO konnte gezeigt werden, dass politikfeldspezifische Charakteristika das Verhalten der Mitarbeiter:innen maßgeblich beeinflussten. Hier wurde den Beschäftigten des Sekretariates vor allem durch das gegenseitige Vertrauensverhältnis aller Stakeholder ermöglicht, mandatsorientierte Strategien zu verfolgen.

In der empirischen Analyse konnten insgesamt Muster im Verhalten internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen identifiziert werden. Dies trägt auch zu einem besseren Verständnis ihrer Motive und Verhaltensweisen bei und hilft, diese in verschiedenen Kontexten vorhersagbar zu machen. Gleichzeitig ist es ein Beleg für die eingangs entwickelte Argumentation, dass die bisherige, auf der

Organisationsebene angesiedelte Forschung zu der Rolle und dem Einfluss internationaler Sekretariate im Begriff ist, sich in eine Sackgasse zu manövrieren. Die entwickelten Ansätze können kaum noch einen empirischen Mehrwert bieten, da ihr Analysefokus an der Realität politischer Entscheidungsprozesse vorbeigeht. Es bedarf somit der Entwicklung einer Forschungsagenda, die die in den internationalen Sekretariaten beschäftigten Individuen systematisch in den Blick nimmt. Die vorliegende Arbeit hat zur Eröffnung dieser Debatte einen wichtigen Beitrag geleistet.

9.4 Limitationen

Auch diese theoretische Konzeption und Analyse von strategischem Handeln internationaler Verwaltungsmitarbeiter:innen hat ihre Grenzen, was bereits in der Natur qualitativer Arbeiten mit kleiner Fallzahl liegt. Durch die Untersuchung von vier typischen Fällen, von denen erwartet wurde, dass die Bedingungskonstellationen am ehesten den theoretisch entwickelten Szenarien entsprechen, konnte eine Fülle von Faktoren, die in Entscheidungsprozessen auf internationaler Ebene auftreten können, nicht abgebildet werden. In der empirischen Analyse wurde bereits deutlich, dass die untersuchten Rahmenbedingungen nicht die Gesamtheit der empirischen Realität internationaler Verhandlungskontexte abbilden: Das generelle Vertrauensverhältnis zwischen Mitgliedstaaten und den Verwaltungsmitarbeiter:innen der spezifischen Organisationsbereiche floss beispielsweise nicht als unabhängige Variable in die Analyse ein, stellte sich jedoch als gewichtiger Faktor für den Handlungsspielraum der Verwaltungsmitarbeiter:innen heraus. Da der Fokus der Untersuchung auf dem Zusammenhang zwischen externen, für den Politikentwicklungsprozess relevanten Umwelteinflüssen und dem daraus resultierenden Verhalten der Verwaltungsmitarbeiter:innen lag, wurde die Rolle struktureller Faktoren wie Verwaltungsautonomie und ihr zugrunde liegender Ressourcen oder interner Entscheidungsstrukturen für das Verhalten der Verwaltungsmitarbeiter:innen nicht betrachtet. Auch inneradministrative Aushandlungsprozesse, die notwendigerweise geschehen, wenn unterschiedliche Abteilungen mit der Vorbereitung und Prozessbegleitung einer politischen Entscheidung betraut sind, konnten in der Analyse keine Berücksichtigung finden. Abteilungsspezifische Besonderheiten wie das eigene Selbstverständnis oder die Art und Weise der Rollenerfüllung wurden außen vor gelassen. Darüber hinaus wurden persönliche Präferenzen wie Karriere- oder Aufstiegsmöglichkeiten als Grundlage für engagiertes Verhalten nicht berücksichtigt. Es kann daher keine Aussage darüber getroffen werden, ob beziehungsweise wie sich diese Faktoren konkret im beobachteten Verhalten der Verwaltungsmitarbeiter:innen niederschlugen. Es müssten also weitere unabhängige Variablen in die Untersuchung einbezogen werden.

Die Analyse von Strategien ist außerdem durchaus aufwendig und erfordert die Berücksichtigung einer Vielzahl von Prozessfaktoren. Die analytische Tiefe ist dabei sehr von dem vorhandenen Datenmaterial abhängig. In der Analyse von Präferenzen und Strategien bleibt per se stets ein gewisser Interpretationsspielraum, vor allem hinsichtlich der Frage, ob die eher zurückhaltenden Tätigkeiten, wie das Erstellen von Hintergrundberichten, wirklich strategisch genutzt wurden oder ob es sich einfach nur um „Dienst nach Vorschrift“ handelte. Es bedarf somit einer fundierten Datengrundlage, um die hinter der Aufgabenausführung liegenden Präferenzen der Mitarbeiter:innen identifizieren und das beobachtete Verhalten letztendlich als strategisch klassifizieren zu können. Für die Fälle der ILO und der FAO „Voluntary Guidelines on Sustainable Small-Scale Fisheries“ lagen beispielsweise sowohl detaillierte Interviews als auch ausführliche Dokumente zu den einzelnen Prozessschritten vor, was es erleichterte, das Verhalten der Sekretariatsmitarbeiter:innen nachzuzeichnen und fundierte Aussagen treffen beziehungsweise das strategische Moment ihres Verhaltens herausarbeiten zu können. In den Fällen der „Rome Declaration on Nutrition“ und der UNESCO war die Datenlage vergleichsweise dünn, was das detaillierte Nachzeichnen des Prozessverlaufes erschwerte.

Des Weiteren konnte in allen Fällen eine volle Kongruenz der ursprünglichen Präferenzen der Sekretariatsmitarbeiter:innen mit dem abschließenden Dokument festgestellt werden. Dies war unter anderem darauf zurückzuführen, dass ihre eigenen inhaltlichen Standpunkte in allen Fällen breite Unterstützung bei den Mitgliedstaaten und anderen Stakeholdern fanden. Selbst im Falle der ILO teilten ein Großteil der Mitgliedstaaten und die Arbeitnehmer:innenvertretung die Meinung des Sekretariates bezüglich der Regulierung globaler Lieferketten. Um jedoch ein noch differenzierteres Bild der Strategiewahl von Verwaltungsmitarbeiter:innen zu erhalten, müssten Fälle untersucht werden, in denen deren Ziele denen der Mitgliedstaaten oder anderer relevanter Stakeholder entgegenstehen.

Die vorliegenden Untersuchungen sind lediglich Momentaufnahmen, aus denen daher entsprechend nur begrenzte Rückschlüsse gezogen werden können. Jeder Politikprozess hat seine individuellen Gegebenheiten, die in unterschiedlicher Weise auf das Verhalten der Beamt:innen wirken. Damit bieten die vorliegenden Fallstudien das Abbild eines Ausschnittes der jeweiligen Organisationsarbeit zu einem bestimmten Zeitpunkt. Darüber hinaus sind alle vier Themen von gewissen Besonderheiten gekennzeichnet. Während sich der Fall der UNESCO durch ein besonderes Vertrauensverhältnis aller beteiligten Akteur:innen auszeichnete, zog sich der Politikprozess im Falle der FAO über einige Jahre hin. Hier handelte es sich auch um ein Thema, das sowohl für einzelne Individuen in der Organisation als auch für die sehr präsente Zivilgesellschaft von hoher Relevanz war. Im Falle der ILO hatte der Generaldirektor ein sehr großes Interesse daran, das Thema voranzubringen, nicht zuletzt weil es auch

darum ging, das Mandat der Organisation auf einen Bereich auszudehnen, der vorher in nationaler Verantwortung lag. Im Falle der „Rome Declaration on Nutrition“ wirkten zwei Sekretariate zusammen, entsprechend kam es hier zu zusätzlichen individuellen Verflechtungen. Um generalisierende Aussagen treffen zu können, müssten also Fälle in einem zeitlichen Querschnitt betrachtet werden, damit Veränderungen im Zeitverlauf in den Blick genommen und weitere handlungsrelevante Faktoren identifiziert werden können (beispielsweise Änderungen in der Führungsstruktur oder der Verfügbarkeit finanzieller Ressourcen). Zudem müssten größer angelegte Fallstudien sowohl innerhalb einer Organisation als auch mit verschiedenen Organisationen durchgeführt werden. Dabei wäre es dann möglich, gezielt nach Organisationsmustern zu suchen, um die Frage beantworten zu können, ob beziehungsweise inwieweit das Verhalten der Mitarbeiter:innen von strukturellen Faktoren determiniert wird oder doch eher individuellen Prädispositionen zuzuschreiben ist. Die Beantwortung dieser Frage könnte gleichzeitig helfen, Theoretisierungen und empirische Untersuchungen zu internationalen Verwaltungen auf ebenjener Individualebene zu verorten, die die aussagekräftigsten Erklärungen für Verwaltungshandeln bietet. Aus der vorliegenden Analyse ergeben sich daher eine Reihe weiterer Anknüpfungspunkte für zukünftige Forschungen, die im Folgenden ausgeführt werden sollen.

9.5 Theoretische Implikationen und Ausblick

Ansätze wie der Vergleich von Strukturautonomie oder auch Verwaltungsstilen stoßen an ihre Grenzen, das Verhalten internationaler Verwaltungen differenziert zu erklären, da letztendlich Individuen diejenigen sind, die strukturelle und situative Gegebenheiten in tatsächliche Handlungen übersetzen. Die vorliegende Konzeptualisierung und empirische Analyse von Verwaltungshandeln verdeutlicht die Notwendigkeit einer systematischen Mikroperspektive in der verwaltungswissenschaftlichen Forschung. Aus diesen Arbeiten auf der Mikroebene könnten demnach durchaus auch organisationsübergreifende Rückschlüsse gezogen werden. Die bereits gewonnenen Erkenntnisse zu organisationsübergreifenden Ansätzen wie Verwaltungsstilen und Strukturautonomie könnten damit auch hinsichtlich der Frage betrachtet werden, wie die Mitarbeiter:innen sie nutzen, also inwieweit sich interadministrative Strukturen und Prozesse auf ihr Verhalten auswirken. Diese Forschungsstrategie würde ermöglichen, einen differenzierteren Blick in die Verwaltung zu richten und beispielsweise der Frage nachzugehen, ob die Mitarbeiter:innen in verschiedenen Politikbereichen auf unterschiedliche Weise agieren. In der vorliegenden Arbeit wurden gezielt Fälle ausgesucht, in denen sich die Verwaltungsmitarbeiter:innen absichtlich proaktiv verhielten, um den politischen Entscheidungsprozess beziehungsweise den Inhalt des jeweiligen Dokuments zu beeinflussen. Die Analyse einer größeren Fallzahl könnte ermöglichen, Unterschiede zwischen den Organisationen zu erkennen beziehungsweise

mögliche weitere Faktoren aufzeigen, die das strategische Verhalten der Verwaltungsmitarbeiter:innen determinieren.

Wie bereits im vorherigen Punkt „Limitationen“ angeführt wurde, bezieht die vorliegende Analyse strukturelle Kontextfaktoren nicht in die Strategieanalyse ein. Das Konzept würde es jedoch durchaus ermöglichen, zu betrachten, wie strukturelle Faktoren (beispielsweise Autonomie) und Organisationskultur auf das individuelle Verhalten wirken. Darüber hinaus kann strategisches Handeln nicht nur im Hinblick auf die Interaktion mit den Mitgliedstaaten, sondern auch bezogen auf interne Koordinierung untersucht und der Frage nachgegangen werden, ob und wie sich interne Aushandlungsprozesse auf die Strategiewahl auswirken. Eine größere Zahl von Fallstudien würde dann wiederum Rückschlüsse auf organisationspezifisches Verhalten erlauben.

Mit dem vorliegenden Konzept und der darauf basierenden empirischen Untersuchung können wie bereits angedeutet keine Aussagen darüber getroffen werden, wie groß der Verwaltungseinfluss letztendlich ist. Vielmehr war das Ziel, zu zeigen, was getan wird, um Einfluss zu nehmen und zu illustrieren, dass für das Verhalten der Verwaltungsmitarbeiter:innen der individuelle Handlungsspielraum richtungsweisend ist. In einem nächsten Schritt könnte versucht werden, eine Messkomponente in die Strategieanalyse einzubringen, um Strategien quantitativ messbar zu machen und mögliche Rückschlüsse zwischen Strategiewahl und Einflussstärke zu ziehen. Wie in der Analyse gezeigt wurde, kann es auch innerhalb von Strategien qualitative Unterschiede geben. Beispielsweise ist es in der Zusammenarbeit mit der Verhandlungsführung je nach deren Führungsstil für die Verwaltungsmitarbeiter:innen mehr oder weniger gut möglich, ihre inhaltlichen Präferenzen einzubringen. Solche Unterschiede sind in der bestehenden Typologie nicht erfasst, könnten jedoch in zukünftige Analysen einbezogen werden.

Eine weitere, in der Literatur häufig postulierte Schwachstelle der Analyse von Verwaltungseinfluss auf internationaler Ebene besteht in deren ausschließlichem Fokus auf Fällen erfolgreicher Einflussnahme. Auch dem kann das in der vorliegenden Arbeit entwickelte Konzept entgegenstehen. Es erlaubt, strategisches Verwaltungshandeln unabhängig von dessen Erfolg oder Misserfolg zu analysieren. Gleichzeitig ermöglicht es durch den Fokus auf das individuelle Verhalten, Gründe für missglückte Einflussnahme herauszustellen. Darauf aufbauend könnte beispielsweise auch untersucht werden, wie Verwaltungsmitarbeiter:innen sich infolge solcher Fälle verhalten beziehungsweise was sie tun, um ein möglicherweise beschädigtes Vertrauensverhältnis zu den Mitgliedstaaten wiederherzustellen. Somit können auch bestehende Erkenntnisse der Beziehung zwischen Mitgliedstaaten und internationaler Verwaltung erweitert und vertieft werden.

Ein weiterer Punkt betrifft die Frage, was der jeweilige Erfolg bei der Politikadoption für deren Implementation bedeutet. Wenngleich es bereits eine Vielzahl von Arbeiten gibt, die sich mit der Implementierung internationaler Vereinbarungen auf nationalstaatlicher Ebene befassen, wurden Politikverabschiedung und -implementierung bislang nicht systematisch verknüpft. Die in den vorliegenden Fallstudien illustrierte erfolgreiche Einflussnahme wirft allerdings die Frage auf, ob diese – insbesondere in politisch sensiblen und umstrittenen Entscheidungsprozessen – Auswirkungen auf die folgende Implementierung hat. Im Falle der ILO Resolution zu globalen Lieferketten haben Interviews mit Verwaltungsmitarbeiter:innen beispielsweise gezeigt, dass in der Verabschiedung des Resolutionstextes zwar ein Sieg errungen wurde, die Arbeitgeber:innenseite sich aber nun vehement gegen dessen Umsetzung wehrt – mandatsorientierte politische Programme und Entscheidungen sind jedoch letztendlich nur von Nutzen, wenn sie auch umgesetzt werden. Ob und inwieweit dieser Punkt sich dann auch in der Strategiewahl der Verwaltungsmitarbeiter:innen niederschlägt, bleibt ebenfalls eine offene Frage für zukünftige Untersuchungen.

Arbeiten, die sich resümierend mit dem disziplinenübergreifenden gegenwärtigen Erkenntnisstand zu internationalen Verwaltungen befassen, kritisieren übereinstimmend, dass bisherige Erkenntnisse aus der internationalen Verwaltungsforschung keinen Eingang in die breitere verwaltungswissenschaftliche Forschungsagenda gefunden haben und beispielsweise nicht für die Analyse nationaler Verwaltungen genutzt werden können (Bauer, Knill und Eckhard 2017b; Ege et al. 2021; Fleischer und Reiners 2021; Thorvaldsdottir, Patz und Eckhard 2021). Hierzu kann das vorgestellte Konzept durch seine Mikroperspektive ebenfalls einen Beitrag leisten. In der vorliegenden Arbeit wurde es zwar mit Blick auf die Analyse von Verwaltungshandeln auf internationaler Ebene entwickelt. Der konsolidierte Forschungsüberblick zu nationalen und internationalen Verwaltungen im zweiten Kapitel hat jedoch gezeigt, dass sich nationale und internationale Verwaltungen trotz ähnlicher Einflussressourcen (Expertise der Verwaltungsmitarbeiter:innen und ihre Rolle in politischen Entscheidungsprozessen) insbesondere aufgrund des jeweiligen Kontextes, in dem sie operieren, unterscheiden. Die Definition von Strategien als Ziel-Mittel-Umwelt Kalkulationen und die damit verbundene Betrachtung von individuellen Präferenzen, Handlungsoptionen und Umweltfaktoren sind jedoch nicht kontextspezifisch angelegt und erlauben folglich, Verwaltungshandeln auf allen strukturellen Ebene zu analysieren. Damit illustriert die vorliegende Arbeit, dass Forschungsansätze, die darauf ausgerichtet sind, politische Phänomene jenseits des Nationalstaates zu analysieren, auch für die nationale Ebene zugänglich sind. Gleichzeitig zeigt sich hierdurch ein zentraler Vorteil der individuellen Analyseebene, die es erlaubt, ebenenübergreifende Ansätze zu entwickeln, die gleichermaßen in der nationalen und internationalen Verwaltungsforschung genutzt werden können. Das entwickelte Konzept kann damit eine Brücke

schlagen und beide Forschungsstränge zusammenbringen. Seine kontextübergreifende Anwendbarkeit hat jedoch noch weitere Implikationen für die Analyse von Verwaltungseinfluss auf nationalstaatlicher Ebene. Vor allem Forscher:innen aus nicht-westlichen Ländern kritisieren, dass die Disziplin in ihrer Theoriebildung nach wie vor eng im Kontext der westlichen Welt verhaftet ist und sich bisher fast ausschließlich auf deren Analyse beschränkt hat (Bapuji und Koteswara Rao 2001: 576). In einer vergleichenden Literaturstudie werteten Gulrajani und Moloney (2012) Artikel von zehn für die vergleichende Verwaltungsforschung nicht-westlicher Länder relevanten Journals aus. Nur 14 Prozent der Artikel beschäftigen sich überhaupt mit Entwicklungsländern, wenn auch räumlich sehr konzentriert. Über 50 Prozent der Beiträge waren ausschließlich deskriptiv, lediglich 11 Prozent nahmen Hypothesentests vor (Gulrajani und Moloney 2012: 80–81). Diese Studie steht exemplarisch für die gesamte Disziplin, der es nach wie vor an einem Analyseraster mangelt, das es ermöglicht, die Verwaltung in ihrem jeweiligen nationalen Kontext zu untersuchen (Welch und Wong 1998). Auch diese Lücke kann durch das vorliegende Konzept geschlossen werden, das es ermöglicht, das Verhalten von Verwaltungsmitarbeiter:innen in anderen Kontexten außerhalb des globalen Nordens zu untersuchen.

Außer der Studie von Schnapp (2004) wurde auf nationaler Ebene jedoch bislang kein Versuch unternommen, strategisches Verwaltungshandeln systematisch zu erfassen. Die Analysen von Verwaltungseinfluss auf internationaler Ebene legen nahe, dass die relative Offenheit und Komplexität des politischen Entscheidungsprozesses gleichzeitig einen gewissen Spielraum für die Verwaltungsmitarbeiter:innen bietet, prozessbedingt zu agieren (Bauer, Knill und Eckhard 2017a: 191; Ege, Bauer und Wagner 2021: 751). Daran anknüpfend stellt sich die Frage, wie Verwaltungsmitarbeiter:innen auf nationaler Ebene konkret agieren, insbesondere, ob die in der vorliegenden Arbeit definierten Strategien auch auf nationaler Ebene Anwendung finden beziehungsweise wie sich ein angepasstes Strategieportfolio konkret gestalten würde. In einem nächsten Schritt könnte dann versucht werden, ebenenübergreifend unterschiedliche Typen von Strateg:innen abzuleiten, also der Frage nachgegangen werden, ob es Beamt:innen gibt, die stets eher unternehmerisch orientiert oder eher zurückhaltend agieren. Dadurch wäre es möglich, von den bestehenden Idealtypen strategischen Verhaltens auf Idealtypen von Beamt:innen zu schließen und zu untersuchen, welche Komponenten ihr Verhalten insgesamt determinieren.

Dieser Überblick zu möglichen Anknüpfungspunkten an die vorliegende Arbeit stellt noch einmal heraus, welchen Mehrwert eine Mikroperspektive für die Analyse der Rolle von Verwaltungsmitarbeiter:innen in politischen Entscheidungsprozessen bietet. Zum einen wird die bestehende Dichotomie zwischen nationaler und internationaler Verwaltungsforschung aufgehoben und die Grundlage für

zukünftige Analysen auf beiden Ebenen gelegt. Zum anderen kann der Ansatz um die Betrachtung weiterer Kontextfaktoren erweitert und damit ein holistisches Bild von politischen Entscheidungsprozessen sowohl auf internationaler als auch nationaler Ebene gezeichnet werden.

Literaturverzeichnis

Abbott, K. W.; Genschel, P.; Snidal, D.; Zangl, B. (2015): Orchestration. Global Governance through Intermediaries. In: K. W. Abbott, P. Genschel, D. Snidal und B. Zangl (Hg.): *International Organizations as Orchestrators*: Cambridge University Press, S. 3–36.

Aberbach, Joel D.; Rockman, Bert A.; Putnam, Robert D. (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Allen, Susan Hannah; Yuen, Amy T. (2014): The Politics of Peacekeeping: UN Security Council Oversight Across Peacekeeping Missions. In: *International Studies Quarterly* 58 (3), S. 621–632. DOI: 10.1111/isqu.12086.

Altfeld, Michael F.; Miller, Gary J. (1984): Sources of Bureaucratic Influence: Expertise and Agenda Control. In: *Journal of Conflict Resolution* 28 (4), S. 701–730. DOI: 10.1177/0022002784028004006.

Amoroso, Leslie (2016): The Second International Conference on Nutrition: Implications for Hidden Hunger. In: Hans Konrad Biesalski und Robert E. Black (Hg.): *Hidden hunger. Malnutrition and the first 1000 days of life - causes, consequences, and solutions*. Basel: Karger (World review of nutrition and dietetics, Vol.115), S. 142–152.

Arbeitgeber:innenvertretung der Internationalen Arbeitskonferenz (2016): Election of the ILO Director General, 07.06.2016. Brief an Guy Ryder.

Arts, Bas; Verschuren, Piet (1999): Assessing Political Influence in Complex Decision-Making: An Instrument Based on Triangulation. In: *International Political Science Review* 20 (4), S. 411–424. DOI: 10.1177/0192512199204006.

Baccaro, Lucio (2015): Orchestration for the "social partners" only: internal constraints on the ILO. In: K. W. Abbott, P. Genschel, D. Snidal und B. Zangl (Hg.): *International Organizations as Orchestrators*: Cambridge University Press, S. 262–285.

Baccaro, Lucio; Mele, Valentina (2012): Pathology of Path Dependency? The ILO and the Challenge of New Governance. In: *Industrial and Labor Relations Review* 65 (2), S. 195–224. Online verfügbar unter <http://www.jstor.org/stable/24368382>.

Baekgaard, Martin; Belle, Nicola; Serritzlew, Søren; Sicilia, Mariafrancesca; Steccolini, Ileana (2019): Performance information in politics: How framing, format, and rhetoric matter to politicians' preferences. In: *Journal of Behavioral Public Administration* 2 (2). DOI: 10.30636/jbpa.22.67.

- Baekgaard, Martin; Blom-Hansen, Jens; Serritzlew, Søren (2015): When Politics Matters: The Impact of Politicians' and Bureaucrats' Preferences on Salient and Nonsalient Policy Areas. In: *Governance* 28 (4), S. 459–474. DOI: 10.1111/gove.12104.
- Bapuji, M.; Koteswara Rao, M. (2001): Revisiting Comparative Public Administration in the Changed Context. In: *The Indian Journal of Political Science* 62 (574-584). Online verfügbar unter <https://www.jstor.org/stable/42743565>, zuletzt geprüft am 21.10.2021.
- Barnett, Michael N.; Finnemore, Martha (1999): The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. In: *International Organization* 53 (4), S. 699–732. DOI: 10.1162/002081899551048.
- Barnett, Michael N.; Finnemore, Martha (2004a): Rules for the world. International organizations in global politics. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Barnett, Michael N.; Finnemore, Martha (2004b): The power of liberal international organizations. In: Michael N. Barnett und Raymond Duvall (Hg.): Power in global governance. Cambridge: Cambridge University Press (Cambridge studies in international relations, 98), S. 161–184.
- Bauer, Michael W.; Knill, Christoph (Hg.) (2007): Management Reforms in International Organizations. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos (Verwaltungsressourcen und Verwaltungsstrukturen, 6).
- Bauer, Michael W.; Knill, Christoph; Eckhard, Steffen (Hg.) (2017a): International Bureaucracy. Challenges and Lessons for Public Administration Research. London: Palgrave Macmillan UK (Public Sector Organizations).
- Bauer, Michael W.; Knill, Christoph; Eckhard, Steffen (2017b): International Public Administration: A New Type of Bureaucracy? Lessons and Challenges for Public Administration Research. In: Michael W. Bauer, Christoph Knill und Steffen Eckhard (Hg.): International Bureaucracy. Challenges and Lessons for Public Administration Research. London: Palgrave Macmillan UK (Public Sector Organizations), S. 179–198.
- Bauer, Steffen (2006): Does Bureaucracy Really Matter? The Authority of Intergovernmental Treaty Secretariats in Global Environmental Politics. In: *Global Environmental Politics* 6 (1), S. 23–49. DOI: 10.1162/152638006775991876.
- Bauer, Steffen; Biermann, Frank; Dingwerth, Klaus; Siebenhüner, Bernd (2009): Understanding International Bureaucracies: Taking Stock. In: Frank Biermann und Bernd Siebenhüner (Hg.): Managers of Global Change. The Influence of International Environmental Bureaucracies. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, S. 15–36.

Bauer, Steffen; Busch, Per-Olof; Siebenhüner, Bernd (2009): Treaty secretariats in global environmental governance. In: Frank Biermann, Bernd Siebenhüner und Anna Schreyögg (Hg.): International organizations in global environmental governance. London, New York, NY: Routledge (Routledge research in environmental politics, 17), S. 174–191.

Bauer, Steffen; Weinlich, Silke (2011): International Bureaucracies: Organizing World Politics. In: Bob Reinalda (Hg.): The Ashgate Research Companion to Non-State Actors. Aldershot: Ashgate Publishing Limited (Ashgate research companion), S. 251–262.

Baum, Howell S. (1987): The invisible bureaucracy. The unconscious in organizational problem solving. New York, NY: Oxford University Press.

Bayerlein, Louisa; Knill, Christoph; Steinebach, Yves (2020): A Matter of Style. Organizational Agency in Global Public Policy. Cambridge, Massachusetts, New York, NY: Cambridge University Press (Cambridge studies in comparative public policy).

Bayram, A. Burcu; Graham, Erin R. (2015): Financing Global Governance: Explaining Donor Funding Patterns at International Organizations.

Beach, Derek (2004): The unseen hand in treaty reform negotiations: the role and influence of the Council Secretariat. In: *Journal of European Public Policy* 11 (3), S. 408–439. DOI: 10.1080/tjpp13501760410001100279.

Beach, Derek (2017): Process-Tracing Methods in Social Science. Online verfügbar unter <http://politics.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-176>, zuletzt geprüft am 28.09.2018.

Beach, Derek; Pedersen, Rasmus Brun (2013): Process-tracing methods. Foundations and guidelines. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press. Online verfügbar unter <http://site.ebrary.com/lib/subhamburg/Doc?id=10658497>.

Bendor, Jonathan; Taylor, Serge; van Gaalen, Roland (1987): Stacking the Deck: Bureaucratic Missions and Policy Design. In: *American Political Science Review* 81 (3), S. 873–896. DOI: 10.2307/1962681.

Bennett, Andrew (2010): Process Tracing: A Bayesian Perspective. In: Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady und David Collier (Hg.): The Oxford Handbook of Political Methodology. Oxford: Oxford University Press (The Oxford handbooks of political science, [4]), S. 702–721.

- Bennett, Andrew; Checkel, Jeffrey T. (2015): Process tracing: from philosophical roots to best practices. In: Andrew Bennett und Jeffrey T. Checkel (Hg.): *Process Tracing. From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge, New York, NY: Cambridge University Press (Strategies for social inquiry), S. 3–38.
- Benz, Arthur (2018): Zur Legitimation administrativer Entscheidungen. In: Michael W. Bauer und Edgar Grande (Hg.): *Perspektiven der Verwaltungswissenschaft: Nomos*, S. 73–100. Online verfügbar unter <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783845288567-73/zur-legitimation-administrativer-entscheidungen>, zuletzt geprüft am 30.12.2021.
- Biermann, Frank; Siebenhüner, Bernd (Hg.) (2009a): *Managers of Global Change. The Influence of International Environmental Bureaucracies*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Biermann, Frank; Siebenhüner, Bernd (2009b): *The Influence of International Bureaucracies in World Politics: Findings from the MANUS Research Program*. In: Frank Biermann und Bernd Siebenhüner (Hg.): *Managers of Global Change. The Influence of International Environmental Bureaucracies*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, S. 319–349.
- Biermann, Frank; Siebenhüner, Bernd (2013): Problem solving by international bureaucracies. In: Bob Reinalda (Hg.): *Routledge Handbook of International Organization*. London: Routledge Taylor & Francis Group (Routledge handbooks), S. 149–161.
- Biermann, Frank; Siebenhüner, Bernd; Bauer, Steffen; Busch, Per Olof; Campe, Sabine; Dingwerth, Klaus et al. (2009): Studying the Influence of International Bureaucracies: A Conceptual Framework. In: Frank Biermann und Bernd Siebenhüner (Hg.): *Managers of Global Change. The Influence of International Environmental Bureaucracies*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, S. 37–74.
- Blatter, Joachim; Haverland, Markus (2014): *Designing Case Studies. Explanatory Approaches in Small-N Research*. New York, NY: Palgrave Macmillan (Research methods series).
- Blatter, Joachim; Langer, Phil C.; Wagemann, Claudius (2018): *Qualitative Methoden in der Politikwissenschaft. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS (Grundwissen Politik).
- Blom-Hansen, Jens; Baekgaard, Martin; Serritzlew, Søren (2020): How bureaucrats shape political decisions: The role of policy information. In: *Public Administration* 99 (4), S. 658–678. DOI: 10.1111/padm.12709.
- Bogumil, Jörg (2011): Die politische Führung öffentlicher Dienste – Möglichkeiten und Grenzen der Reorganisation. In: Rainer Koch, Peter Conrad und Wolfgang H. Lorig (Hg.): *New Public Service*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 111–128. Online verfügbar unter https://doi.org/10.1007/978-3-8349-6371-0_6.

- Bohne, Eberhard (2010): *The World Trade Organization. Institutional development and reform*. Basingstoke: Palgrave Macmillan (Governance and public management series).
- Bozeman, Barry; Su, Xuhong (2015): Public Service Motivation Concepts and Theory: A Critique. In: *Public Administration Review* 75 (5), S. 700–710. DOI: 10.1111/puar.12248.
- Brehm, John; Gates, Scott (1999): *Working, shirking, and sabotage. Bureaucratic response to a democratic public*. 1. paperback ed. Ann Arbor: Univ. of Michigan Press (Michigan studies in political analysis).
- Brinsden, Hannah; Lang, Tim (2015): Reflecting on ICN2: was it a game changer? In: *Archives of Public Health* 73, S. 42. DOI: 10.1186/s13690-015-0091-y.
- Brühl, Tanja (2019): Krise des Multilateralismus – Krise der Vereinten Nationen? In: *Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen* 67 (1), S. 3–8. Online verfügbar unter <https://zeitschrift-vereinte-nationen.de/suche/zvn/artikel/krise-des-multilateralismus-krise-der-vereinten-nationen/>, zuletzt geprüft am 18.11.2021.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2021): *SDG 4: Hochwertige Bildung*. Online verfügbar unter <https://www.bmz.de/de/agenda-2030/sdg-4>, zuletzt aktualisiert am 24.09.2021, zuletzt geprüft am 24.09.2021.
- Bundeszentrale für politische Bildung (2018): *Vor fünf Jahren: Textilfabrik Rana Plaza in Bangladesch eingestürzt | bpb*. In: *Bundeszentrale für politische Bildung*, 23.04.2018. Online verfügbar unter <https://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/268127/textilindustrie-bangladesch>, zuletzt geprüft am 14.07.2021.
- Busch, Per Olof (2015): Die Autonomie internationaler Verwaltungsstäbe als Akteure nicht-hierarchischer Politiktransfers. In: Eugénia Da Conceição-Heldt, Martin Koch und Andrea Liese (Hg.): *Internationale Organisationen. Autonomie, Politisierung, interorganisationale Beziehungen und Wandel*. 1. Aufl. (Politische Vierteljahresschrift : Sonderheft), S. 81–106.
- Busch, Per-Olof (2009): *The Climate Secretariat: Making a Living in a Straitjacket*. In: Frank Biermann und Bernd Siebenhüner (Hg.): *Managers of Global Change. The Influence of International Environmental Bureaucracies*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, S. 245–264.
- Busch, Per-Olof (2014): *Independent Influence of International Public Administrations: Contours and Future Directions of an Emerging Research Strand*. In: Shena Ashley, Soonhee Kim und W. Henry Lambright (Hg.): *Public Administration in the Context of Global Governance*. Cheltenham, England: Edward Elgar Publishing Limited, S. 45–62.

- Busch, Per-Olof; Liese, Andrea (2017): The Authority of International Public Administrations. In: Michael W. Bauer, Christoph Knill und Steffen Eckhard (Hg.): *International Bureaucracy. Challenges and Lessons for Public Administration Research*. London: Palgrave Macmillan UK (Public Sector Organizations), S. 97–122.
- Checkel, Jeffrey T. (2008): Process Tracing. In: Audie Klotz und Deepa Prakash (Hg.): *Qualitative Methods in International Relations. A Pluralist Guide*. Basingstoke: Palgrave Macmillan (Research methods series), S. 114–127.
- Chorev, Nitsan (2012): *The World Health Organization between North and South*. Ithaca, N.Y: Cornell University Press. Online verfügbar unter <http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt7z988>, zuletzt geprüft am 22.10.2021.
- Chuenpagdee, Ratana (2019): Too Big to Ignore - A Transdisciplinary Journey. In: Ratana Chuenpagdee und Svein Jentoft (Hg.): *Transdisciplinarity for Small-Scale Fisheries Governance. Analysis and Practice*. Cham: Springer International Publishing (MARE Publication Series, 21), S. 15–31.
- Chwieroth, Jeffrey M. (2013): “The silent revolution:” How the staff exercise informal governance over IMF lending. In: *The Review of International Organizations* 8 (2), S. 265–290. DOI: 10.1007/s11558-012-9154-9.
- Collier, David (2011): Understanding Process Tracing. In: *Political Science & Politics* 44 (4), S. 823–830. DOI: 10.1017/S1049096511001429.
- Cortell, Andrew P.; Peterson, Susan (2006): Dutiful agents, rogue actors, or both? Staffing, voting rules, and slack in the WHO and WTO. In: Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson und Michael J. Tierney (Hg.): *Delegation and Agency in International Organizations*. Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press (Political Economy of Institutions and Decisions), S. 255–280.
- Cox, Robert W.; Jacobson, Harold Karan (Hg.) (1973a): *The Anatomy of Influence. Decision Making in International Organization*. New Haven: Yale University Press.
- Cox, Robert W.; Jacobson, Harold Karan (1973b): The Framework for Inquiry. In: Robert W. Cox und Harold Karan Jacobson (Hg.): *The Anatomy of Influence. Decision Making in International Organization*. New Haven: Yale University Press, S. 1–36.
- Dahlström, Carl (2012): Politics and Administration. In: B. Guy Peters und Jon Pierre (Hg.): *The SAGE Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications, S. 361–367.

Depledge, Joanna (2005): *The Organization of Global Negotiations: Constructing the Climate Change Regime*. London: Earthscan.

Depledge, Joanna (2007): A Special Relationship: Chairpersons and the Secretariat in the Climate Change Negotiations. In: *Global Environmental Politics* 7 (1), S. 45–68. DOI: 10.1162/glep.2007.7.1.45.

Derlien, Hans-Ulrich (1995): *Public Administration in Germany: Political and Societal Relations*. In: Jon Pierre (Hg.): *Bureaucracy in the Modern State. An Introduction to Comparative Public Administration*. Aldershot: Edward Elgar Publishing, S. 64–91.

Derlien, Hans-Ulrich; Böhme, Doris; Heindl, Markus (2011): *Bürokratietheorie. Einführung in eine Theorie der Verwaltung*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Studienskripten zur Soziologie). Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-93174-6>.

Derlien, Hans-Ulrich; Mayntz, Renate (1988): *Comparative Elite Study II. Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes 1987*. Bamberg (Verwaltungswissenschaftliche Beiträge, Nr. 25).

Deutsche UNESCO-Kommission (2021a): *4. Weltbericht zur Erwachsenenbildung veröffentlicht*. Online verfügbar unter <https://www.unesco.de/bildung/bildungsbiografie/4-weltbericht-zur-erwachsenenbildung-veroeffentlicht>, zuletzt aktualisiert am 31.08.2021, zuletzt geprüft am 31.08.2021.

Deutsche UNESCO-Kommission (2021b): *Verfassung der Organisation für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO)*. Online verfügbar unter <https://www.unesco.de/mediathek/dokumente/verfassung-der-organisation-fuer-bildung-wissenschaft-und-kultur>, zuletzt aktualisiert am 30.12.2021, zuletzt geprüft am 30.12.2021.

Deutsche Welthungerhilfe (2021): *Ernährungssysteme: Hungrig nach Wandel. Unser Ernährungssystem muss von Grund auf erneuert werden*. Online verfügbar unter https://www.welthungerhilfe.de/hunger/ernaehrungssysteme/?wc=DGGOFM1000&gclid=Cj0KCQjws4aKBhDPARISAIWH0JWBihQT0SJ29IHu_DPvKogva4XCldmOHZPxIPPtGXXK5AkUCoH0uwaAtdnE-ALw_wcB, zuletzt geprüft am 22.09.2021.

Dijkstra, Hylke (2010): Explaining variation in the role of the EU Council Secretariat in first and second pillar policy-making. In: *Journal of European Public Policy* 17 (4), S. 527–544. DOI: 10.1080/13501761003673526.

Dijkstra, Hylke (2015): Shadow bureaucracies and the unilateral control of international secretariats: Insights from UN peacekeeping. In: *The Review of International Organizations* 10 (1), S. 23–41. DOI: 10.1007/s11558-014-9203-7.

Dijkstra, Hylke (2017): Collusion in International Organizations: How States Benefit from the Authority of Secretariats. In: *Global Governance*, 23 (4), S. 601–618.

Dijkzeul, Dennis (2012): Not just states or the Secretary-General, but also staff: the emergence of UNOPS as new UN organization. In: Joel E. Oestreich (Hg.): *International Organizations as Self-Directed Actors. A Framework for Analysis*: Routledge Taylor & Francis Group, S. 195–217.

Dobbels, Mathias; Neuhold, Christine (2013): ‘The Roles Bureaucrats Play’: The Input of European Parliament (EP) Administrators into the Ordinary Legislative Procedure: A Case Study Approach. In: *Journal of European Integration* 35 (4), S. 375–390. DOI: 10.1080/07036337.2012.689832.

Downs, Anthony (1967): *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company (Rand Corporation Research Study).

Dunleavy, Patrick (1992): *Democracy, Bureaucracy, and Public Choice. Economic Explanations in Political Science*. New York, NY: Prentice Hall.

Dykmann, Klaas (2017): *Internationale Organisationen und ihre Zivilisierungsbestrebungen. Die Geschichte der Weltgesundheitsorganisation*. Zürich: LIT (Internationale Politik, Band 25).

ECDPM (2014): Five Points to Take Away from the ICN2 - ECDPM. Online verfügbar unter <http://www.fao.org/3/i4436e/i4436e.pdf>, zuletzt aktualisiert am 06.04.2018, zuletzt geprüft am 15.09.2021.

Eckhard, Steffen; Ege, Jörn (2016): International bureaucracies and their influence on policy-making: a review of empirical evidence. In: *Journal of European Public Policy* 23 (7), S. 960–978. DOI: 10.1080/13501763.2016.1162837.

Ege, Jörn (2016): *Verwaltungsautonomie in internationalen Organisationen. Eine deskriptiv-vergleichende Analyse*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Ege, Jörn (2017): Comparing the Autonomy of International Public Administrations: An Ideal-Type Approach. In: *Public Administration* 95 (3), S. 555–570.

Ege, Jörn (2020): What International Bureaucrats (Really) Want. In: *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 26 (4), S. 577–600. DOI: 10.1163/19426720-02604003.

Ege, Jörn; Bauer, Michael W.; Bayerlein, Louisa; Eckhard, Steffen; Knill, Christoph (2021): Avoiding disciplinary garbage cans: a pledge for a problem-driven approach to researching international public

administration. In: *Journal of European Public Policy* online first, S. 1–13. DOI: 10.1080/13501763.2021.1906300.

Ege, Jörn; Bauer, Michael W.; Wagner, Nora (2019): Improving Generalizability in Transnational Bureaucratic Influence Research: A (Modest) Proposal. In: *International Studies Review* 95 (3), S. 1–25. DOI: 10.1093/isr/viz026.

Ege, Jörn; Bauer, Michael W.; Wagner, Nora (2021): How do international bureaucrats affect policy outputs? Studying administrative influence strategies in international organizations. In: *International Review of Administrative Sciences* 87 (4), 737–754. DOI: 10.1177/00208523211000109.

Eiden, Hans-Christoph; Welte, Simon (2016): The Second International Conference on Nutrition, as Seen by a Member State. In: Hans Konrad Biesalski und Robert E. Black (Hg.): Hidden hunger. Malnutrition and the first 1000 days of life - causes, consequences, and solutions. Basel: Karger (World review of nutrition and dietetics, Vol.115), S. 134–141.

Eisenstadt, S. N. (1958): Bureaucracy and Bureaucratization. In: *Current Sociology* 7 (2), S. 99–124. DOI: 10.1177/001139215800700201.

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (2004): Report of the Expert Consultation on the Role of Small-Scale Fisheries in Poverty Alleviation and Food Security, Rome, 5 - 8 July 2004 (FAO fisheries report, FIPL/R749 (En)). Online verfügbar unter <http://www.fao.org/3/y5651e/y5651e.pdf>, zuletzt geprüft am 25.06.2021.

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (2005): FAO Committee on Fisheries. Supporting Small-Scale Fisheries through an Enabling Environment (COFI/2005/5). Online verfügbar unter <https://www.fao.org/3/j3696e/j3696e.pdf>, zuletzt geprüft am 27.01.2022.

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (2007a): Report of the twenty-seventh session of the Committee on Fisheries. Rome, 5 - 9 March 2007 (FAO fisheries report, FIEL/R830 (En)). Online verfügbar unter <https://www.fao.org/3/a1160e/a1160e00.pdf>, zuletzt geprüft am 27.01.2022.

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (2007b): FAO Committee on Fisheries. Social Issues in Small-Scale Fisheries (COFI/2007/6). Online verfügbar unter <https://www.fao.org/3/j8992e/j8992e.pdf>, zuletzt geprüft am 27.01.2022.

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (2008): Securing Sustainable Small-Scale Fisheries. Bringing together responsible fisheries and social development. Online

verfügbar unter http://www.fao.org/fishery/docs/DOCUMENT/small_scale/2008/Presentation4SSF-RevJuly2008.pdf, zuletzt geprüft am 17.06.2021.

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (2009a): FAO Council. Report of the Twenty-eighth Session of the Committee on Fisheries (2-6 March 2009). Rome (CL136/2). Online verfügbar unter <https://www.fao.org/3/k4938e/k4938e.pdf>, zuletzt geprüft am 27.01.2022.

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (2009b): Report of the global conference on small-scale fisheries. Securing sustainable small-scale fisheries: bringing together responsible fisheries and social development. Rome (FAO fisheries and aquaculture report, no. 911). Online verfügbar unter <https://www.fao.org/3/i1227t/i1227t.pdf>, zuletzt geprüft am 27.01.2022.

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (2009c): FAO Committee on Fisheries. Securing Sustainable Small-Scale Fisheries. Bringing Together Responsible Fisheries and Social Development. Rome (COFI/2009/7). Online verfügbar unter <https://www.fao.org/3/k3984e/k3984e.pdf>, zuletzt geprüft am 27.01.2022.

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (2010): Report of the AP-FIC/FAO Regional Consultative Workshop. Securing sustainable small-scale fisheries: Bringing together responsible fisheries and social development. Bangkok, Thailand, 6-8 October 2010 (RAP Publication 2010/19). Online verfügbar unter <https://www.fao.org/3/i1934e/i1934e.pdf>, zuletzt geprüft am 27.01.2022.

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (2011a): Code of conduct for responsible fisheries. Rome: FAO. Online verfügbar unter <https://www.fao.org/3/i1900e/i1900e.pdf>, zuletzt geprüft am 27.01.2022.

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (2011b): Discussion Document: Towards Voluntary Guidelines on Securing Sustainable Small-Scale Fisheries. Online verfügbar unter <http://www.fao.org/3/am431e/am431e.pdf>, zuletzt geprüft am 31.05.2021.

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (2011c): Report of the Africa Regional Consultative Meeting on Securing Sustainable Small-Scale Fisheries. Rome (FAO fisheries and aquaculture report, FIPI/R963 (Bi)). Online verfügbar unter <https://www.fao.org/3/i2083b/i2083b00.pdf>, zuletzt geprüft am 27.01.2022.

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (2011d): Report of the Latin America and Caribbean Regional Consultative Meeting on Securing Sustainable Small-Scale Fisheries. Bringing Together Responsible Fisheries and Social Development. Rome (FAO fisheries and

aquaculture report, FIPI/R964 (Bi)). Online verfügbar unter <http://www.fao.org/3/i2084b/i2084b.pdf>, zuletzt geprüft am 22.06.2021.

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (2011e): Report of the twenty-ninth session of the Committee on Fisheries. Rome, 31 January - 4 February 2011 (FAO fisheries and aquaculture report, FIPI R973 (En)). Online verfügbar unter <https://www.fao.org/3/i2281e/i2281e00.pdf>, zuletzt geprüft am 27.01.2022.

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (2012a): Report of the FAO Workshop on International Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries, Rome, 7 - 10 February 2012: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO fisheries and aquaculture report, 1004). Online verfügbar unter <http://www.fao.org/docrep/015/i2719e/i2719e00.pdf>.

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (2012b): Report of the Near East and North Africa Regional Consultative Meeting on Securing Sustainable Small-Scale Fisheries. Bringing together responsible fishing and social development : Muscat, Sultanate of Oman, 26-28 March 2012. Rome (FAO fisheries and aquaculture report, no. 1005). Online verfügbar unter <https://www.fao.org/3/i2720e/i2720e.pdf>, zuletzt geprüft am 27.01.2022.

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (2012c): FAO Committee on Fisheries. Update on the Development of International Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries (COFI/2012/7).

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (2013a): Report of the Council of FAO. Hundred and Forty-eighth Session. Rome, 2-6 December 2013 (CL 148/REP). Online verfügbar unter <https://www.fao.org/3/MJ275E/MJ275E.pdf>, zuletzt geprüft am 27.01.2022.

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (2013b): Report of the thirtieth session of the Committee on Fisheries. Rome, 9 - 13 July 2012 (FAO fisheries and aquaculture report, FIPI/R1012 (En)). Online verfügbar unter <https://www.fao.org/3/i3105e/i3105e.pdf>, zuletzt geprüft am 27.01.2022.

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (2013c): FAO Conference. Preparations for the Second International Conference on Nutrition (ICN2) (C 2013/31). Online verfügbar unter <http://www.fao.org/3/mg527e/mg527e.pdf>, zuletzt geprüft am 06.09.2021.

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (2013d): An Introduction to the FAO Council. Online verfügbar unter http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/bodies/Council/IntroFAOCouncil.pdf, zuletzt geprüft am 10.09.2021.

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (2014a): FAO Council. Hundred and Forty-ninth Session. Progress Report on the Preparation of the Second International Conference on Nutrition (ICN2). FAO. Rome (CL 149/9). Online verfügbar unter <http://www.fao.org/3/mk201e/mk201e.pdf>, zuletzt geprüft am 14.09.2021.

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (2014b): FAO Committee on Fisheries. Chairperson's Report of the Technical Consultation on International Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries (COFI/2014/Inf.10). Online verfügbar unter http://www.fao.org/fishery/docs/DOCUMENT/ssf/SSF_guidelines/TC/2014/Inf10e.pdf, zuletzt geprüft am 21.06.2021.

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (2014c): FAO Committee on Fisheries. Securing Sustainable Small-Scale Fisheries: Update on the Development of the Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Eradication (SSF Guidelines). Rome (COFI/2014/3). Online verfügbar unter <https://www.fao.org/3/mk050e/mk050e.pdf>, zuletzt geprüft am 27.01.2022.

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (2014d): Committee on Agriculture. Twentieth fourth Session. Second International Conference on Nutrition (ICN2): update on preparations. Rome (COAG/2014/INF/5). Online verfügbar unter <http://www.fao.org/3/ML091E/ML091E.pdf>, zuletzt geprüft am 07.09.2021.

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (2015): FAO Conference. Thirty-ninth Session. Report of the 31st Session of the Committee on Fisheries (Rome, 9-13 June 2014). Rome (C 2015/23). Online verfügbar unter <https://www.fao.org/3/ml770e/ml770e.pdf>, zuletzt geprüft am 16.11.2021.

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (2021): Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Eradication. Online verfügbar unter <http://www.fao.org/voluntary-guidelines-small-scale-fisheries/background/en/>, zuletzt aktualisiert am 2021, zuletzt geprüft am 17.06.2021.

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen; Weltgesundheitsorganisation (2013): Proceedings. Preparatory Technical Meeting for the Joint FAO/WHO Second International Conference on Nutrition (ICN2). Rome. Online verfügbar unter <https://www.fao.org/3/at607e/at607e.pdf>, zuletzt geprüft am 27.01.2022.

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen; Weltgesundheitsorganisation (2014): Report of the Joint FAO/WHO Secretariat on the Conference, zuletzt geprüft am 15.09.2021.

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen; WorldFish Center (2008): Small-scale Capture Fisheries : A Global Overview with Emphasis on Developing Countries: World Bank, Washington, DC. Online verfügbar unter <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16752>, zuletzt geprüft am 27.01.2022.

Falleti, Tulia G.; Lynch, Julia F. (2009): Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. In: *Comparative Political Studies* 42 (9), S. 1143–1166. DOI: 10.1177/0010414009331724.

Feldman, Martha S. (1989): Order without design. Information production and policy making. Stanford: Stanford University Press.

Fleischer, Julia; Reiners, Nina (2021): Connecting International Relations and Public Administration: Toward A Joint Research Agenda for the Study of International Bureaucracy. In: *International Studies Review* online first. DOI: 10.1093/isr/viaa097.

Freedman, Lawrence (2013): Strategy. A History. New York, NY: Oxford University Press USA. Online verfügbar unter <http://site.ebrary.com/lib/alltitles/docDetail.action?docID=10756869>, zuletzt geprüft am 22.10.2021.

Frieden, Jeffrey A. (1999): Actors and Preferences in International Relations. In: David A. Lake und Robert Powell (Hg.): Strategic Choice and International Relations. Princeton, N.J., Chichester: Princeton University Press, S. 39–76.

George, Alexander L.; Bennett, Andrew (2005): Case Studies and Theory Development in the Social Sciences. Cambridge, Massachusetts, London, England: MIT Press (BCSIA studies in international security).

Georgellis, Y.; Iossa, E.; Tabvuma, V. (2011): Crowding Out Intrinsic Motivation in the Public Sector. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 21 (3), S. 473–493. DOI: 10.1093/jopart/muq073.

Goldstein, Judith L.; Steinberg, Richard H. (2008): Negotiate or Litigate? Effects of WTO Judicial Delegation on U.S. Trade Politics. In: *Law and Contemporary Problems* 71 (1), S. 257–282. Online verfügbar unter <http://www.jstor.org/stable/27592228>, zuletzt geprüft am 30.12.2021.

Grauhan, Rudolf-Richard (1969): Modelle politischer Verwaltungsführung. In: *Politische Vierteljahresschrift* 10 (2/3), S. 269–284.

Grohs, Stephan; Rasch, Daniel (2021): Administrative convergence in the United Nations system? Patterns of administrative reform in four United Nations organizations over time. In: *International Review of Administrative Sciences* 87 (4), 755-774. DOI: 10.1177/00208523211018781.

Gulrajani, Nilima; Moloney, Kim (2012): Globalizing Public Administration. Today's Research and Tomorrow's Agenda. In: *Public Administration Review* 72 (1), S. 78–86.

Haas, Ernst Bernard (1964): *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*. Palo Alto (CA): Stanford University Press.

Hammerschmid, Gerhard; Meyer, Renate E.; Egger-Peitler, Isabell (2009): Das Konzept der Public Service Motivation – Status Quo der internationalen Diskussion und erste empirische Evidenzen für den deutschsprachigen Raum. In: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 2 (1), S. 73–92. Online verfügbar unter <https://www.budrich-journals.de/index.php/dms/article/view/2869>.

Hammond, Thomas H. (2003): Veto Points, Policy Preferences, and Bureaucratic Autonomy in Democratic Systems. In: George Krause und Kenneth Meier (Hg.): *Politics, Policy, and Organizations. Frontiers in the Scientific Study of Bureaucracy*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, S. 73–103.

Hansen, Hans Krause; Mühlen-Schulte, Arthur (2012): The power of numbers in global governance. In: *Journal of International Relations and Development* 15 (4), S. 455–465. DOI: 10.1057/jird.2012.1.

Haverland, Markus; Blatter, Joachim (2012): Two or Three Approaches to Explanatory Case Study Research? APSA 2012 Annual Meeting Paper.

Hawkins, Darren G.; Jacoby, Wade (2006): How agents matter. In: Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson und Michael J. Tierney (Hg.): *Delegation and Agency in International Organizations*. Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press (Political Economy of Institutions and Decisions), S. 199–228.

Hawkins, Darren G.; Lake, David A.; Nielson, Daniel L.; Tierney, Michael J. (2006): Delegation under anarchy: states, international organizations, and principal-agent theory. In: Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson und Michael J. Tierney (Hg.): *Delegation and Agency in International Organizations*. Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press (Political Economy of Institutions and Decisions), S. 3–38.

Houston, D. J. (2000): Public-Service Motivation: A Multivariate Test. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (4), S. 713–727. DOI: 10.1093/oxfordjournals.jpart.a024288.

Howlett, Michael; Ramesh, M.; Perl, Anthony (2009): *Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems*. 3. Aufl. Ontario: Oxford University Press.

Huber, John D.; Shipan, Charles R. (2002): *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press (Cambridge studies in comparative politics).

Hupe, Peter L.; Hill, Michael J. (2006): *The Three Action Levels of Governance: Re-framing the Policy Process Beyond the Stages Model*. In: B. Guy Peters und Jon Pierre (Hg.): *Handbook of public policy*. London: SAGE Publications, S. 13–30.

IndustriALL (2016): *Progress made towards an ILO standard on global supply chains*. Online verfügbar unter <http://www.industriall-union.org/progress-made-towards-an-ilo-standard-on-global-supply-chains>, zuletzt aktualisiert am 15.06.2016, zuletzt geprüft am 16.07.2021.

International Institute for Sustainable Development (2014): *Summary of the Second International Conference on Nutrition*. 19-21 NOVEMBER 2014. In: *International Conference on Nutrition Bulletin* 226 (1). Online verfügbar unter <https://enb.iisd.org/FAO/nutrition/icn2/html/crsvol226num1e.html>, zuletzt geprüft am 10.09.2021.

Internationale Arbeitsorganisation (2006): *Governing Body. Minutes of the 297th Session (GB.297/PV)*. Online verfügbar unter <https://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/refs/pdf/pv297.pdf>, zuletzt geprüft am 01.09.2021.

Internationale Arbeitsorganisation (2007): *Governing Body. Minutes of the 300th Session of the Governing Body of the International Labour Office (GB.300/PV)*. Online verfügbar unter https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meeting-document/wcms_091717.pdf, zuletzt geprüft am 01.09.2021.

Internationale Arbeitsorganisation (2008): *Governing Body. Minutes of the 301st Session of the Governing Body of the International Labour Office (GB.301/PV)*. Online verfügbar unter https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meeting-document/wcms_097016.pdf, zuletzt geprüft am 01.09.2021.

Internationale Arbeitsorganisation (2012a): *Governing Body. Agenda of the International Labour Conference (GB.313/INS/2)*. Online verfügbar unter https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_175447.pdf, zuletzt geprüft am 01.09.2021.

Internationale Arbeitsorganisation (2012b): Governing Body. Agenda of the International Labour Conference (GB.316/INS/4). Online verfügbar unter https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_192447.pdf, zuletzt geprüft am 01.09.2021.

Internationale Arbeitsorganisation (2013a): Auf dem Weg zum hundertjährigen Bestehen der IAO. Realitäten, Erneuerung und dreigliedriges Engagement. 1. Auflage. Genf (ILC.102/DG/1A). Online verfügbar unter https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_214110.pdf, zuletzt geprüft am 26.01.2022.

Internationale Arbeitsorganisation (2013b): International Labour Conference. Provisional Record. 102nd Session, Geneva, June 2013 (20). Online verfügbar unter https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_218078.pdf, zuletzt geprüft am 04.08.2021.

Internationale Arbeitsorganisation (2013c): International Labour Conference. Provisional Record. 102nd Session, Geneva, June 2013. Sixth item on the agenda: Recurrent discussion on the strategic objective of social dialogue under the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization (11). Online verfügbar unter https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_216305.pdf, zuletzt geprüft am 01.09.2021.

Internationale Arbeitsorganisation (2013d): International Labour Conference. Resolution concerning the recurrent discussion on social dialogue. Online verfügbar unter https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_223786.pdf, zuletzt geprüft am 05.08.2021.

Internationale Arbeitsorganisation (2013e): Governing Body. Agenda of the International Labour Conference. Proposals for the agenda of the 103rd Session (2014) and beyond. Geneva (GB.317/INS/2(Rev.)). Online verfügbar unter https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_205286.pdf, zuletzt geprüft am 01.09.2021.

Internationale Arbeitsorganisation (2013f): Governing Body. Minutes of the 317th Session of the Governing Body of the International Labour Office (GB.317/PV). Online verfügbar unter https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_214435.pdf, zuletzt geprüft am 01.09.2021.

Internationale Arbeitsorganisation (2013g): Governing Body. Agenda of the International Labour Conference (2015 and beyond) (GB.319/INS/2). Online verfügbar unter

https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meeting-document/wcms_222513.pdf, zuletzt geprüft am 01.09.2021.

Internationale Arbeitsorganisation (2013h): Governing Body. Draft Minutes. Institutional Section (GB.319/INS/PV/Draft). Online verfügbar unter https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_230875.pdf, zuletzt geprüft am 01.09.2021.

Internationale Arbeitsorganisation (2014): Governing Body. Agenda of the International Labour Conference (GB 320/INS/2). Online verfügbar unter https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_235721.pdf, zuletzt geprüft am 04.08.2021.

Internationale Arbeitsorganisation (2016a): Decent Work in Global Supply Chains. ILC 105/2016, Report IV. Geneva: ILO (International Labour Conference, 105th Session). Online verfügbar unter https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meeting-document/wcms_468097.pdf.

Internationale Arbeitsorganisation (2016b): International Labour Conference. Provisional Record. 105th Session, Geneva, May-June 2016 (7). Online verfügbar unter https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meeting-document/wcms_487312.pdf, zuletzt geprüft am 04.08.2021.

Internationale Arbeitsorganisation (2016c): International Labour Conference. Resolution concerning decent work in global supply chains. International Labour Conference. Online verfügbar unter https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meeting-document/wcms_497555.pdf, zuletzt geprüft am 05.08.2021.

Internationale Arbeitsorganisation (2017): The Rana Plaza Accident and its aftermath. The Rana Plaza disaster, Savar, Bangladesh. Online verfügbar unter https://www.ilo.org/global/topics/geip/WCMS_614394/lang--en/index.htm, zuletzt aktualisiert am 21.06.2021, zuletzt geprüft am 14.07.2021.

Ireland, Timothy D.; Spezia, Carlos H. (2014): Adult education in retrospective: 60 years of CONFINTEA. UNESCO Office Brasilia. Online verfügbar unter <https://files.eric.ed.gov/full-text/ED561053.pdf>, zuletzt geprüft am 24.08.2021.

Jahn, Detlef (2013): Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Jentoft, Svein (2014): Walking the talk: implementing the international voluntary guidelines for securing sustainable small-scale fisheries. In: *Maritime Studies* 13 (1). DOI: 10.1186/s40152-014-0016-3.

- Jinnah, Sikina (2010): Overlap Management in the World Trade Organization: Secretariat Influence on Trade-Environment Politics. In: *Global Environmental Politics* 10 (2), S. 54–79.
- Jinnah, Sikina (2011): Marketing Linkages: Secretariat Governance of the Climate-Biodiversity Interface. In: *Global Environmental Politics* 11 (3), S. 23–43.
- Jinnah, Sikina (2014): Post-treaty politics. Secretariat influence in global environmental governance. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press (Earth system governance).
- Johnson, Tana (2013): Institutional Design and Bureaucrats' Impact on Political Control. In: *The Journal of Politics* 75 (1), S. 183–197. DOI: 10.1017/S0022381612000953.
- Johnson, Tana (2016): Cooperation, co-optation, competition, conflict: international bureaucracies and non-governmental organizations in an interdependent world. In: *Review of International Political Economy* 23 (5), S. 737–767. DOI: 10.1080/09692290.2016.1217902.
- Johnson, Tana; Urpelainen, Johannes (2014): International Bureaucrats and the Formation of Intergovernmental Organizations: Institutional Design Discretion Sweetens the Pot. In: *International Organization* 68 (01), S. 177–209. DOI: 10.1017/S0020818313000349.
- Johnstone, Ian (2003): The Role of the UN Secretary-General: The Power of Persuasion Based on Law. In: *Global Governance* 9 (4), S. 441–458.
- Johnstone, Ian (2011): *The Power of Deliberation*. New York, NY: Oxford University Press.
- Jørgens, Helge; Kolleck, Nina; Saerbeck, Barbara (2016): Exploring the hidden influence of international treaty secretariats: using social network analysis to analyse the Twitter debate on the 'Lima Work Programme on Gender'. In: *Journal of European Public Policy* 23 (7), S. 979–998. DOI: 10.1080/13501763.2016.1162836.
- Jørgens, Helge; Kolleck, Nina; Saerbeck, Barbara; Well, Mareike (2017): Orchestrating (Bio-)Diversity: The Secretariat of the Convention of Biological Diversity as an Attention- Seeking Bureaucracy. In: Michael W. Bauer, Christoph Knill und Steffen Eckhard (Hg.): *International Bureaucracy. Challenges and Lessons for Public Administration Research*. London: Palgrave Macmillan UK (Public Sector Organizations), S. 73–95.
- Kaasch, Alexandra; Martens, Kerstin (Hg.) (2015): *Actors and Agency in Global Social Governance*: Oxford University Press.
- Kamradt-Scott, Adam (2010): The WHO Secretariat, norm entrepreneurship, and global disease outbreak control. In: *Journal of International Organizations Studies* 1 (1), S. 72–89.

- Kaufman, Herbert (1956): Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration. In: *American Political Science Review* 50 (4), S. 1057–1073. DOI: 10.2307/1951335.
- Kaufman, Herbert (2006): The forest ranger. A study in administrative behavior. Special reprint edition. New York, NY: Resources for the Future.
- Kingdon, John W. (2003): Agendas, alternatives, and public policies. Second edition. New York, NY: Longman.
- Knill, Christoph; Bauer, Michael W. (2016): Policy-making by international public administrations: concepts, causes and consequences. In: *Journal of European Public Policy* 23 (7), S. 949–959. DOI: 10.1080/13501763.2016.1168979.
- Knill, Christoph; Bayerlein, Louisa; Enkler, Jan; Grohs, Stephan (2019): Bureaucratic influence and administrative styles in international organizations. In: *The Review of International Organizations* 14 (1), S. 83–106. DOI: 10.1007/s11558-018-9303-x.
- Knill, Christoph; Eckhard, Steffen; Grohs, Stephan (2016): Administrative styles in the European Commission and the OSCE Secretariat: striking similarities despite different organizational settings. In: *Journal of European Public Policy* 23 (7), S. 1057–1076. DOI: 10.1080/13501763.2016.1162832.
- Knill, Christoph; Enkler, Jan; Schmidt, Sylvia; Eckhard, Steffen; Grohs, Stephan (2017): Administrative Styles of International Organizations: Can we Find Them, Do They Matter? In: Michael W. Bauer, Christoph Knill und Steffen Eckhard (Hg.): *International Bureaucracy. Challenges and Lessons for Public Administration Research*. London: Palgrave Macmillan UK (Public Sector Organizations), S. 43–71.
- Knill, Christoph; Tosun, Jale (2015): Einführung in die Policy-Analyse. Opladen, Stuttgart: Budrich; UTB (UTB Politikwissenschaft, 4136). Online verfügbar unter <http://www.utb-studienbook.de/9783838541365>.
- Kuckartz, Udo (2014): *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung*. 2., durchgesehene Auflage. Weinheim, Basel: Beltz Juventa (Grundlagentexte Methoden).
- Lake, David A.; Powell, Robert (1999): International Relations: A Strategic-Choice Approach. In: David A. Lake und Robert Powell (Hg.): *Strategic Choice and International Relations*. Princeton, N.J., Chichester: Princeton University Press, S. 3–38.

- Lauth, Hans-Joachim; Winkler, Jürgen R. (2010): Methoden der Vergleichenden Politikwissenschaft. In: Hans-Joachim Lauth (Hg.): *Vergleichende Regierungslehre*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 39–72.
- Leisink, Peter; Steijn, Bram (2009): Public service motivation and job performance of public sector employees in the Netherlands. In: *International Review of Administrative Sciences* 75 (1), S. 35–52. DOI: 10.1177/0020852308099505.
- Leuffen, Dirk (2007): Fallauswahl in der qualitativen Sozialforschung. In: Thomas Gschwend, Frank Schimmelfennig, Dirk de Bièvre, Andreas Dür, Christoph Hönnige, Matthias Lehnert et al. (Hg.): *Forschungsdesign in der Politikwissenschaft. Probleme - Strategien - Anwendungen*. Frankfurt, New York: Campus (Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung, 11), S. 201–221.
- Liese, Andrea; Weinlich, Silke (2006): Die Rolle von Verwaltungsstäben internationaler Organisationen. Lücken, Tücken und Konturen eines (neuen) Forschungsgebiets. In: Jörg Bogumil (Hg.): *Politische Vierteljahresschrift. PVS; Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft*. 1. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 491–526.
- Lindvall, Johannes (2009): The Real but Limited Influence of Expert Ideas. In: *World Politics* 61 (04), S. 703–730. DOI: 10.1017/S0043887109990104.
- Littoz-Monnet, Annabelle (2017): Expert Knowledge as a Strategic Resource: International Bureaucrats and the Shaping of Bioethical Standards. In: *International Studies Quarterly* 61 (3), S. 584–595. DOI: 10.1093/isq/sqx016.
- Littoz-Monnet, Annabelle (2021): Expanding without much ado. International bureaucratic expansion tactics in the case of bioethics. In: *Journal of European Public Policy* 28 (6), S. 858–879. DOI: 10.1080/13501763.2020.1781231.
- Loescher, Gil (2001): The UNHCR and World Politics. In: *International Migration Review* 35 (1), S. 33–56. DOI: 10.1093/0199246912.001.0001.
- March, J. G. (1994): *Primer on Decision Making: How Decisions Happen*: Free Press. Online verfügbar unter <https://books.google.de/books?id=cFagB2qj2jwC>.
- Margulis, Matias E. (2018): Negotiating from the margins: how the UN shapes the rules of the WTO. In: *Review of International Political Economy* 25 (3), S. 364–391. DOI: 10.1080/09692290.2018.1447982.

- Martin, Lisa L. (2006): Distribution, information, and delegation to international organizations: the case of IMF conditionality. In: Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson und Michael J. Tierney (Hg.): *Delegation and Agency in International Organizations*. Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press (Political Economy of Institutions and Decisions), S. 140–164.
- Mathiason, John (2007): *Invisible governance. International secretariats in global politics*. First print. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Mauch, Werner (2020a): Adult learning and education from a global perspective: Towards CONFINTEA VII. Online verfügbar unter <https://www.dvv-international.de/en/our-work/stories/detail/adult-learning-and-education-from-a-global-perspective-towards-confintea-vii>, zuletzt aktualisiert am 14.06.2021, zuletzt geprüft am 24.08.2021.
- Mauch, Werner (2020b): Globale Trends in der Erwachsenenbildung – auf dem Weg zu CONFINTEA VII (2022). In: *Hessische Blätter für Volksbildung*. DOI: 10.3278/HBV2002W007.
- Mauß, Hanns W. (2020): Multilateralismus: Varianten, Möglichkeiten, Grenzen, Erfolgsbedingungen. In: *SWP Aktuell* (11). DOI: 10.18449/2020A11.
- Maynard-Moody, S.; Musheno, M. (2000): State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (2), S. 329–358. DOI: 10.1093/oxfordjournals.jpart.a024272.
- Mayntz, Renate (1997): *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. 4. durchgesehene Auflage. Heidelberg: Müller (UTB für Wissenschaft Uni-Taschenbücher Soziologie, 765).
- Mayntz, Renate (2002): Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen. In: Renate Mayntz (Hg.): *Akteure - Mechanismen - Modelle: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen*. Frankfurt am Main: Campus-Verlag (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, 42), S. 7–43.
- Mayntz, Renate (2016): Process tracing, abstraction, and varieties of cognitive interest. In: *New Political Economy* 21 (5), S. 484–488. DOI: 10.1080/13563467.2016.1201805.
- Mayntz, Renate; Derlien, Hans-Ulrich (1989): Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970-1987-Toward Hybridization? In: *Governance* 2 (4), 384-404.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (1975): *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*. Amsterdam: Elsevier.
- Mayring, Philipp (1991): Qualitative Inhaltsanalyse. In: Uwe Flick (Hg.): *Handbuch qualitative Sozialforschung. Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen*. München: Psychologie-Verl.-

- Union, S. 209–213. Online verfügbar unter https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/3727/ssoar-1991-mayring-qualitative_inhaltsanalyse.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-1991-mayring-qualitative_inhaltsanalyse.pdf, zuletzt geprüft am 08.06.2021.
- Mayring, Philipp (2015): *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. 12., überarbeitete Auflage. Weinheim: Beltz (Beltz Pädagogik). Online verfügbar unter http://content-select.com/index.php?id=bib_view&ean=9783407293930.
- McCown, Tara (2004): *Policy Entrepreneurs and Policy Change: Examining the Linkages between TANF, Domestic Violence and the FVO*. Dissertation. West Virginia University, Morgantown, West Virginia. Eberly College of Arts and Sciences. Online verfügbar unter <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.456.8038&rep=rep1&type=pdf>, zuletzt geprüft am 03.02.2021.
- McCubbins, Matthew D.; Noll, Roger G.; Weingast, Barry R. (1987): Administrative Procedures as Instruments of Political Control. In: *Journal of Law Economics, and Organization* 3 (2), S. 243–277.
- Meier, Kenneth J.; Bohte, John (2007): *Politics and the Bureaucracy. Policymaking in the Fourth Branch of Government*. 5. Auflage. Belmont, CA: Thomson/Wadsworth.
- Michaelowa, Katharina; Michaelowa, Axel (2017): The growing influence of the UNFCCC Secretariat on the clean development mechanism. In: *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 17 (2), S. 247–269. DOI: 10.1007/s10784-016-9319-8.
- Miebach, Bernhard (2014): *Soziologische Handlungstheorie. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Moloney, Kim; Rosenbloom, David H. (2020): Creating Space for Public Administration in International Organization Studies. In: *The American Review of Public Administration* 50 (3), S. 227–243. DOI: 10.1177/0275074019888498.
- Morrow, James (1999): The Strategic Setting of Choices: Signaling, Commitment, and Negotiation in International Politics. In: David A. Lake und Robert Powell (Hg.): *Strategic Choice and International Relations*. Princeton, N.J., Chichester: Princeton University Press, S. 77–114.
- Moynihan, Donald P. (2013): Does Public Service Motivation Lead to Budget Maximization? Evidence from an Experiment. In: *International Public Management Journal* 16 (2), S. 179–196. DOI: 10.1080/10967494.2013.817236.

Muno, Wolfgang (2016): Fallstudien und Process Tracing in der Vergleichenden Politikwissenschaft. In: Hans-Joachim Lauth, Marianne Kneuer und Gert Pickel (Hg.): Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden: Springer VS (Springer Reference Sozialwissenschaften), S. 79–90.

Nay, Olivier (2011): What Drives Reforms in International Organizations? External Pressure and Bureaucratic Entrepreneurs in the UN Response to AIDS. In: *Governance* 24 (4), S. 689–712. DOI: 10.1111/j.1468-0491.2011.01545.x.

Nay, Olivier (2012): How do policy ideas spread among international administrations? Policy entrepreneurs and bureaucratic influence in the UN response to AIDS. In: *Journal of Public Policy* 32 (01), S. 53–76. DOI: 10.1017/S0143814X11000183.

Nelson, Stephen C.; Weaver, Catherine (2016): Organizational Culture. In: Jacob Katz Cogan, Ian Hurd und Ian Johnstone (Hg.): The Oxford handbook of international organizations. First edition. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press (Oxford handbooks online), S. 920–939.

Nielson, Daniel L.; Tierney, Michael J. (2003): Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform. In: *International Organization* 57 (2), S. 241–276. DOI: 10.1017/S0020818303572010.

Niskanen, William A. (1971): Bureaucracy and Representative Government. Chicago, IL: Aldine Atherton.

NOAA Fisheries (Hg.) (2017): Code of Conduct for Responsible Fisheries. National Oceanic and Atmospheric Administration, US Department of Commerce. Online verfügbar unter <https://www.fisheries.noaa.gov/national/international-affairs/code-conduct-responsible-fisheries>, zuletzt aktualisiert am 29.12.2017, zuletzt geprüft am 25.01.2022.

Nord, Walter R.; Fox, Suzy (1999): The Individual in Organizational Studies: the Great Disappearing Act? In: Stewart Clegg und Cynthia Hardy (Hg.): Studying organization. Theory and method. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage, S. 142–168.

Nullmeier, Frank (2010): Strategie und politische Verwaltung. Anmerkungen zum Strategiepotehtial der Ministerialverwaltung. In: Joachim Raschke und Ralf Tils (Hg.): Strategie in der Politikwissenschaft. Konturen eines neuen Forschungsfelds. 1. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 257–265.

Obermeier, Axel (2013): Mechanismen institutioneller Dynamiken. Eine vergleichende Prozessanalyse der Entwicklung des ASEAN-Handelsregimes. Zugl.: Bamberg, Univ., Diss., 2013. Bamberg: Univ. of Bamberg Press (Schriften aus der Fakultät Sozial- und Wirtschaftswissenschaften der Otto-

Friedrich-Universität Bamberg, 9). Online verfügbar unter <http://www.opus4.kobv.de/opus4-bamberg/frontdoor/index/index/docId/4380>, zuletzt geprüft am 25.01.2022.

Odell, John S. (2005): Chairing a WTO Negotiation. In: *Journal of International Economic Law* 8 (2), S. 425–448. DOI: 10.1093/jielaw/jgi028.

Oestreich, Joel E. (2012): Introduction. In: Joel E. Oestreich (Hg.): *International Organizations as Self-Directed Actors. A Framework for Analysis*: Routledge Taylor & Francis Group, S. 1–25.

Oksamytna, Kseniya (2017): Policy Entrepreneurship by International Bureaucracies: The Evolution of Public Information in UN Peacekeeping. In: *International Peacekeeping* (online first). DOI: 10.1080/13533312.2017.1395286.

O'Leary, R. (2019): *The Ethics of Dissent: Managing Guerrilla Government*: SAGE Publications (Public Affairs and Policy Administration Series).

Orban, Agnes; Trampusch, Christine (2019): Fallstudien und Methoden. In: Herbert Obinger und Manfred G. Schmidt (Hg.): *Handbuch Sozialpolitik*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 361–381.

Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (2011): General Conference. Records of the General Conference, 36th session. Volume 1: Resolutions (36 C). Online verfügbar unter https://unesdoc.unesco.org/in/documentViewer.xhtml?v=2.1.196&id=p::usmarcdef_0000215084&file=/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach_import_08c7af8a-a5d4-430a-837f-4b33153edcaf%3F_%3D215084eng.pdf&locale=en&multi=true&ark=/ark:/48223/pf0000215084/PDF/215084eng.pdf#%5B%7B%22num%22%3A1413%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22XYZ%22%7D%2C0%2C770%2Cnull%5D, zuletzt aktualisiert am 26.08.2021, zuletzt geprüft am 26.08.2021.

Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (2012a): Executive Board. Decisions adopted by the Executive Board at its 189th session. Paris (189EX/Decisions). Online verfügbar unter <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000215675.nameddest=13>, zuletzt aktualisiert am 20.08.2021, zuletzt geprüft am 26.08.2021.

Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (2012b): Executive Board. Implementation of Standard-Setting Instruments Part II. Action Plan for the Review of the 1976 Recommendation on the Development of Adult Education. Paris (189 EX/13 Part II). Online verfügbar unter <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000215182?12=null&queryId=N-EXPLORE-95396cef-5e92-42e5-9bb8-ec9143a34c4f>, zuletzt geprüft am 25.01.2022.

Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (2013a): Executive Board. Decisions adopted by the Executive Board at its 191st session. Paris (191 EX/Decisions). Online verfügbar unter <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000220725>, zuletzt aktualisiert am 20.08.2021, zuletzt geprüft am 26.08.2021.

Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (2013b): Executive Board. Implementation of standard-setting instruments (191 EX/20 PART I-III & V). Online verfügbar unter <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000219823?posInSet=3&queryId=c1ff50ff-16ab-4921-a9f3-a72cd6b2c87c>, zuletzt aktualisiert am 20.08.2021, zuletzt geprüft am 31.08.2021.

Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (2013c): General Conference. Records of the General Conference, 37 Session. Volume 1: Resolutions. Paris (37 C). Online verfügbar unter <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000226162/PDF/226162eng.pdf.multi>, zuletzt geprüft am 25.01.2022.

Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (2014): Preliminary Report accompanied by a first draft of the Recommendation concerning Adult Learning and Education (CL/4067). Online verfügbar unter <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000229647?2=null&queryId=982cf025-8e0d-40c4-a8e3-544798a8f905>, zuletzt geprüft am 25.01.2022.

Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (2015a): General Conference. Proposal for the revision of the 1976 Recommendation on the Development of Adult Education. (38 C/31). Online verfügbar unter <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000234136?posInSet=3&queryId=e6cc3f1f-631b-4f40-b9c7-17668e37e18f>, zuletzt aktualisiert am 20.08.2021, zuletzt geprüft am 30.08.2021.

Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (2015b): General Conference. Records of the General Conference 38th session. Volume 1: Resolutions. Paris (38C). Online verfügbar unter <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000243325?posInSet=3&queryId=N-0bb3c3d9-dfb9-4086-87fa-971d87139b83>, zuletzt geprüft am 25.01.2022.

Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (2020): Rules of Procedure concerning recommendations to Member States and international conventions covered by the terms of Article IV, paragraph 4, of the Constitution. In: Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Hg.): Basic Texts. 2020 Edition (revised edition). Paris, S. 111–116.

- Page, Edward (1985): *Political Authority and Bureaucratic Power: A Comparative Analysis*. Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books; Harvester Press [distributor].
- Page, Edward (2012): *Policy Without Politicians: Bureaucratic Influence in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Page, Edward; Jenkins, William Ieuan (2008): *Policy Bureaucracy. Government With a Cast of Thousands*. Repr. Oxford: Oxford University Press.
- Patz, Ronny; Goetz, Klaus H. (2017): *Changing Budgeting Administration in International Organizations: Budgetary Pressures, Complex Principals and Administrative Leadership*. In: Michael W. Bauer, Christoph Knill und Steffen Eckhard (Hg.): *International Bureaucracy. Challenges and Lessons for Public Administration Research*. London: Palgrave Macmillan UK (Public Sector Organizations), S. 123–150.
- Perry, James L.; Hondeghem, Annie; Wise, Lois Recascino (2010): *Revisiting the Motivational Bases of Public Service: Twenty Years of Research and an Agenda for the Future*. In: *Public Administration Review* 70 (5), S. 681–690. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2010.02196.x.
- Perry, James L.; Wise, Lois Recascino (1990): *The Motivational Bases of Public Service*. In: *Public Admin Rev* 50 (3), S. 367. DOI: 10.2307/976618.
- Peters, B. Guy (1994): *Agenda-setting in the European community*. In: *Journal of European Public Policy* 1 (1), S. 9–26. DOI: 10.1080/13501769408406945.
- Peters, B. Guy (2002): *The politics of bureaucracy*. Fifth edition. London: Routledge.
- Peters, B. Guy (2012): *The Contemporary Public Service: Politicians, Bureaucrats or Hybrids?* In: Dieter Schimanke, Sylvia Veit und Hans Peter Bull (Hg.): *Bürokratie im Irrgarten der Politik. Gedächtnisband für Hans-Ulrich Derlien*. Unter Mitarbeit von Hans-Ulrich Derlien. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos (Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Bd. 36), S. 101–114.
- Peters, B. Guy; Guedes-Neto, João Victor (2021): *Working, Shirking, and Sabotage in Times of Democratic Backsliding: An Experimental Study in Brazil*. In: Michael W. Bauer, B. Guy Peters, Jon Pierre, Kutsal Yesalkigit und Stefan Becker (Hg.): *Democratic Backsliding and Public Administration. How Populists in Government Transform State Bureaucracies*. Cambridge, United Kingdom, New York, NY: Cambridge University Press, S. 221–245.

- Peters, Guy B. (2005): The Problem of Policy Problems. In: *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 7 (4), S. 349–370. DOI: 10.1080/13876980500319204.
- Piiparinen, Touko (2016): Secretariats. In: Jacob Katz Cogan, Ian Hurd und Ian Johnstone (Hg.): *The Oxford handbook of international organizations*. First edition. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press (Oxford handbooks online), S. 839–858.
- Pollack, Mark A. (1997): Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community. In: *International Organization* 51 (1), S. 99–134.
- Poocharoen, Ora-orn (2013): Bureaucracy and the policy process. In: Eduardo Araral, Scott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh und Xun Wu (Hg.): *Routledge handbook of public policy*. London: Routledge (Routledge handbooks), S. 331–346.
- Posthuma, Anne; Rossi, Arianna (2017): Coordinated governance in global value chains: supranational dynamics and the role of the International Labour Organization. In: *New Political Economy* 22 (2), S. 186–202. DOI: 10.1080/13563467.2016.1273342.
- Raschke, Joachim; Tils, Ralf (2013): *Politische Strategie. Eine Grundlegung*. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-19871-2>.
- Ritchie, Jane; Lewis, Jane; McNaughton Nicholls, Carol; Ormston, Rachel (2013): *Qualitative Research Practice. A Guide for Social Science Students and Researchers*: SAGE Publications Ltd.
- Rockman, Bert A. (1986): America's Two Departments of State. In: Francis Edward Rourke (Hg.): *Bureaucratic power in national policy making. Readings*. Fourth edition. Boston: Little Brown, S. 335–360.
- Rohlfing, Ingo (2012): *Case studies and causal inference. An integrative framework*. Basingstoke: Palgrave Macmillan (Research methods series). Online verfügbar unter <http://site.ebrary.com/lib/alltitles/docDetail.action?docID=10621832>.
- Rouban, L. (2012): Politicization of the civil service. In: B. Guy Peters und Jon Pierre (Hg.): *The SAGE Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications, S. 380–391.
- Rourke, Francis Edward (1986a): Framing Public Policy: The Bureaucratic Role. In: Francis Edward Rourke (Hg.): *Bureaucratic power in national policy making. Readings*. Fourth edition. Boston: Little Brown, S. 307–311.

- Rourke, Francis Edward (1986b): The Power of Bureaucratic Expertise. In: Francis Edward Rourke (Hg.): Bureaucratic power in national policy making. Readings. Fourth edition. Boston: Little Brown, S. 57–61.
- Ruggie, John Gerard (2003): The United Nations and Globalization: Patterns and Limits of Institutional Adaptation. In: *Global Governance* 9 (3), S. 301–321.
- Schäfer, Ingeborg E. (1994): Bürokratische Macht und demokratische Gesellschaft. Kontrolle der öffentlichen Verwaltung ; ein internationaler Vergleich. Opladen: Leske + Budrich.
- Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske + Budrich.
- Schimmelfennig, Frank (2006): Prozessanalyse. In: Joachim Behnke und Kai-Uwe Schnapp (Hg.): Methoden der Politikwissenschaft. Neuere qualitative und quantitative Analyseverfahren. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos (Forschungsstand Politikwissenschaft), S. 263–272.
- Schnapp, Kai-Uwe (2004): Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung, 11).
- Schreier, Margrit (2014): Varianten qualitativer Inhaltsanalyse: ein Wegweiser im Dickicht der Begrifflichkeiten. In: *Forum Qualitative Sozialforschung* 15 (1). Online verfügbar unter <https://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/download/2043/3636/0>, zuletzt geprüft am 08.06.2021.
- Schwanke, Katja; Ebinger, Falk (2006): Politisierung und Rollenverständnis der deutschen Administrativen Elite 1970 bis 2005. Wandel trotz Kontinuität. In: Jörg Bogumil (Hg.): Politische Vierteljahresschrift. PVS; Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. 1. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 227–249.
- Seawright, Jason; Gerring, John (2008): Case Selection Techniques in Case Study Research. In: *Political Research Quarterly* 61 (2), S. 294–308. DOI: 10.1177/1065912907313077.
- Second International Conference on Nutrition (2014): Conference Outcome Document: Rome Declaration on Nutrition. Food and Agriculture Organization of the United Nations; World Health Organization. Rome. Online verfügbar unter <https://www.fao.org/3/ml542e/ml542e.pdf>, zuletzt geprüft am 15.09.2021.

- Seibel, Wolfgang; Reulen, Stephanie (2002): Strategiefähigkeit verwaltungspolitischer Akteure. In: Klaus König (Hg.): *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*. Baden Baden: Nomos, S. 525–547.
- Sharma, Chandrika (2013): Sticky Issues. An Update on the Recent Technical Consultation on the International Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries. In: *SAMUDRA Report* (65), S. 4–7.
- Sharma, Chandrika (2014): Human Rights First. In: *SAMUDRA Report* (67), S. 33–35.
- Shaw, D. John (2007): *World Food Security. A History since 1945*. London: Palgrave Macmillan UK.
- Simon, Herbert Alexander (1981): *Entscheidungsverhalten in Organisationen. Eine Untersuchung von Entscheidungsprozessen in Management und Verwaltung*. Übersetzung der 3. Auflage. Landsberg am Lech: Verlag Moderne Industrie.
- Simon, Herbert Alexander (1997): *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. Fourth edition. New York, NY: Free Press.
- Skovgaard, Jakob (2017): The devil lies in the definition: competing approaches to fossil fuel subsidies at the IMF and the OECD. In: *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 17 (3), S. 341–353. DOI: 10.1007/s10784-017-9355-z.
- Smeddinck, Ulrich; Tils, Ralf (2002): *Normgenese und Handlungslogiken in der Ministerialverwaltung. Die Entstehung des Bundes-Bodenschutzgesetzes: eine politik- und rechtswissenschaftliche Analyse*. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos (Umweltrecht und Umweltpolitik, Band 7).
- t' Hart, Paul; Wille, Anchrit (2012): *Bureaucratic Politics: Opening the Black Box of Executive Government*. In: B. Guy Peters und Jon Pierre (Hg.): *The SAGE Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications, S. 369–379.
- Tallberg, Jonas (2010): The Power of the Chair: Formal Leadership in International Cooperation. In: *International Studies Quarterly* 54 (1), S. 241–265.
- Thomann, Eva; Manatschal, Anita (2016): Identifying context and cause in small-N settings: A Comparative Multilevel Analysis. In: *Policy Sciences* 49 (3), S. 335–348. DOI: 10.1007/s11077-015-9233-x.
- Thomas, Huw; Turnbull, Peter (2018): From horizontal to vertical labour governance: The International Labour Organization (ILO) and decent work in global supply chains. In: *Human Relations* 71 (4), S. 536–559. DOI: 10.1177/0018726717719994.

Thorvaldsdottir, Svanhildur; Patz, Ronny; Eckhard, Steffen (2021): International bureaucracy and the United Nations system: introduction. In: *International Review of Administrative Sciences* 87 (4), 695-700. DOI: 10.1177/00208523211038730.

Tils, Ralf (2001): Professionelle Koordination: Handlungslogiken in der Ministerialverwaltung. In: Edmund Brandt, Ulrich Smeddinck und Ralf Tils (Hg.): *Gesetzesproduktion im administrativen Binnenbereich*. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos (Umweltrecht und Umweltpolitik, 5), S. 31–66.

Tils, Ralf (2003): Politische Logik administrativen Handelns? Handlungskontexte, Orientierungen und Strategien von Ministerialbeamten im Gesetzgebungsprozess. In: Edgar Grande und Rainer Prätorius (Hg.): *Politische Steuerung und neue Staatlichkeit*. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos (Staatslehre und politische Verwaltung, 8), S. 83–106.

Tils, Ralf (2005): Politische Strategieanalyse. Konzeptionelle Grundlagen und Anwendung in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik. 1. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Online verfügbar unter [http://fox.leuphana.de/portal/de/publications/politische-strategieanalyse\(fa1b82ec-78f1-49ba-b910-e0f32ed21691\).html](http://fox.leuphana.de/portal/de/publications/politische-strategieanalyse(fa1b82ec-78f1-49ba-b910-e0f32ed21691).html).

Trampusch, Christine; Palier, Bruno (2016): Between X and Y: how process tracing contributes to opening the black box of causality. In: *New Political Economy* 21 (5), S. 437–454. DOI: 10.1080/13563467.2015.1134465.

Tullock, Gordon (2000): Bureaucracy. In: Gordon Tullock, Arthur Seldon und Gordon L. Brady (Hg.): *Government. Whose Obedient Servant?: A Primer in Public Choice*. London: Institute of Economic Affairs (IEA readings, 51), S. 55–65.

UN Sustainable Development Group (o. J.): Universal Values Principle One: Human Rights-Based Approach. Online verfügbar unter <https://unsdg.un.org/2030-agenda/universal-values/human-rights-based-approach>, zuletzt geprüft am 24.06.2021.

UNESCO-Institut für Lebenslanges Lernen (2009): *Global report on adult learning and education*. Hamburg. Online verfügbar unter <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000186431>, zuletzt aktualisiert am 28.07.2021, zuletzt geprüft am 24.08.2021.

UNESCO-Institut für Lebenslanges Lernen (2010a): *CONFINTEA VI, Sixth International Conference on Adult Education: Final Report*, S. 1–121. Online verfügbar unter <https://uil.unesco.org/adult-education/confintea/confintea-vi-final-report>, zuletzt geprüft am 25.01.2022.

UNESCO-Institut für Lebenslanges Lernen (2010b): Belém Framework for Action. Online verfügbar unter <https://uil.unesco.org/adult-education/confintea/belem-framework-action>, zuletzt geprüft am 25.01.2022.

UNESCO-Institut für Lebenslanges Lernen (2013): 2nd global report on adult learning and education: rethinking literacy. Hamburg. Online verfügbar unter <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000222407>, zuletzt aktualisiert am 28.07.2021, zuletzt geprüft am 24.08.2021.

UNESCO-Institut für Lebenslanges Lernen (2015): About the Institute | UIL. Online verfügbar unter <https://uil.unesco.org/unesco-institute>, zuletzt aktualisiert am 15.04.2021, zuletzt geprüft am 26.08.2021.

UNESCO-Institut für Lebenslanges Lernen (2019): 4th global report on adult learning and education: leave no one behind: participation, equity and inclusion. Hamburg. Online verfügbar unter <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000372274>, zuletzt aktualisiert am 28.07.2021, zuletzt geprüft am 24.08.2021.

van Evera, Stephen (1997): Guide to Methods for Students of Political Science. First edition. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Vereinte Nationen (2021): International Literacy Day. 8 September. Online verfügbar unter <https://www.un.org/en/observances/literacy-day>, zuletzt aktualisiert am 24.09.2021, zuletzt geprüft am 24.09.2021.

Weber, J. Mark; Kopelman, Shirli; Messick, David M. (2004): A Conceptual Review of Decision Making in Social Dilemmas: Applying a Logic of Appropriateness. In: *Personality and Social Psychology Review* 8 (3), S. 281–307. DOI: 10.1207/s15327957pspr0803_4.

Weber, Max (1972): Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen: J.C.B. Mohr.

Weinlich, Silke (2014): The UN Secretariat's Influence on the Evolution of Peacekeeping. The Internationalization of Security Politics. Basingstoke: Palgrave Macmillan (Transformations of the State).

Weiss, Thomas G. (1982): International Bureaucracy: The Myth and Reality of the International Civil Service. In: *International Affairs* 58 (2), S. 287–306. DOI: 10.2307/2617983.

Welch, David A. (1998): A Positive Science of Bureaucratic Politics? In: *Mershon International Studies Review* 42 (2), S. 210–2016. DOI: 10.2307/254412.

Welch, Eric; Wong, Wilson (1998): Public Administration in a Global Context: Bridging the Gaps of Theory and Practice between Western and Non-Western Nations. In: *Public Administration Review* 58 (1), S. 40. DOI: 10.2307/976888.

Weltgesundheitsorganisation (o. J.a): FAO/WHO Second International Conference on Nutrition (ICN2). Preparatory process reaches a breakthrough milestone on ICN2. World Health Organization. Online verfügbar unter https://apps.who.int/nutrition/topics/WHO_FAO_announce_ICN2/en/index5.html, zuletzt geprüft am 17.09.2021.

Weltgesundheitsorganisation (o. J.b): FAO/WHO Second International Conference on Nutrition (ICN2). Why a 2nd International Conference on Nutrition? Online verfügbar unter https://apps.who.int/nutrition/topics/WHO_FAO_announce_ICN2/en/index1.html, zuletzt geprüft am 24.11.2021.

Weltgesundheitsorganisation (2014): Executive Board. 134th Session. Decisions. Geneva. Online verfügbar unter https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB134-REC1/B134_REC1-decisions-en.pdf, zuletzt geprüft am 17.09.2021.

Widerberg, Oscar; van Laerhoven, Frank (2014): Measuring the autonomous influence of an international bureaucracy: the Division for Sustainable Development. In: *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 14 (4), S. 303–327. DOI: 10.1007/s10784-014-9249-2.

Wiesendahl, Elmar (2010): Rationalitätsgrenzen politischer Strategie. In: Joachim Raschke und Ralf Tils (Hg.): *Strategie in der Politikwissenschaft. Konturen eines neuen Forschungsfelds*. 1. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 21–44.

Wohlgensinger, Corinne (2014): Die Entwicklung der Menschenrechte. In: *Behinderung und Menschenrechte: ein Verhältnis auf dem Prüfstand*: Budrich UniPress, S. 17–38. Online verfügbar unter <http://www.jstor.org/stable/j.ctvbkjw0d.7>.

World Bank Group (Hg.) (2012): *Hidden harvest : the global contribution of capture fisheries*. Washington, D.C. (66469). Online verfügbar unter <http://documents.worldbank.org/curated/en/515701468152718292/Hidden-harvest-the-global-contribution-of-capture-fisheries>, zuletzt geprüft am 01.06.2021.

Xu, Yi-chong; Weller, Patrick Moray (2004): *The Governance of World Trade. International Civil Servants and GATT/WTO*. Cheltenham: Edward Elgar.

Xu, Yi-chong; Weller, Patrick Moray (2008): 'To Be, But not To Be Seen': Exploring the Impact of International Civil Servants. In: *Public Administration* 86 (1), S. 35–51. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2007.00706.x.

Xu, Yi-chong; Weller, Patrick Moray (2010): Agents of Influence: Country Directors at the World Bank. In: *Public Administration* 88 (1), S. 211–231. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2010.01801.x.

Xu, Yi-chong; Weller, Patrick Moray (2018): *The Working World of International Organizations: Authority, Capacity, Legitimacy*. New York, NY: Oxford University Press.

Yarger, Harry R. (2006): *Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy*: Strategic Studies Institute. National Defence University. Army War College, USA. Online verfügbar unter <https://www.files.ethz.ch/isn/20753/Strategic%20Theory%20for%20the%2021st%20Century.pdf>, zuletzt geprüft am 29.12.2021.

Anhang

Anhang 1: Operationalisierung der Bedingungen

Bedingung	Beschreibung	Mögliche Werte
Komplexität		
Hohe Komplexität	Kontextspezifisches Wissen oder technische Expertise sind essenziell, um alle Dimensionen des Problems zu erfassen.	1
Eher hohe Komplexität	Kontextspezifisches Wissen oder technische Expertise sind essenziell, um einige Dimensionen des Problems zu erfassen.	0,66
Eher niedrige Komplexität	Kontextspezifisches Wissen oder technische Expertise sind nützlich, aber nicht essenziell.	0,33
Niedrige Komplexität	Kontextspezifisches Wissen oder technische Expertise sind nützlich, aber dieser Nutzen ist unterdurchschnittlich hinsichtlich vergleichbarer Probleme.	0
Salienz		
Hohe Salienz	Die Thematik ist für alle einflussreichen Stakeholder von großer Relevanz.	1
Eher hohe Salienz	Die Thematik ist nur für einige einflussreichere Stakeholder von großer Relevanz.	0,66
Eher niedrige Salienz	Die Thematik ist lediglich für weniger einflussreiche Stakeholder von Relevanz.	0,33
Niedrige Salienz	Die Thematik ist für keinen der Stakeholder von Relevanz.	0
Contestation		
Hohe Präferenzheterogenität	Der politische Diskurs um eine politische Entscheidung ist geprägt durch starke und möglicherweise heterogene Präferenzen der „governing coalition“ hinsichtlich möglicher Lösungen. Dies könnte sich in schwierigen und langen Verhandlungen oder Konsultationen niederschlagen und betrifft sowohl eine Strittigkeit der Ziele als auch der verwendeten Mittel.	1
Niedrige Präferenzheterogenität	Die politische Entscheidung war unter den Stakeholdern nicht umstritten. Einige Stakeholder waren möglicherweise kritisch bezüglich einzelner Aspekte der Entscheidung, aber alles in allem bestand ein gemeinsames Verständnis darüber, wie das dahinter liegende Problem behandelt werden könnte und sollte. Es bestanden gemeinsame Ziele, wenn auch individuelle Mittel teilweise umstritten gewesen sein könnten.	0

Anhang 2: Übersicht der geführten Interviews

Fall	Rolle	Art des Interviews	Datum	Abkürzung
ILO Resolution concerning decent work in GSC	IPA staff	Persönliches Interview	13.11.2019	ILO_DEC1GSC_IPA1
ILO Resolution concerning decent work in GSC	IPA staff	Persönliches Interview	18.11.2019	ILO_DEC1GSC_IPA2
ILO Resolution concerning decent work in GSC	IPA staff	Persönliches Interview	20.11.2019	ILO_DEC1GSC_IPA3
ILO Resolution concerning decent work in GSC	IPA staff	Persönliches Interview	22.11.2019	ILO_DEC1GSC_IPA4
ILO Resolution concerning decent work in GSC	Social partner	Telefoninterview	19.11.2019	ILO_DEC1GSC_SP1
UNESCO Recommendation on Adult Learning and Education 2015	IPA Staff	Telefoninterview	22.07.2020	UNESCO_DEC1_ALE_IPA1
UNESCO Recommendation on Adult Learning and Education 2015	IPA Staff	Telefoninterview	08.12.2020	UNESCO_DEC1_ALE_IPA2
FAO Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries 2014	IPA Staff	Persönliches Interview	10.03.2020	FAO_DEC2SSF_IPA1
FAO Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries 2014	IPA Staff	Telefoninterview	30.04.2020	FAO_DEC2SSF_IPA2
FAO Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries 2014	IPA Staff	Telefoninterview	07.05.2020	FAO_DEC2SSF_IPA3
FAO Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries 2014	Member state representative	Persönliches Interview	11.03.2020	FAO_DEC2SSF_MS1
FAO Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries 2014	Member state representative	Telefoninterview	22.12.2020	FAO_DEC2SSF_MS2
FAO: Rome Declaration on Nutrition 2014	IPA Staff	Persönliches Interview	09.03.2020	FAO_DEC7FOOD_IPA1&2
FAO: Rome Declaration on Nutrition 2014	Member state	Telefoninterview	22.02.2021	FAO_DEC7FOOD_MS1

	re- presen- tative			
FAO: Rome Declara- tion on Nutrition 2014	Mem- ber state re- presen- tative	Telefonin- terview	10.02.2021	FAO_DEC7FOOD_MS2

Anhang 3: Interviewleitfaden

Version for IPA Staff (2.0)

Interview number: _____ **Date:** _____

Interview name: _____ **Interview start:** _____

Interview end: _____

As I said, we are interested in _____. [Show copy of 1st page]. In the interview, we refer to this as a *policy* or *decision*.

#	question
1	How important was this policy for your organization (considering its broader mandate)? How were you involved personally?
(2)	In your view what was the actual policy problem behind this decision?
3	Was this problem difficult to address? In other words: Was there context-specific knowledge or technical expertise necessary to effectively address this issue? Think for instance about challenges related to the requirement for comparative statistical data, knowledge of individual country context, development of effective solutions that work across contexts.

4	low	rather low	rather high	high	don't know/prefer not to say
How would you rate the previous experience that your organization has with this type of issue?					

5	low	rather low	rather high	high	don't know/prefer not to say
How would you rate the general importance of this issue for the stakeholders?					

6	How controversial or contested was the decision / issue among stakeholders?
7	For which stakeholders (MS delegations or workers/employers) was the issue of particular political relevance? Why?
8	Did they push for a certain outcome during the preparation of the policy?
9	Were there particular “red lines” for certain stakeholders during negotiations that they said they would not/could not cross?
10	Where did the initiative for this decision come from? Who raised awareness? Who put the item on the agenda of the assembly?

Let's focus on the role of the administration/ office and how the issue was finally decided:

11	From the perspective of the secretariat or the responsible department: Was there a preferred or ideal solution for the issue at hand? What was this preferred or ideal solution?
12	How much of a priority (within the broader portfolio of the ILO/WHO) was the issue for the organization and the Director-General?
13	Did you cooperate or coordinate with likeminded states or NGOs to build support for a particular solution? Which states, which NGOs?
(14)	The agreement still seems quite abstract. How much discretion does the secretariat have when putting the agreement into practice? Examples: Defining thresholds? Managing the monitoring?

16 What was the personal/professional contribution of the secretariat during the negotiations? How much of this secretarial input or expertise do you think has been realized in the final agreement?

- Helping to facilitate a political compromise among stakeholder involved.
- none
- Providing useful expertise that helped to address the issue.
- some
- Securing support for a particular solution or helping to overcome opposition
- most
- The secretariat did not make a particularly important contribution besides facilitating stakeholder meetings.
- all
- don't know/prefer not to say
- don't know/prefer not to say

17 How would you rate the room of maneuver or autonomy when working on this issue?	low	rather low	rather high	high	don't know/prefer not to say
a) Think about your own autonomy					
b) Think about the secretariat's autonomy					

18	Are there issues that are missing in the present agreement that you think would have made the agreement more effective?
19	Is there anything that you would like to add or draw our attention to that you think is related to the decision at hand?
20	Can you recommend colleagues or other relevant actors that we should talk to?
21	Would you be available if we have further questions?

Anhang 4: Codebuch

1. Entrepreneurialism

Strong entrepreneurialism (1)

Starkes unternehmerisches Verhalten mit deutlich sichtbaren Strategien (wissensbasiert und prozessbedingt)

Rather strong entrepreneurialism (0.66)

Eher starkes unternehmerisches Verhalten, das die Verwendung von wissensbasierten und prozessbedingten Strategien einschließt, die jedoch vorsichtiger angewendet werden. Dies schließt auch Fälle ein, in denen starkes unternehmerisches Verhalten keinen Erfolg erzielte und von den Stakeholdern zurückgewiesen wurde.

Rather low entrepreneurialism (0.33)

Eher schwaches unternehmerisches Verhalten kann einige vorsichtige Versuche und einzelne Momente strategischen unternehmerischen Verhaltens einschließen, aber die Rolle des unparteiischen Experten beziehungsweise neutralen Maklers ist ausgeprägter.

No entrepreneurialism (0)

Die internationale Verwaltung nimmt ihre gewöhnliche Rolle ein ohne ein Anzeichen unternehmerischen oder strategischen Verhaltens.

2. Wissensbasierte Strategien

2.1 Strategy_evidence-based reporting

Die Strategie der Wissensaufbereitung umfasst die Publikation von faktenbasierten Hintergrunddokumenten, um Mitgliedstaaten oder andere Stakeholder zu informieren. Beispiele hierfür sind die Sammlung und Präsentation von Länderdaten, das Erstellen von Umfragen oder anderen Erhebungen, die Präsentation der aktuellen (globalen) Situation in einem Politikbereich sowie die Beschreibung gewonnener Erkenntnisse in einem bestimmten Sektor oder Land. In diese Kategorie fällt somit die neutrale Darstellung von Informationen. Falls die Verwaltungsmitarbeiter:innen weiter gehen, als lediglich neutrale Informationen zu präsentieren, wird dies unter den Unterkategorien „framing of information“ und „recommendations“ gefasst.

2.2 Strategy_framing of information

In dieser Unterkategorie werden solche Fälle erfasst, in denen die internationalen Verwaltungsmitarbeiter:innen Informationen oder den breiteren Diskurs absichtsvoll präsentieren, indem sie beispielsweise bestimmte Informationen filtern und Probleme und Lösungen selektiv darstellen. Dies kann der Fall sein, wenn bestimmte Informationen weggelassen oder hinzugefügt werden, um den

unterschiedlichen Sichtweisen der Stakeholder gerecht zu werden oder die Aufmerksamkeit auf ein bestimmtes Thema zu lenken. Auch das strategische Verknüpfen von verschiedenen Themen oder Sachverhalten fällt in diese Kategorie.

2.3 Strategy_recommendations

Auf Grundlage der dargestellten Sachverhalte geben die Verwaltungsmitarbeiter:innen direkte Empfehlungen für politische Entscheidungen beziehungsweise mögliche Handlungsoptionen. Sie können unter anderem konkrete Maßnahmen oder Interventionen vorschlagen, um bestimmte Ziele zu erreichen. Diese Kategorie umfasst Empfehlungen in Hintergrundberichten, aber auch während der Verhandlungen.

2.4 Strategy_framing of draft proposal/conclusion

Die Verwaltungsmitarbeiter:innen formulieren einen Verhandlungstext (entweder einen ersten Vorschlagsentwurf oder auch basierend auf vorherigen Verhandlungen einen Abschlussentwurf), der über eine einfache Zusammenfassung der Verhandlungen oder einen „rein technischen Entwurf“ hinausgeht. Vielmehr gestalten sie den Inhalt strategisch. Beispielsweise lassen sie bestimmte extreme Positionen aus oder bieten Kompromissvorschläge für umstrittene Passagen an, um eine Einigung zu erleichtern. Darüber hinaus können sie Ziele beziehungsweise Lösungen bewusst ambitionierter formulieren, von denen sie erwarten, dass sie während der Verhandlungen wahrscheinlich wieder abgeschwächt werden. Da das Vorbereiten des Erstentwurfs häufig explizit Aufgabe des Sekretariates ist, werden nur solche Fälle in dieser Kategorie erfasst, die darauf hinweisen, dass die internationalen Verwaltungsmitarbeiter:innen von dieser Zuständigkeit strategisch Gebrauch machen, um die Ergebnisse der Verhandlungen in eine bestimmte Richtung zu lenken.

3. Prozessbedingte Strategien

3.1 Strategy_agenda setting

Die Verwaltungsmitarbeiter:innen gestalten den Inhalt der Agenda und/oder die Reihenfolge von Tagesordnungspunkten in den Verhandlungen. Zu dieser Kategorie zählen auch Fälle, in denen sie Themen in den politischen Prozess einspeisen. Sie bezieht sich nur auf Fälle, in denen die Verwaltungsmitarbeiter:innen selbst Einfluss auf die Agenda nehmen.

3.2 Strategy_agenda setting via stakeholder

In dieser Kategorie werden Passagen erfasst, in denen die Verwaltungsmitarbeiter:innen mit einem oder mehreren Stakeholdern kooperieren, um sicherzustellen, dass ein bestimmter Tagesordnungspunkt im Legislativ- oder Exekutivorgan diskutiert wird. Dies ist in der Regel der Fall, wenn die formale Agendasetzung den Stakeholdern vorbehalten ist und die Sekretariatsmitarbeiter:innen informell agieren müssen, um sicherzustellen, dass ein Vorschlag auf die Agenda gesetzt wird.

3.3 Strategy_collaboration individual stakeholders

Die Verwaltungsmitarbeiter:innen kooperieren strategisch mit einem oder mehreren Stakeholdern, um eine bestimmte Lösung voranzubringen oder zu erreichen. Dazu gehören beispielsweise Absprachen am Rande der Verhandlungen oder informelle Beratung einzelner Delegationen, die besonders an der erfolgreichen Verabschiedung eines Dokuments interessiert sind. Diese können dann auch mögliche Oppositionen anderer Mitgliedstaaten überwinden. Unter diese Kategorie fallen generelle Kooperationen während der Verhandlungen. Kooperationen während der Agendasetzung oder mit der Verhandlungsführung fallen in eine gesonderte Kategorie.

3.4 Strategy_collaboration with chair/negotiator

Die Beschäftigten des Sekretariates arbeiten mit der Verhandlungsführung zusammen, um ein gewünschtes Verhandlungsergebnis zu erzielen oder den generellen Erfolg der Verhandlungen sicherzustellen. Dies umfasst beispielsweise Absprachen zum weiteren Vorgehen oder die Suche nach Kompromisslösungen für umstrittene Themenbereiche.

3.5 Strategy_selection of chairs/negotiators

In diesem Fall sind die Sekretariatsmitarbeiter:innen mit der Vorauswahl der Verhandlungsführung betraut und wenden sich hierfür an eine bestimmte (gleichgesinnte) Person. Dies geschieht meist informell, da die finale Auswahl in der Regel von den Mitgliedstaaten selbst getroffen wird.

3.6 Strategy_briefing of chair

Diese Kategorie bezieht sich insbesondere auf die Beratung der Verhandlungsführung durch die Sekretariatsmitarbeiter:innen vor und während der Verhandlungen. Hierbei kann es sich sowohl um inhaltliche Vorbereitung als auch um die Weitergabe prozessrelevanter Wissens handeln, um zu gewährleisten, dass die Verhandlungen im Sinne des Sekretariates geführt werden.

3.7 Strategy_impartiality

Internationale Verwaltungsmitarbeiter:innen können ihre unparteiische Rolle strategisch betonen, um eine Einigung zu erzielen. Sie schließt alle Phasen des Politikentwicklungsprozesses ein – von den ersten Debatten, dem Erstellen von Hintergrundberichten bis zu den Verhandlungen und der Implementierung. Sie tritt oft gemeinsam mit der Verwendung faktenbasierter Argumente auf, die einen objektiveren Bezugspunkt bieten. Diese betonte Unparteilichkeit kann den internationalen Verwaltungsmitarbeiter:innen zum einen helfen, ihre Autorität zu wahren und zum anderen ihre Position im Verhandlungsprozess so zu festigen, dass sich ihnen die Möglichkeit bietet, eigene Präferenzen voranzubringen. Mit dieser strategischen Komponente ist die bewusste Unparteilichkeit von einem neutralen Verhalten aufgrund fehlender Präferenzen oder der fehlenden Bereitschaft, eigene Interessen im politischen Prozess zu verfolgen und einem daraus resultierenden rein dienstleistungsorientierten Verhalten klar zu trennen.

3.8 Strategy_forum change

Die Verwaltungsmitarbeiter:innen nutzen eine Strategie, die in der Literatur auch als „forum shopping“ (Ege, Bauer und Wagner 2021) bezeichnet wird. Ziel ist es, das Thema in einem anderen Forum oder Gremium einzubringen, in dem es ihrer Ansicht nach effektiver gelöst werden kann oder größere internationale Aufmerksamkeit erhält. Beispielsweise nutzte das WHO-Sekretariat diese Strategie und brachte das Thema der Nichtübertragbaren Krankheiten in die UN-Generalversammlung ein (Ege, Bauer und Wagner 2021).

3.9 Strategy_design process/procedures

Die Sekretariatsmitarbeiter:innen beeinflussen den Prozess auf eine bestimmte Art und Weise, die die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass ein gewünschtes Ergebnis erzielt wird. Dies kann verschiedene Formen annehmen. In dieser Kategorie werden Fälle erfasst, die nicht in eine spezifischere, bereits definierte Kategorie fallen (beispielsweise in die Kategorien „strategische Zusammenarbeit mit der Verhandlungsführung“ oder „das Einsetzen einer unabhängigen Expert:innenkommission“).

3.10 Strategy_Independent expert commission

Die Verwaltungsmitarbeiter:innen versuchen, das Ergebnis zu beeinflussen, indem sie strategisch Einfluss auf ein Expert:innengremium ausüben. Dies kann beispielsweise durch die Auswahl der Gremienmitglieder erfolgen oder durch das Steuern der Arbeit des Gremiums durch strategisches Einspeisen von Informationen in Form von Hintergrunddokumenten oder Entscheidungsentwürfen. Hierzu zählen auch Fälle, in denen sich Verwaltungsmitarbeiter:innen aktiv für die Etablierung eines solchen Gremiums einsetzen.

Eine verwandte Strategie ist die Organisation einer Konferenz oder eines Symposiums zu einem spezifischen Thema. Die Verwaltungsmitarbeiter:innen können den Verlauf einer solchen Veranstaltung beeinflussen (beispielsweise durch die gezielte Einladung von Teilnehmer:innen und/oder Sprecher:innen) und das Ergebnis (einen Bericht oder ein anderes Abschlussdokument) nutzen, um ihre Agenda voranzubringen.

3.11 Strategy_orchestration

Internationale Verwaltungsmitarbeiter:innen können „Zwischenakteur:innen“ beteiligen (beispielsweise Arbeitgeber:innen- und Arbeitnehmer:innenorganisationen im Fall der ILO), um das Verhalten der Staaten als Zielakteure zu steuern.

4. Komplexität der Thematik

High (1)

Kontextspezifisches Wissen oder technische Expertise sind essenziell, um alle Dimensionen des Problems zu erfassen.

Rather_high (0.66)

Kontextspezifisches Wissen oder technische Expertise sind essenziell, um einige Dimensionen des Problems zu erfassen.

Rather_low (0.33)

Kontextspezifisches Wissen oder technische Expertise sind nützlich, aber nicht essenziell.

Low (0)

Kontextspezifisches Wissen oder technische Expertise sind nützlich, aber dieser Nutzen ist unterdurchschnittlich hinsichtlich vergleichbarer Probleme.

5. Salienz der Thematik**Saliency_collect**

Die Salienz der Thematik beschreibt die Interessenlage der Mitgliedstaaten und anderer Stakeholder.

High (1)

Die Thematik ist für alle einflussreichen Stakeholder von großer Relevanz.

Rather_high (0.66)

Die Thematik ist nur für einige einflussreichere Stakeholder von großer Relevanz.

Rather_low (0.33)

Die Thematik ist lediglich für weniger einflussreiche Stakeholder von Relevanz.

Low (0)

Die Thematik ist für keinen der Stakeholder von Relevanz.

6. Präferenzheterogenität**High (1)**

Der politische Diskurs um eine politische Entscheidung ist geprägt durch starke und möglicherweise heterogene Präferenzen der „governing coalition“ hinsichtlich möglicher Lösungen. Dies könnte sich in schwierigen und langen Verhandlungen oder Konsultationen niederschlagen und betrifft sowohl eine Strittigkeit der Ziele als auch der verwendeten Mittel.

Low (0)

Die politische Entscheidung war unter den Stakeholdern nicht umstritten. Einige Stakeholder waren möglicherweise kritisch bezüglich einzelner Aspekte der Entscheidung, aber alles in allem bestand ein gemeinsames Verständnis darüber, wie das dahinter liegende Problem behandelt werden könnte und

sollte. Es bestanden gemeinsame Ziele, wenn auch individuelle Mittel teilweise umstritten gewesen sein könnten.

7. Präferenzen seitens des Sekretariats

Gibt es Anhaltspunkte, dass die Sekretariatsmitarbeiter:innen Präferenzen für eine bestimmte Lösung oder ein bestimmtes Ergebnis des Entscheidungsprozesses hatten? Gab es beispielsweise eine systematische Einschätzung der dahinter liegenden Probleme und möglicher Lösungen seitens des Sekretariats?

yes

no

8. Aktives Voranbringen der Präferenzen seitens des Sekretariats

Wie aktiv versuchten die Sekretariatsmitarbeiter:innen (einschließlich des:der Generaldirektor:in), diese Lösung im politischen Entscheidungsprozess voranzubringen?

yes

Die Sekretariatsmitarbeiter:innen verhielten sich unternehmerisch. Die Thematik hatte eine hohe Priorität (innerhalb des breiteren Portfolios der Organisation) für die Organisation und den:die Generaldirektor:in und die Sekretariatsmitarbeiter:innen zeigen Anzeichen unternehmerischen Verhaltens. Dies kann zum Beispiel Problemdefinition und gezielte Informationsdarstellung sowie die Erstellung entsprechender Berichte beinhalten, in denen diese Lösung betont wird.

no

Die Sekretariatsmitarbeiter:innen verhielten sich passiv.

9. Beitrag des Sekretariats

Diese Kategorie erfasst den wichtigste Beitrag des Sekretariats während der Verhandlungen. Mehrere Aspekte können gemeinsam auftreten.

Facilitate

Die Sekretariatsmitarbeiter:innen helfen dabei, einen politischen Kompromiss zwischen den Stakeholdern zu finden. Dies bezieht sich üblicherweise auf die eigentlichen Verhandlungen des Texts. (Dies kann reine technische Unterstützung beinhalten, sollte aber darüber hinaus gehen.)

Expertise

Nützliche Expertise wird zur Verfügung gestellt, die zu einer Lösung des Problems beiträgt.

Promotion

Die Unterstützung für eine bestimmte Lösung wird sichergestellt oder das Sekretariat hilft dabei, eine mögliche Opposition zu überzeugen.

None

Das Sekretariat leistete keinen besonders wichtigen Beitrag außer der Organisation der Treffen verschiedener Stakeholder.

10. Kongruenz der eigenen Präferenzen und des Ergebnisses

Der Grad, zu dem die Ziele der Verwaltungsmitarbeiter:innen in der finalen Lösung realisiert wurden.

Full (1)

Volle Kongruenz: Die wichtigsten Elemente sind im finalen Dokument enthalten.

Partial (0,66)

Teilweise Kongruenz: Die wichtigsten Elemente sind im finalen Dokument enthalten, aber einige eher unwesentliche Aspekte fehlen oder wurden verändert.

No (0)

Keine Kongruenz: keines der zentralsten Elemente der von den Sekretariatsmitarbeiter:innen präferierten Lösung wurde in das finale Dokument aufgenommen.

11. Interessierte Stakeholder

Stakeholder, die namentlich genannt werden oder ein besonderes Interesse am Thema zeigen.