

Sebastian Widmuch

Verwaltungscoordination in der internationalen Energiepolitik

Effektivität und Machtstrukturen



Nomos

edition
sigma



Sebastian Widmich

Verwaltungscoordination in der internationalen Energiepolitik

Effektivität und Machtstrukturen



Nomos

edition
sigma



Gefördert von der Deutschen Forschungsgemeinschaft
im Rahmen des Projekts BE 1667/13-2.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Darmstadt, Technische Universität, Diss., 2021

ISBN 978-3-8487-7906-2 (Print)

ISBN 978-3-7489-2755-6 (ePDF)



Onlineversion
Nomos eLibrary

edition sigma in der Nomos Verlagsgesellschaft

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck
und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch
die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Über-
setzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Danksagung

Diese Arbeit wurde von mir im Rahmen des DFG Projektes „Linking national and international Administrations II – The Impact of Multilevel Coordination“ verfasst – für diese Möglichkeit möchte ich mich bedanken. Daneben möchte ich allen Personen meinen Dank aussprechen, die mich während des Dissertationsprojektes unterstützt haben.

Mein besonderer Dank für die ausgezeichnete Betreuung und die konstruktive Unterstützung bei der Umsetzung meines Dissertationsprozesses gilt Prof. Arthur Benz und Prof. Achim Hurrelmann – die intensiven konzeptionellen Diskussionen haben den Fokus der Arbeit enorm geschärft.

Ein weiterer besonderer Dank gilt meinem Kollegen Timo Alexander Richter für die enge Zusammenarbeit. Gerne erinnere ich mich an unseren regelmäßigen Austausch, um konzeptionellen Herausforderungen unserer Dissertationsprojekte gemeinsam zu begegnen. Zusätzlich möchte ich mich bei meinen Kolleginnen und Kollegen Heike Böhler, Jörg Kemmerzell, Björn Egner, Patrick Kessler, Dorothea Schoppek und Mahir Tokatli bedanken, die mir – besonders während arbeitsintensiver Phasen – mit Rat und Tat zur Seite gestanden haben.

Nicht zuletzt möchte ich mich bei meinen eifrigen Gegenlesern und Gegenleserinnen Jared Sonnicksen, Martin Coors und Jennifer Bayer bedanken, deren Kommentare und Anregungen der Dissertation ihren letzten Schliff verliehen haben.

Zudem möchte ich meiner Lebenspartnerin Carolin Freund danken, die mich nicht nur unterstützt und begleitet, sondern auch als wertvolle Diskussionspartnerin fungiert hat.

Darüber hinaus bin ich meinen Freundinnen und Freunden, hier vor allem, Vanessa Bayer, Arne Hoppelshäuser, Johannes Huber, Patrick und Kirsten Keller, Jan Staab, Thomas und Christina Ulowetz sowie Steffen Weil zu Dank für ihre Geduld, Ermutigungen und Zusprüche verpflichtet.

Abschließend möchte ich ganz besonders meinen Eltern, meiner Schwester und natürlich meiner gesamten Familie für die moralische und seelische Unterstützung danken.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	11
Tabellenverzeichnis	13
Abkürzungsverzeichnis:	15
1. Einleitung	17
1.1 Allgemeine Problemstellung	17
1.2 Aufbau der Arbeit	22
2. Stand der Forschung und Forschungsgegenstand	27
2.1 Aktuelle Debatten um nationale und internationale Verwaltungscoordination	27
2.2 Multilevel Governance und Multilevel Administration – Eine Differenzierung	34
2.3 Auswahl des Politikfeldes: Der Energiesektor	47
2.3.1 Internationale Verwaltungscoordination im Energiesektor	47
2.3.2 Internationale Verwaltungsakteure im Bereich erneuerbarer Energien	51
2.3.2.1 Die Internationale Energieagentur (IEA)	54
2.3.2.2 Die Internationale Organisation für erneuerbare Energien (IRENA)	59
2.3.2.3 Die Europäische Union und ihr zentrales Verwaltungsorgan	63
2.3.3 Die Rolle nationaler Verwaltungsakteure im Bereich erneuerbarer Energien	70
3. Konzeptioneller und theoretischer Rahmen	73
3.1 Konzeptueller Rahmen	73
3.1.1 Der Koordinationsbegriff	73
3.1.1.1 Eine Einführung in die Konzepte der Koordination	73
3.1.1.2 Koordinationsprozesse	76
3.1.1.3 Anpassung an den Forschungsgegenstand	81

3.1.1.4 Die Effektivität von Koordination	85
3.1.2 Macht und Einfluss – Eine Differenzierung	88
3.1.3 Macht und Koordination – Eine Synthese	102
3.2. Theoretischer und analytischer Rahmen – Ableitung zentraler Thesen	108
3.2.1 Der akteurzentrierte Institutionalismus	113
3.2.1.1 Einordnung und Grundannahmen des akteurzentrierten Institutionalismus	113
3.2.1.2 Korporative und individuelle Akteure der internationalen Verwaltungskoordination im Bereich erneuerbarer Energien	116
3.2.1.3 Der institutionelle Kontext internationaler Organisationen	124
3.2.1.4 Handlungsorientierungen nationaler und internationaler Verwaltungsakteure	130
3.2.1.5 Akteurskonstellationen und Interaktionsformen in Koordinationsbeziehungen zwischen nationalen und internationalen Verwaltungen	139
3.2.2 Soziale Austauschtheorie	141
3.2.2.1 Einordnung und Grundannahmen der sozialen Austauschtheorie	141
3.2.2.2 Sozialer Austausch zwischen Verwaltungsangestellten nationaler und internationaler Administrationen	144
3.2.3 Übersicht der zentralen Thesen	155
4. Methodik	157
4.1 Forschungsdesign	157
4.2 Fallauswahl	159
4.3 Datenerhebungsinstrumente	164
4.3.1 Survey	164
4.3.2 Leitfadeninterviews	166
4.4 Operationalisierung	170
4.4.1 Survey	170
4.4.1.1 Effektivität von Koordination	170
4.4.1.2 Determinanten effektiver Koordination	174
4.4.2 Leitfadeninterviews	180

4.5	Datengrundlage	182
4.5.1	Ergebnisse der Umfrage	182
4.5.2	Ergebnisse der Interviews	185
4.6	Datenauswertungsverfahren	187
4.6.1	Gruppenvergleiche und Korrelationsanalyse	187
4.6.2	Qualitative Inhaltsanalyse	191
5.	Empirie	195
5.1	Survey	195
5.1.1	Deskriptive Auswertung	195
5.1.1.1	Dimensionen der Effektivität	197
5.1.1.2	Determinanten der Effektivität von Koordination	205
5.1.2	Korrelationsanalysen	219
5.2	Interviewdatenauswertung	237
5.2.1	Vorgehen	237
5.2.2	Bedingungen für effektive Koordination	238
5.2.2.1	Attribute korporativer Akteure	238
5.2.2.2	Institutionelle Regelsysteme	271
5.2.2.3	Die Handlungsorientierungen der Verwaltungsakteure	298
5.2.2.4	Individuelle Attribute und Fähigkeiten	314
5.2.2.5	Vertrauen und Professionalismus – Beziehungsattribute und deren Einfluss auf Koordinationsbeziehungen	337
5.2.3	Die Machtinstrumente von NPAs und IPAs	354
5.2.3.1	Zentrale Möglichkeiten der Machtausübung durch NPAs	354
5.2.3.2	Zentrale Möglichkeiten der Machtausübung durch IPAs	366
5.3	Abschließende Diskussion der Ergebnisse	375
6.	Schlussbetrachtungen	400
6.1	Fazit	400
6.2	Ausblick	409
	Literaturverzeichnis	413

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Kommunikationsformen (Quelle: Altobelli 1991, eigene Darstellung).	80
Abbildung 2:	Zentrale Bestandteile eines Koordinationsprozesses (Quelle: eigene Darstellung).	81
Abbildung 3:	Darstellung eines Koordinationsprozesses (Quelle: eigene Darstellung).	84
Abbildung 4:	Modell der Machtausübung (Quelle: eigene Darstellung).	96
Abbildung 5:	Macht und Einfluss – Eine Differenzierung (Quelle: eigene Darstellung).	101
Abbildung 6:	Koordination und Macht – Eine Synthese (Quelle: eigene Darstellung).	105
Abbildung 7:	Koordination – Wirkungsgrößen auf Effektivität (Quelle: eigene Darstellung).	107
Abbildung 8:	Effektivität der Positionsvermittlung (Quelle: eigene Darstellung).	198
Abbildung 9:	Effektivität des Informationsaustauschs (Quelle: eigene Darstellung).	201
Abbildung 10:	Effektivität des Wissensaustauschs (Quelle: eigene Darstellung).	203
Abbildung 11:	Geteilte Ziele zwischen Mitgliedstaaten und den internationalen Organisationen (Quelle: eigene Darstellung).	206

Abbildung 12:	Allgemeine Professionalität des Personals der IPAs (Quelle: eigene Darstellung).	208
Abbildung 13:	Professionalität des Personals der IPAs im Bereich erneuerbarer Energien (Quelle: eigene Darstellung).	210
Abbildung 14:	Inter-organisationales Vertrauen (Quelle: eigene Darstellung).	212
Abbildung 15:	Wahrgenommene personelle Ressourcen der NPAs (Quelle: eigene Darstellung).	214
Abbildung 16:	Wahrgenommene finanzielle Ressourcen der NPAs (Quelle: eigene Darstellung).	215
Abbildung 17:	Arbeitsbedingungen und Motivation nationaler Verwaltungsangestellter (Quelle: eigene Darstellung).	217
Abbildung 18:	Möglichkeiten der Machtausübung von NPAs und IPAs (Quelle: eigene Darstellung).	356

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Strukturen und Koordinationsmuster (Quelle: Benz 2016: 6, eigene Darstellung).	44
Tabelle 2:	Angepasste Koordinationsmuster (Quelle: Benz 2016 und Doser 2017, eigene Darstellung).	45
Tabelle 3:	Zentrale Thesen (Quelle: eigene Darstellung).	156
Tabelle 4:	Operationalisierung von Effektivität der Koordination (Quelle: eigene Darstellung).	174
Tabelle 5:	Itemgestaltung für nationalen Survey (Quelle: eigene Darstellung).	175
Tabelle 6:	Geographische Abdeckung des Fragebogens gemessen anhand der potentiellen Teilnehmer (Quelle: eigene Darstellung).	184
Tabelle 7:	Anzahl der Interviews auf internationaler Ebene (Quelle: eigene Darstellung).	185
Tabelle 8:	Abdeckung der Interviews auf nationaler Ebene (Quelle: eigene Darstellung).	185
Tabelle 9:	Aufteilung der Interviews auf nationaler Ebene (Quelle: eigene Darstellung).	186
Tabelle 10:	Arbeitsbedingungen und Motivation nationaler Verwaltungsangestellter (Quelle: eigene Darstellung).	216
Tabelle 11:	Organisationsübergreifende Korrelationsanalyse (Quelle: eigene Darstellung).	220
Tabelle 12:	Korrelationsanalyse für Koordinationsprozesse mit dem Sekretariat der IEA (Quelle: eigene Darstellung).	227

Tabellenverzeichnis

Tabelle 13:	Korrelationsanalyse für Koordinationsprozesse mit dem Sekretariat der IRENA (Quelle: eigene Darstellung).	229
Tabelle 14:	Korrelationsanalyse für Koordinationsprozesse mit der EK (Quelle: eigene Darstellung).	232

Abkürzungsverzeichnis:

AA	Auswärtiges Amt
AEUV-L	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AV	abhängige Variable
AZI	Akteurzentrierter Institutionalismus
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BNE-Eigenmittel	Eigenmittel auf der Grundlage des Bruttonational-einkommens
CCS	Carbon Capture and Storage
DG Energie	Generaldirektion Energie
DG Forschung und Innovation	Generaldirektion Forschung und Innovation
DG Klima	Generaldirektion für Klimapolitik
DG Wettbewerb	Generaldirektion Wettbewerb
EAS	European Administrative Space
EC	Energy Community
EE	Erneuerbare Energien
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EK	Europäische Kommission
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
EUV-L	Vertrag über die Europäische Union
EWK	Europäischer Wirtschaftsraum
GG	Grundgesetz
G8	Gruppe der Acht
G20	Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer
IAEA	Internationale Atomenergie Organisation
IEA	Internationale Energieagentur

Abkürzungsverzeichnis:

IEF	Internationales Energieforum
IEP	Internationales Energieprogramm
IITC	Innovations- und Technologiezentrum der IRENA
IO	Internationale Organisation
IPA	International Public Administration
IRENA	Internationale Agentur für erneuerbare Energien
ISA	Internationale Solar Allianz
MLA	Multilevel Administration
MLG	Multilevel Governance
MS	Mitgliedstaaten
NPA	National Public Administration
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OPEC	Organisation ölfördernder Länder
PA-Theorie	Prinzipal-Agenten-Theorie
Rat	Rat der Europäischen Union
REmaps	Renewable Energy Roadmaps
SET-Plan	Strategieplan für Energietechnologie
TCP	Technology Collaboration Programme
UN	Vereinte Nationen
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
UNRWA	Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge
UNSD	Statistische Division der Vereinten Nationen
US/USA	Vereinigte Staaten von Amerika
UV	unabhängige Variable
VAE	Vereinigte Arabische Emirate
VC	Voluntary Contributions
WEO	World Energy Outlook
WTO	Welthandelsorganisation

1. Einleitung¹

1.1 Allgemeine Problemstellung

Die Erforschung internationaler Organisationen (IOs) und des transnationalen Regierens prägen bereits seit Jahrzehnten akademische Diskurse (siehe z.B. Rochester 1986²). So erfreuen sich IOs sowie deren Verwaltungsapparate in unterschiedlichen Disziplinen fortwährender und sogar steigender akademischer Aufmerksamkeit.³ Ein Grund für die noch immer zunehmende Bedeutung der Analyse und Beleuchtung von IOs stellt die steigende Anzahl an globalen Problemstellungen dar, die durch IOs und ihre Regelungsfunktionen gelöst werden sollen. Dies lässt sich nicht zuletzt anhand der wachsenden Anzahl von IOs festmachen. Schon vor einigen Jahren stellten Barnett und Finnemore (2004) fest, dass mittlerweile mindestens 238 IOs an den verschiedensten globalen Phänomenen arbeiten, diese untersuchen und zu bewältigen versuchen.⁴ Diesen IOs oder vielmehr deren supranationalen Organen wird dabei oftmals eine eigene Agenda unterstellt, die über die reine Durchführung und Ausführung von internationalen Übereinkünften zwischen staatlichen Akteuren hinausgeht (Barnett/Finnemore 2004: 1). Des Weiteren ist nicht bloß die

1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird die Sprachform des generischen Maskulinums angewendet. Es wird darauf hingewiesen, dass die ausschließliche Verwendung der männlichen Form geschlechtsunabhängig verstanden werden soll.

2 Rochester (1986) berichtet bereits 1986 von dem Aufstieg und dem Fall des IO-Forschungsfeldes (siehe Rochester 1986).

3 Einen facettenreichen Überblick bietet Reinalda (2013), der die Geschichte des Feldes und dessen Relevanz im Laufe der Zeit sowie unterschiedliche vorherrschende Theorieparadigmen diskutiert und deren Annahmen nachzeichnet (Reinalda 2013). Als zentrale und übergreifende Strömungen in diesem Bereich gelten der (Neo-)Realismus, (Neo-)Institutionalismus und der (Sozial-)Konstruktivismus (Rittberger/Zangl 2003: 47-49).

4 Insofern kann diesen IOs eine Regelungsfunktion unterstellt werden, was deutlich an die Annahmen des Neo-Institutionalismus anschließt. Innerhalb des Neo-Institutionalismus werden ähnlich wie im Funktionalismus komplexe Interdependenzen unterstellt (Rittberger/Zangl 2003: 40-41). Dabei ist Koordination durch die Existenz verschiedener staatlicher Interessen geprägt. Hier agieren IOs als ‚Facilitator‘ von Koordination, indem sie diese durch Schaffung von Anreizstrukturen wahrscheinlicher gestalten und damit Komplexität sowie Unsicherheit zwischen staatlichen Akteuren reduzieren (ebd.: 41).

1. Einleitung

Anzahl der IOs über die Zeit angestiegen, sondern auch die Mandate der bestehenden IOs sind kontinuierlich ausgeweitet worden⁵ (Lenz 2017: 2-3). Diese Entwicklungen werfen nicht zuletzt die Frage auf, wie IOs und deren Organe die internationale und nationale Politikgestaltung prägen und beeinflussen.⁶

Ein Ansatz, der sich mit IOs und deren Einfluss auf Staaten und umgekehrt beschäftigt, liegt in der Governance-Forschung. In diesem Bereich sind Prozesse der Denationalisierung, die mit der sog. Internationalisierung von Koordination einhergehen, nach Benz und Dose (2010) mit einem Bedarf an verlässlicher Koordinierung verknüpft. Auf der internationalen Ebene besteht jedoch keine Zentralinstanz, die Governance-Funktionen im Sinne einer zentralisierten und hierarchischen Weise übernehmen könnte, wie etwa im modernen Staat (Benz 2004: 23-24; Benz/Dose 2010: 22-24; Zürn 2011: 80). Der Governance-Ansatz versucht dabei nach Armstrong et al. (2004), die Dichotomie zwischen Theorien des Realismus und Idealismus aufzubrechen, die eher davon ausgehen, dass die Abwesenheit einer Weltregierung eine geordnete Weltpolitik erschwert und unsicher gestaltet (Armstrong et al. 2004: 12). Trotz einer fehlenden zentralen Autorität haben sich dabei mehr oder weniger stabile Regelsysteme, Normen sowie Strukturen entwickelt, die die Interaktionen zwischen Staaten einschränken oder erweitern können (ebd.: 12-13). Somit bilden sich mit der Zeit mehr oder weniger stark institutionalisierte Strukturen heraus, die Interaktionen zwischen Staaten regeln und diese mitunter effektiver gestalten. Gerade auf globaler internationaler Ebene fehlt ein umfassender institutioneller Rahmen, wie er im Fall der nationalen Ebene existiert. Mit Ausnahme der EU bilden sich aber nach Benz (2004) oftmals sektor-

5 Diese erweiterten Mandate sind dabei nicht auf spezielle Sektoren begrenzt, sondern betreffen mitunter verschiedene Bereiche. Beispiele hierfür sind nationale und transnationale Fragen der Sicherheit, Weltwirtschaft, sowie Menschenrechte (Barnett/Finnemore 2004: 1; Wesel 2012). Ebenfalls können Klimaschutzziele genannt werden, die z.B. das Themenfeld der Energiepolitik sowie der Umweltpolitik tangieren. Diese Problemstellungen überschreiten nicht nur die staatliche Ebene, sondern wirken zudem über einzelne Sektoren und Grenzen hinaus (Alexander 1993: 329; Forrer et al. 2014: 147).

6 IOs sind also nicht, wie z. B. im Realismus und (Neo-)realismus angenommen, Werkzeuge des Hegemons, um dessen Herrschaft effizienter zu gestalten (Pevehouse/von Borzyskowski 2016: 6). Sie sind vielmehr selbstbestimmte Akteure und weniger, wie beispielsweise im Rahmen der ‚Hegemonic Stability Theory‘ dargestellt, Garanten stabiler internationaler Beziehungen, indem sie Vorteile für den Hegemon und dessen Verbündete bereitstellen (Gilpin 1981: 9-29; Snidal 1985: 579-581).

spezifische Formen des Regierens durch IOs heraus. Im Rahmen dieser IOs, aber auch außerhalb dieser Organisationen, z.B. bilateral zwischen Staaten, entstehen darüber hinaus Koordinations- und Kooperationsstrukturen. Aufgrund schwach institutionalisierter Kontexte und des Fehlens der Durchsetzungsmacht von Staaten bleiben die Strukturen und Prozesse von Global Governance jedoch recht instabil, was ein gewisses Konfliktpotential beinhaltet (Benz 2004: 23-24).

In der Governance-Forschung lässt sich – besonders in Bezug auf Koordination und Interaktionen zwischen nationalen und internationalen Akteuren – der Ansatz der Multilevel Governance (MLG) nennen. Dieser basiert dabei zumindest teilweise auf den Annahmen des Neo-Institutionalismus⁷ und entwickelte sich nach Tömmel (2014) zu einem distinkten Forschungsfeld (Tömmel 2014: 21). In der MLG sind es, ähnlich wie im Neo-Institutionalismus, zunehmende Interdependenzen, die gerade auf internationaler Ebene die Notwendigkeit von sektorenübergreifender Koordination zwischen Staaten erzeugen (Benz 2004: 22-24).

Während in der MLG-Forschung oftmals Akteure der politischen Ebene beleuchtet werden, rückten in den letzten Jahrzehnten die administrativen Körperschaften der IOs und deren potentielle Gestaltungsmacht immer stärker in den Fokus politik- und verwaltungswissenschaftlicher Forschungsbeiträge.⁸ Im Zuge dessen wurde das Konzept der Multilevel Administration (MLA) entwickelt, welches sich auf die Rolle administrativer Akteure in internationalen und nationalen Kontexten bezieht. Dabei greift die MLA auf das Instrumentarium der Multilevel Governance (MLG) zurück, passt dieses an und erweitert es (siehe z.B. Grande/McCowan 2015; Benz 2015; Benz 2016; Benz et al. 2016; Benz et al. 2017).⁹ Hierbei geht die MLA davon aus, dass ein hohes Maß an Interaktions-, Kommunikations- und Koordinationsbeziehungen zwischen den IOs und ihren Mitgliedstaat-

7 Als ein prominenter Vertreter dieses Ansatzes ist Keohane (1989) zu nennen, der im Prinzip den Mehrwert von IOs in der Reduktion von Transaktionskosten in Verbindung mit verminderten Informationsdefiziten der Akteure sah (Keohane 1989).

8 Hierzu gehört beispielsweise der Beitrag von Trondal (2007), der eine steigende wissenschaftliche Zuwendung hin zu der Funktion öffentlicher Verwaltungen im Bereich von IOs und dabei im Speziellen der EU beschreibt (Trondal 2007: 960-963).

9 Eine Differenzierung von MLG und MLA findet sich in Kapitel 2.2 wieder. Die administrativen Körperschaften der IOs können dabei als sog. ‚International Public Administrations‘ (IPAs) und die Verwaltungen der Nationalstaaten als sog. ‚National Public Administrations‘ (NPAs) bezeichnet werden.

1. Einleitung

ten auf administrativer Ebene stattfindet, nämlich zwischen den administrativen Organen der IOs und der Mitgliedstaaten (Bauer et al. 2017: 1; Doser 2017: 49-50).

Insofern werden diese administrativen Organe der IOs und der Mitgliedstaaten nicht als bloße Instrumente der Mitgliedstaaten oder der intergouvernementalen politischen Organe der IOs bewertet, sondern als Akteure begriffen, die ihre eigenen Ziele und Agenden verfolgen, welche sich mitunter auch gegen die Präferenzen der politischen Akteure richten können.¹⁰ Dies betonen Barnett und Finnemore (2004), indem sie von internationalen Bürokratien sprechen, die über verschiedene Ressourcen, wie z.B. Wissen, verfügen, welche es ihnen erlauben, ihre eigene Agenda zu verfolgen (ebd.: 29). IPAs verfügen dabei nach Barnett und Finnemore (2004) über einen Informationsvorsprung gegenüber ihren Prinzipalen, den Nationalstaaten (ebd.: 29). Somit kann den internationalen Bürokratien, treffend zusammengefasst von Trondal (2013), unterstellt werden, dass diese Weltpolitik verändern und die Machtverteilung zwischen den verschiedenen Ebenen beeinflussen können (Trondal 2013: 162-163). Daher wird den internationalen Bürokratien eine gewisse Autonomie attestiert (Rittberger/Zangl 2003: 46-47).

Diese internationalen Bürokratien selbst werden dabei von Biermann (2017) als hierarchisch organisierte administrative Körperschaften beschrieben, die sich aus multinationalem Personal zusammensetzen, welches oftmals durch gespaltene Loyalitäten geprägt ist (Biermann 2017: 244). In diesem Zusammenhang kann den Individuen, die in IPAs beschäftigt sind, ein nicht zu unterschätzender Gestaltungsspielraum eingeräumt werden, der mitunter die Arbeit und die Performance der Verwaltungsakteure an sich beeinflussen kann. Letzterer Aspekt der persönlichen Präferenzen individueller Akteure und deren Wirkung auf administrative Koordination ist dabei in dieser Arbeit untersuchungsleitend, da die Relevanz von Individuen für interorganisationale Beziehungen auch von weiteren Autoren stark betont wird (Ahrne 1995: 29-30; Mayntz/Scharpf 1995: 43-44; Scharpf 2006: 112).

10 Diese Annahme korrespondiert deutlich mit den Auffassungen des (Sozial-)Konstruktivismus und des Neo-Institutionalismus. In ersterem Ansatz stellen IOs nicht ausschließlich ‚Diener‘ oder Werkzeuge von Staaten dar, sondern können aktiv ihre Mitglieder beeinflussen (Rittberger/Zangl 2003: 46-47). Durch Überzeugung und Argumentation versuchen diese transnationalen Organisationen, Werte in nationale Gesellschaften zu integrieren.

Die nationalen Verwaltungen – z.B. Ministerialverwaltungen – fungieren wiederum als Repräsentanten und Sprachrohr der Mitgliedstaaten. Sie vertreten daher ihre nationalen Regierungen und können damit, ähnlich wie die IPAs, als Agenten aufgefasst werden (Ellinas/Suleiman 2012: 7), die den Prinzipalen – ihren nationalen Regierungen – unterstehen. Die NPAs unterscheiden sich dabei – wie auch die IPAs – im Hinblick auf deren Ressourcen, die ihnen zur Verfügung stehen (Schnapp 2004: 252-264), um Koordinationsbeziehungen einzugehen, Koordinationsprozesse zu verfolgen und aufrecht zu erhalten. In diesem Kontext stellen Ahrne (1995) und Benz et al. (2017) fest, dass die NPAs ebenfalls über einen gewissen Freiraum verfügen, der sich der Kontrolle nationaler Regierungen entzieht (Ahrne 1995: 28-29; Benz et al. 2017: 151-152). Diese vorhandenen Handlungsspielräume nutzen NPAs wie auch IPAs dabei aktiv in wechselseitigen Koordinationsprozessen, um Macht auszuüben und Einfluss zu generieren und somit ihre Agenda und ihre Ziele zu verfolgen.¹¹

Die Koordinationsbeziehungen zwischen administrativen Akteuren in IOs werden dabei von Benz et al. (2017) als weniger formalisiert und geringer durch Institutionen eingeschränkt oder unterstützt beschrieben als dies im Rahmen des Nationalstaates der Fall ist (ebd.: 151-152). Daraus folgt jedoch nicht, dass keine institutionellen Regelsysteme auf IO-Ebene existieren, sondern vielmehr, dass diese im Vergleich mit dem konventionellen staatlichen Kontext eher schwächer ausgeprägt sind und eine geringere einschränkende oder ermöglichende Wirkung entfalten können. Dementsprechend sind administrative Koordinationsbeziehungen in internationalen Mehrebenenkonstellationen oftmals informal und loser strukturiert (Benz 2018: 214-216), können jedoch ebenfalls in formalen Kontexten ablaufen.¹²

Insgesamt koordinieren sich innerhalb von IO-Kontexten administrative Akteure verschiedener Ebenen miteinander und beeinflussen sich gegenseitig. Inwiefern diese Koordinationsbeziehungen der IPAs und NPAs von Erfolg gekrönt sind, scheint dabei nicht nur von Ressourcen, sondern auch von institutionellen sowie individuellen Faktoren abzuhängen. Solche möglichen Faktoren für effektive Koordination wird diese Arbeit nä-

11 Gleichwohl besteht dieser Freiraum primär innerhalb der politischen Positionen, die von den Prinzipalen und damit den politischen Akteuren festgelegt werden (Doser 2017: 50-51).

12 Konstruktivistische Einflüsse in der MLG und auch in der MLA eröffnen zeigen die Wichtigkeit persuasiver Koordinationsmodi für Akteure – besonders in Kontexten, die nur schwach institutionalisiert sind – auf (siehe z.B. Benz 2016: 6-7).

1. Einleitung

her beleuchten und zusätzlich evaluieren, welche Möglichkeiten für IPAs und NPAs bestehen, Einfluss zu nehmen. Insofern untersucht diese Arbeit Macht und Koordination in MLA-Systemen. Hierbei werden primär die Ergebnisse von Benz et al. (2017), Doser (2017) sowie Benz (2018) als Ausgangspunkt verwendet, die sich auf die Entstehung und die Ausprägung von Koordinationsmustern in MLA-Systemen fokussiert haben. Die Autoren entwickeln in ihren Werken Koordinationsmodi, die IPAs abhängig von den Strukturen der IOs und ihren Kompetenzen anwenden können.

Diese Koordinationsmodi werden dabei im Verlauf der hier vorgenommenen empirischen Auswertungen für den Energiesektor, der in dieser Arbeit als zentrales, zu untersuchendes Politikfeld ausgewählt wird¹³, bestätigt. Denn IPAs und NPAs nutzen im Energiebereich ähnliche Koordinationsmodi, wie dies Doser (2017) für weitere IOs in den Bereichen der Sicherheits-, Wirtschafts-, Sozial-, und Umweltpolitik darstellt (Doser 2017: 120). Ähnlich zeigt sich dies für die NPAs, die jedoch noch einmal als direkte Repräsentanten der nationalen Regierungen einen Spezialfall bilden (siehe Kapitel 5.2.3). Im Zuge dessen wird in Kapitel 3.1.3 die implizite Verbindung von Macht und Koordination, die bereits in den Werken von Benz et al. (2017), Doser (2017) sowie Benz (2018) angesprochen wurde, expliziert und ein konzeptueller Rahmen erstellt, der diese beiden Begriffe verbindet. Im Speziellen wird hier die Effektivität von Koordination im Sinne des Zielerreichungsgrades (siehe Kapitel 3.1.1) mit der Notwendigkeit der Machtausübung verbunden (siehe Kapitel 3.1.2), um die zentralen Ziele der Akteure erreichen zu können. Der Koordinationsbegriff ist dabei selbst diskussionsbedürftig (siehe hierzu beispielsweise Alexander 1995: 3). Für die vorliegende Studie muss dieser Begriff daher geschärft und an den Forschungsgegenstand sowie –kontext angepasst werden.

1.2 Aufbau der Arbeit

Nachdem in Kapitel 1.1 die allgemeine Problemstellung der vorliegenden Studie kurz dargestellt wurde, werden in Kapitel 2 zunächst der Stand der Forschung sowie der Forschungsgegenstand näher erörtert. In Kapitel 2.1 werden anschließend die aktuellen Debatten der nationalen und internationalen Verwaltungskoordination ergründet. Darauf aufbauend wird Forschungsbedarf identifiziert, der durch die Ergebnisse dieser Arbeit ab-

13 Eine ausführliche Begründung für die Auswahl des Energiesektors als Untersuchungsfeld findet sich in Kapitel 2.3.

gemildert werden soll. Im Zuge dessen werden zwei zentrale Fragestellungen entwickelt, die die Bedingungen für effektive Koordination zwischen NPAs und IPAs sowie die Möglichkeiten der Machtausübung der administrativen Akteure aufgreifen.

In Kapitel 2.2 werden zunächst die erwähnten Beziehungen zwischen NPAs und IPAs näher beleuchtet. Als erster konzeptioneller Rahmen wird dazu das Konzept der MLA herangezogen und von jenem der MLG differenziert. Im Zuge der MLA-Debatte werden außerdem verschiedene mögliche Koordinationsmodi von IPAs primär auf Basis der Beiträge von Benz et al. (2017), Doser (2017) und Benz (2018) dargestellt. Eine Neuerung und damit eine Erweiterung der genannten Ergebnisse besteht dabei darin, dass nicht nur ein Fokus auf den IPAs und ihren Einflussmöglichkeiten liegt, sondern auch die NPAs und deren Einflussmöglichkeiten mitberücksichtigt werden. Darüber hinaus soll durch die Beschreibung der Koordinationsbeziehungen zwischen NPAs und IPAs als MLA-System der vertikale, ebenenübergreifende Charakter der Koordinationsbeziehungen hervorgehoben werden. Dabei konstituiert der organisationale Kontext, in welchem sich die IPAs und NPAs bewegen, die Strukturen und die Grenzen des MLA-Systems. Da die MLA viele Konzepte umfasst, die noch wenig entwickelt sind und daher theoretisch unterfüttert werden müssen, werden Erwägungen der PA-Theorie aufgenommen, um die Beziehungen der IPAs und NPAs untereinander sowie zu ihren politischen Prinzipalen zu erklären.

Anschließend werden in Kapitel 2.3 der Energiesektor und dessen Eigenheiten im Bereich der erneuerbaren Energien näher beschrieben. Darauf aufbauend werden zentrale IOs des Energiesektors für die nähere Untersuchung identifiziert und deren Struktur vergleichend diskutiert. Ausgewählt werden hierbei: erstens die Internationale Energieagentur (IEA), zweitens die Internationale Organisation für erneuerbare Energien (IRENA) und drittens die Europäische Union (EU).¹⁴ Der Vergleich dieser IOs soll auch Aufschluss über ermöglichende oder begrenzende institutionelle Faktoren für die Effektivität von Koordination geben. Die Rolle der NPAs wird hier ebenfalls näher beleuchtet.

In Kapitel 3 werden die zentralen Konzepte der Arbeit sowie der theoretisch-heuristische Rahmen für die Analyse zentraler Bedingungen effektiver Koordination ausgeführt. Der erste Abschnitt des Kapitels greift die Debatten über die Begriffsdefinition von Koordination auf und extrahiert Gemeinsamkeiten der durchaus diversen Koordinationsdefinitionen. Der

14 Eine Begründung der Auswahl findet sich in Kapitel 2.3.2.

1. Einleitung

Koordinationsbegriff besteht dabei aus zwei zentralen Dimensionen: Zum einen aus dem Prozess und zum anderen aus dem Output. In Abstimmung mit dem Forschungsinteresse sowie dem Forschungsgegenstand wird die Prozessdimension näher beleuchtet. Der Koordinationsprozess selbst wird dabei in eine Interaktions- und eine Output-Dimension eingeteilt. Erstere beinhaltet kommunikative Interaktion, während letztere eine einseitige und wechselseitige Veränderung und Neuausrichtung der Präferenzen und Positionen der Akteure einbezieht. Koordinationsprozesse werden in dieser Arbeit dabei als iterativ und zielgerichtet begriffen.

Aufbauend auf der Konkretisierung des Koordinationsbegriffs wird die Effektivität von Koordination ausführlicher behandelt. Effektivität wird als Grad der Zielerreichung definiert, der misst, inwiefern Akteure in Koordinationsprozessen ihre Ziele umsetzen, d.h. benötigte Ressourcen akkumulieren oder die Agenda ihrer Koordinationspartner beeinflussen können. In Kapitel 3.1.2 wird anschließend an den Koordinationsbegriff die zweite Fragestellung aufgegriffen und die Konzepte Macht und Einfluss differenziert. Hierbei wird Macht als Fähigkeit oder Eigenschaft von Akteuren begriffen, die auf (Macht-)Ressourcen¹⁵ beruht und somit als relational anzusehen ist. Einfluss wiederum entsteht dann, wenn Macht erfolgreich ausgeübt wird. In Bezug auf Macht können dabei zwei Arten der Machtanwendung unterschieden werden: Zum einen ‚power over‘ und zum anderen ‚power to‘. ‚Power over‘ bezieht sich in dieser Arbeit auf den formalen Charakter von Macht, d.h. wenn Akteure über formale Kompetenzen verfügen, andere Akteure zur ‚Compliance‘ zu zwingen, während ‚power to‘ die Freiwilligkeit von Machtbeziehungen betont und sich dementsprechend eher auf den informellen Charakter von Machtausübung fokussiert.

Zusammenfassend werden in Kapitel 3.1.3 schließlich Koordination, Macht und Einfluss in einem gemeinsamen Untersuchungsframework zusammengeführt. Daran anschließend werden zentrale Einflussfaktoren identifiziert, die die Effektivität von Koordination einschränken oder ermöglichen. Hier werden vor allem Eigenschaften der (individuellen und korporativen) Akteure, der Institutionen sowie der Interaktionen betrachtet, die je nach ihrer Ausprägung die Effektivität von Koordination positiv oder negativ beeinflussen können.

Im zweiten Abschnitt von Kapitel 3 werden die zentralen theoretischen und heuristischen Rahmen der Arbeit ausgewählt. Diese werden in Ver-

15 Eine Definition von für diese Arbeit relevanten Ressourcen findet sich in Kapitel 3.1.2.

bindung mit dem Forschungsgegenstand dazu verwendet, allgemein gehaltene Leitthesen über potentielle Bedingungen effektiver Koordination aufzustellen, um die darauffolgende empirische Untersuchung zu strukturieren. Als zentraler Forschungsansatz dient hier der akteurzentrierte Institutionalismus (AZI), der die bereits angesprochenen zentralen Kategorien der Einflussfaktoren auf effektive Koordination angemessen widerspiegelt. Dieser Ansatz und dessen zentrale Annahmen werden dabei in Kapitel 3.2.1 intensiv diskutiert. Da sich der AZI jedoch primär auf korporative Akteure bezieht und dabei die individuelle Akteursebene nur unzureichend beleuchtet, wird ergänzend die soziale Austauschtheorie einbezogen. Diese Theorie, die die individuelle Ebene und die Eigenschaften von Interaktionen besser abdecken kann, wird in Kapitel 3.2.2 dargestellt und an den Forschungsgegenstand angepasst. Aus den zentralen Annahmen der Forschungsansätze werden schließlich unter Einbezug des Forschungsgegenstandes Leitthesen entwickelt, die einschränkende und ermöglichende Aspekte von Eigenschaften der Akteure, Institutionen und Interaktionen erfassen und Vermutungen über mögliche Zusammenhänge anstellen. Diese Thesen werden direkt aus den jeweiligen theoretischen Annahmen entwickelt und schließlich in Kapitel 3.2.3 zusammenfassend dargestellt.

Zur Diskussion und empirischen Überprüfung der Thesen wird in Kapitel 4 ein ‚mixed-methods‘-Design vorgestellt. Um einen allgemeinen Überblick über mögliche Zusammenhänge zwischen den Faktoren und der Effektivität von Koordination zu erhalten, wurde zunächst ein quantitativer Survey¹⁶ entwickelt. Daran anschließend wurde ein Interviewleitfaden erstellt, um semi-strukturierte Interviews durchführen zu können. Die zusätzliche Anwendung qualitativer Methoden wird damit begründet, tiefergehende Mechaniken der Bedingungen für die Effektivität von Koordination zu erfassen. Die Effektivität von Koordination wird im Rahmen des Surveys in drei Dimensionen aufgeteilt, die die Differenzierungen, die in Kapitel 3 ausgeführt werden, beinhalten und zwischen der Positionsvermittlung und dem Austausch von Wissen und Informationen unterscheiden. Damit wird erneut die Differenzierung zwischen Beeinflussung der Agenda und Ressourcenakkumulation aufgegriffen und dementsprechend operationalisiert.

16 Es wurden dabei zwei Surveys erstellt, die jeweils die internationale und nationale Ebene abdecken sollten. Aufgrund von Non-Response konnte jedoch nur die Daten des Surveys auf nationaler Ebene ausgewertet werden (siehe Kapitel 4.5).

1. Einleitung

Basierend auf dem Survey und den Interviews werden in Kapitel 5 die Ergebnisse der quantitativen und qualitativen Erhebungsverfahren präsentiert und miteinander verknüpft. Die Resultate der Surveyauswertung, die in Kapitel 5.1 vorgestellt werden, zeigen dabei, dass zwischen den betrachteten IPAs Unterschiede im Hinblick auf die Bewertung der Effektivität von Koordination bestehen. Darüber hinaus können im Rahmen der Korrelationsanalysen für die IPAs wiederum unterschiedliche Faktoren identifiziert werden, die mit der Effektivität von Koordination signifikant korrelieren. Diese sind über die drei betrachteten separaten IPAs teilweise konsistent, unterscheiden sich jedoch über die betrachteten Effektivitätsdimensionen. Um weitere mögliche Faktoren zu evaluieren, werden daher in Kapitel 5.2 die Interviewergebnisse mit den Resultaten des Surveys verknüpft und somit die Schwachpunkte beider Methoden aufgegriffen.

Die in Kapitel 5.2 dargestellten Interviewergebnisse bestätigen dabei Tendenzen, die bereits innerhalb der Surveyauswertung nachgewiesen werden konnten, ermöglichen aber gleichzeitig eine Diversifizierung der Thesen und sind in der Lage, zusätzliche Aspekte zu betonen, die nicht durch die Thesen aufgegriffen wurden. Das offene Design erlaubt es hierbei, dass die Interviewpartner eigene Schwerpunkte setzen konnten. In den Interviewdaten ist dabei im Gegensatz zu dem Survey festgestellt worden, dass die Ressourcen der Akteure eine zentrale Determinante effektiver Koordination darstellen. Dieser Zusammenhang konnte besonders durch die Interviews illustriert werden.

In Kapitel 5.3 der Arbeit werden die zentralen Ergebnisse des Surveys und der Interviews noch einmal bewertet und abschließend im Hinblick auf weitere Forschungsbeiträge diskutiert. Dabei werden Ergebnisse aus der Literatur einbezogen und somit eine kritische Auseinandersetzung mit den Resultaten dieser Arbeit durchgeführt. Zusätzlich wird eine Rückbindung der empirischen Ergebnisse an die theoretischen und konzeptuellen Annahmen der Arbeit vorgenommen, um zu evaluieren, inwiefern effektive Koordination nun von institutionellen, akteurspezifischen oder interaktionsspezifischen Faktoren abhängen.

Abschließend erfolgen in Kapitel 6 die Schlussbetrachtungen sowie eine kompakte Reflexion der Ergebnisse. In Kapitel 6.1 wird dabei die Relevanz der Ergebnisse im Vergleich zu anderen Forschungsbeiträgen und für das Forschungsfeld selbst dargestellt. Aufbauend auf diesen Befunden wird in Kapitel 6.2 weitergehender Forschungsbedarf identifiziert, der als Grundlage für zukünftige Forschungsbeiträge angesehen werden kann.

2. Stand der Forschung und Forschungsgegenstand

2.1 Aktuelle Debatten um nationale und internationale Verwaltungskoordination

Die Beziehung zwischen nationalen und internationalen Verwaltungsakteuren ist bereits seit mehreren Jahrzehnten ein Forschungsfeld, welches in verschiedenen Forschungsbeiträgen behandelt und untersucht wurde (Keohane/Nye 1974; Weiss 1982; Archer 1983 oder Hooghe/Marks 2015). Die inter-administrativen Beziehungen und speziell die Rolle der IPAs und NPAs als aktive Politikgestalter scheinen jedoch erst in den letzten beiden Dekaden stärker in den Fokus akademischer Forschung zu rücken (Eckhard/Ege 2016: 961). Diese gesteigerte Relevanz administrativer Akteure spiegelt sich in einer breiten Zahl an Forschungsbeiträgen der letzten Jahre wider (siehe bspw. Trondal 2007; Busch 2014; Bauer/Ege 2014; da Conceicao-Heldt et al. 2015; Bauer/Trondal 2015; Benz 2015; Enkler et al. 2016; Eckhard/Ege 2016; Busch/Liese 2017; Benz et al. 2016; Bauer et al. 2016; Trondal 2016; Benz et al. 2017; Eckhard/Jankauskas 2019; Ege et al. 2019; Benz 2018).

Ausschlaggebend für die Etablierung und Ausweitung dieses Forschungsfeldes ist im Besonderen die Entwicklung der EU zu einem komplexen Mehrebenensystem. In der entsprechenden wissenschaftlichen Auseinandersetzung wurde in den letzten Jahren die Wichtigkeit der Verwaltung und der Verwaltungskoordination zwischen verschiedenen administrativen Körperschaften der europäischen Verwaltung und den Verwaltungen der Mitgliedstaaten beleuchtet. Beispiele hierfür sind die Beiträge von Curtin und Egeberg (2008), Egeberg und Trondal (2009), Ruffing (2015) oder Egeberg sowie Trondal (2016). Diese beziehen sich primär auf die Europäische Kommission (EK) und ihre Rolle in der Koordination und Interaktion mit den Ministerialverwaltungen der Mitgliedstaaten. Daneben werden in der Literatur ebenfalls die Entstehung und die Charakteristika einer sog. ‚European Administrative Space‘ (EAS) (siehe hierzu bspw. Hofmann 2008; Heidbreder 2011; Kelemen/Tarrant 2011; Trondal/Peters 2013; Bauer/Trondal 2015) oder gar einer ‚Eurokratie‘ diskutiert und illustriert. Diese Publikationen beschäftigen sich insbesondere mit der Frage nach der administrativen Koordination zwischen nationalen Administrationen und den administrativen Organen der EU. Erste Kon-

zeptualisierungsversuche dieser Koordinationsbeziehungen fanden durch die Einführung des Konzeptes der Multilevel Administration (MLA) statt, welches in Kapitel 2.2 noch näher definiert wird.

Für MLA im Bereich der EU haben unter anderem Trondal und Bauer (2017) festgestellt, dass die administrative Dimension im Vergleich zu MLG oder zu ‚Policy-Making‘-orientierten Konzepten konsequent vernachlässigt wird. Diese Vernachlässigung steht im Gegensatz zur ‚tatsächlichen‘ Relevanz dieser Dimension. Zumal die administrative Dimension von Interaktionen in der EU nicht nur seit längerem von hoher Relevanz ist, sondern auch an Bedeutung gewinnt. Dennoch bleibt der Bereich der MLA in der Literatur bisher nur konzeptuell geringfügig umrissen. Einen entsprechenden Versuch der Konzeptualisierung von MLA unternimmt Heidbreder (2011), indem sie verschiedene Mechanismen von MLA identifiziert. Im Zuge dessen stellt sie fest, dass Konditionalität beispielsweise die Freiheit nationaler Akteure beschnitten hat und damit europäische Verwaltungsakteure im Vergleich zu anderen hierarchische Policy-Instrumente stärker nutzen (Heidbreder 2011: 724). Für die EU differenziert Benz (2016) daran anschließend verschiedene Muster von Koordination, die die EK in administrativen Beziehungen mit den Ministerialverwaltungen anwendet (Benz 2016: 6-7). Allgemein formuliert stellt die MLA also die besondere Rolle von Administrationen heraus und nimmt somit die Besonderheiten von Koordinationskoordination und –interaktion mit in das Konzept der MLG auf (Benz et al. 2016: 1000). Dies wurde nicht nur im Bereich der EU und dem sog. ‚europäischen Verwaltungsraum‘ aufgezeigt, sondern allgemein für den Bereich von IPAs und ihren nationalen Pendants formuliert. Beispielhaft sind hier Benz et al. (2016), Benz et al. (2017) und Doser (2017) zu nennen. Diese Autoren erweitern das Konzept der MLA auf IO-Systeme und damit auf Koordinationskoordination zwischen IPAs in Form der Sekretariate und NPAs in Form der Ministerien.

Für das Konzept der administrativen Koordination zwischen diesen IPAs und NPAs existiert, wie auch für den Begriff der Koordination, keine einheitliche und kohärente Definition innerhalb der wissenschaftlichen Literatur. Vielmehr wird Koordination oftmals unterschiedlich und dem Gegenstand angepasst definiert (Seidman 1976: 195; Alexander 1995: 3). Dies führt dazu, dass in der Literatur viele unterschiedliche Definitionen von Koordination vorzufinden sind, die stark anhand der jeweiligen Forschungsgegenstände variieren. Zwar wurden Versuche unternommen diese Diskrepanz zu beheben (u.a. siehe Hessels 2013), doch gesteht auch Hessels (2013) ein, dass die Definitionen von Koordination oftmals anhand des Policyfeldes und des Untersuchungsgegenstandes gebildet werden und

somit begrenzt übertragbar bleiben (Hessels 2013: 321). Eine Gemeinsamkeit weisen diese unterschiedlichen Definitionen von Koordination dennoch auf, indem sie zwei Dimensionen von Koordination identifizieren: die Prozessdimension und die Outputdimension (siehe Chisholm 1989: 29; Peters 2014: 139; Dan 2017: 36). Dementsprechend ist Koordination meist im Hinblick auf ihren Prozess oder ihren Output definiert (Seidman 1976: 195; Srikanth et al. 2014: 5). Hierbei steht oftmals eine der beiden Dimensionen im Vordergrund (Dan 2017: 29), obwohl auch Ansätze existieren, die beide Dimensionen integrieren.

Im Bereich inter-organisationaler Koordination sind Publikationen zu finden, die sich dezidiert mit der Koordination zwischen verschiedenen organisationalen Akteuren befassen (siehe z. B. Chisholm 1989; Alexander 1993; 1995). Ein markantes Beispiel für den Versuch ein umfassendes Konzeptdesign von Koordination zwischen Organisationen zu zeichnen, stammt von Alexander (1995). Er identifiziert verschiedene Koordinationsstrategien, die er als Prozesse begreift und die durch die Struktur und die Institutionalisierung von Koordinationsbeziehungen beeinflusst werden. Zusätzlich beschreibt und evaluiert er die Effektivität von Koordination, die er als mitunter stark von dem institutionellen Kontext und den vorhandenen Strukturen bedingt einschätzt (Alexander 1995: 284-289). Insgesamt legt Alexander (1995) ein komplexes Schema der Koordination vor, das als beinahe allumfassend bezeichnet werden kann (Alexander 1995: 275-276). Chisholm (1989) untersucht ebenfalls Koordination in multilateralen Organisationssystemen, bezieht sich dabei aber primär auf Koordination in Bereichen, in welchen keine formalen hierarchischen Strukturen vorhanden sind. Insgesamt legt er einen Fokus auf Koordination, die auf informeller Ebene stattfindet, z.B. durch informelle Kommunikationskanäle, durch informelle Normen, Konventionen und innerhalb nicht formalisierter Netzwerke (Chisholm 1989). Insofern lässt sich festhalten, dass Koordination zwischen IPAs und NPAs, wie Chisholm (1989) richtig erkannt hat, nicht ausschließlich durch formelle Kanäle, sondern auch durch informelle Austauschbeziehungen erfolgt. Er geht dabei davon aus, dass Koordination nicht nur als Prozess begriffen werden darf, sondern auch als Ziel oder Zustand, der erreicht werden soll (Chisholm 1989: 28-29).¹⁷

Neben Koordination zwischen verschiedenen Organisationen ist Koordination zwischen administrativen Akteuren und genauer zwischen Verwaltungsakteuren verschiedener Ebenen (international und national) Ge-

17 Die Definition und Konzeptualisierung von Koordination in dieser Arbeit finden sich in Kapitel 3.1.2.

genstand einiger Forschungsbeiträge. Beispielhaft sind hier Benz et al. (2016) und Benz et al. (2017) zu nennen, die die Interaktionen zwischen IPAs und den Verwaltungen der Mitgliedstaaten (NPAs) als Beziehungen von (Teil-)Abhängigkeiten charakterisieren. Diese sind geprägt durch eine Abhängigkeit der IPAs von den nationalen Regierungen und damit auch deren Verwaltungen. Ein Grund für diese Abhängigkeit liegt darin, dass die nationalen Regierungen die Ressourcen der IPAs bereitstellen (Benz et al. 2016; Benz et al. 2017).

Darüber hinaus entwickeln die Autoren ein Raster unterschiedlicher Koordinationsmodi, die sie in ‚compulsory‘, ‚cooperative‘ und ‚persuasive‘ einteilen (Benz et al. 2017: 161-162). Die Autoren zeigen dabei, dass IPAs verschiedene Koordinationsmodi nutzen, um ihre Interessen zu wahren und ggf. auch durchzusetzen. Mit den verschiedenen Koordinationsmodi werden also auch Macht- und Einflussmöglichkeiten verknüpft.

Als eine weitere neuere Studie ist die von Doser (2017) anzuführen, welche die genannten Modi aufgreift und sich mit Koordinationsmustern beschäftigt, die IPAs nutzen, um sich mit ihren nationalen Gegenstücken zu koordinieren sowie diese unter Umständen auch zu beeinflussen. Die Arbeit diskutiert die verschiedenen Koordinationsmodi mehrerer IPAs und stellt fest, dass deren Nutzung von den Kompetenzen der IPAs, deren Struktur und anderen Faktoren begünstigt wird. Zudem zeigt seine Studie, dass Koordinationsbeziehungen meist mit Machtbeziehungen einhergehen, bzw. dass die Ausübung von Herrschaft durch die IPAs in den vorher genannten Modi meist auf persuasiven und kooperativen Mustern beruht. Manche Administrationen jedoch wenden auch kompulsive Verfahren an, wenn sie über die notwendigen Kompetenzen verfügen (z.B. die Europäische Kommission) (Doser 2017: 249-251). Somit lässt sich festhalten, dass die verschiedenen Koordinationsmuster, die IPAs nutzen, um sich mit der nationalen Ebene zu koordinieren, bereits eingehend erforscht wurden. Doser (2017) liefert ebenfalls erste Vorschläge für mögliche Determinanten, die entscheidend für die Nutzung von bestimmten Koordinationsmodi sein können. Dies ist beispielsweise die Struktur einer IO oder auch der Institutionalisierungsgrad, die dazu beitragen können, eine Anwendung von bestimmten Modi zu erleichtern oder zu beschränken (Doser 2017: 244-245). Dementsprechend scheinen institutionelle Faktoren im Bereich der Koordination zwischen Verwaltungsakteuren eine Rolle zu spielen, indem sie koordinationsfördernd oder koordinationshindernd wirken können (Benz et al. 2017: 151). Eine Übersicht über die unterschiedlichen Koordinationsmuster und die Dynamik dieser Muster stellt Benz (2018) vor. Dabei evaluiert er die vorher angesprochene Literatur und nimmt

eine Überarbeitung früherer Annahmen sowie eine Konkretisierung der Koordinationsmuster unter Einbezug der Ergebnisse Dosers (2017) vor.

In dem ersten Teil der vorliegenden Arbeit soll die Suche nach und die Evaluation von möglichen Determinanten für effektive Koordination weiter ausgebaut werden. Während Doser (2017) und Benz (2018) die Koordinationsstrukturen und -prozesse zwischen IPAs und NPAs größtenteils deskriptiv aufzeigen¹⁸, soll diese Arbeit Determinanten für die Effektivität von Koordinationsbeziehungen identifizieren. In der Literatur existieren dabei nur wenige Beiträge, welche versuchen die Bedingungen für die Effektivität von Koordination zu ergründen. Eine – auch für diese Studie besonders relevante – Ausnahme stellen Walker und Townsend (1982) dar, die die wahrgenommene Effektivität inter-organisationaler Prozesse untersuchen und dabei erste Determinanten für effektive Interaktionen zwischen Non-Profit-Organisationen im Bereich der Gesundheitsversorgung ausweisen (Walker/Townsend 1982: 8-10). Sie kommen zu dem Schluss, dass beispielsweise Ressourcenausstattungen der Akteure, zwischenmenschliche Beziehungen, deren Attribute sowie ähnliche Ziele der Organisationen eine wichtige Rolle spielen. Damit besteht jedoch weiterhin ein Mangel an Studien, die sich explizit mit der Effektivität internationaler Verwaltungskoordination beschäftigen.

Einige Forschungsbeiträge wiederum beschäftigen sich explizit mit inter-organisationalen Beziehungen und betonen hierbei die Wichtigkeit von Individuen und deren Rolle in Koordinationsbeziehungen. Individuen können als Vertreter der Organisationen fungieren und verfügen mitunter über einen erheblichen Handlungsspielraum. Zu den Studien, die die Rolle dieser Individuen beleuchten, zählen unter anderem Ahrne (1995), Mayntz und Scharpf (1995) sowie Fineman et al. (2010). Als wesentliche Determinanten effektiven Austausches zwischen Individuen über Organisationsgrenzen hinweg wird dabei beispielsweise individuelles Vertrauen gesehen, welches nach Chisholm (1989) eine zentrale Rolle bei dem Austausch in informellen Beziehungen spielt (Chisholm 1989: 117).

Es existieren also Literaturstränge, die Effektivität von Koordination anhand von strukturellen und prozessorientierten Determinanten zumindest tangieren und auf der Organisationsebene festlegen. Gleichzeitig besteht ein weiterer Literaturstrang, welcher die individuelle Ebene hervorhebt

18 Dennoch liefert Doser (2017) einige Ansätze in seinen Schlussbetrachtungen, die Hinweise auf mögliche Konditionen effektiver Koordination liefern, wie den Grad der Institutionalisierung, und identifiziert dabei Institutionen als Opportunitätsstrukturen (Doser 2017: 244-248).

und dabei die Beziehungen zwischen den Individuen als Determinanten für die Effektivität von Koordination zwischen Organisationen misst. Es scheinen also beide Ansätze für diese Arbeit von Bedeutung zu sein.

In ihren Beiträgen verknüpfen Benz (2016), Benz et al. (2016), Benz et al. (2017) sowie Doser (2017) und auch Benz (2018), wie bereits angedeutet, Kommunikations- und Koordinationsbeziehungen zwischen IPAs und NPAs mit dem Begriff der Macht. Hierbei nehmen sie an, dass diese Koordinationsbeziehungen mit Machtstrukturen verwoben sowie in diese eingebettet sind (Benz 2016: 11; Benz et al. 2016; Benz et al. 2017: 155; Doser 2017). Zu diesem Schluss kommt unter anderem auch Rueschmeyer (2009), der konstatiert, dass Machtstrukturen oftmals mit Koordination assoziiert werden oder sich Machtstrukturen in Koordinationsbeziehungen manifestieren können (Rueschmeyer 2009: 183). Diese (Macht-)Strukturen zwischen den administrativen Akteuren können stark variieren, abhängig von der Frequenz und der Qualität der Interaktionen. Um hoch frequentierte Interaktionen durchführen zu können, sind die Akteure nicht zuletzt auf Ressourcen angewiesen, die ihnen zur Verfügung stehen (Hazelzet 1998: 29; Dingwerth et al. 2019: 19-20).

Wie IPAs in der Lage sind, NPAs zu beeinflussen sowie Fragen ihrer Autonomie und Autorität, wurde bereits in verschiedenen Publikationen beschrieben, erforscht und evaluiert (Feld et al. 1988; Bauer/Ege 2016; Eckhard/Ege 2016; Enkler et al. 2016; Jörgens et al. 2016; Knill/Bauer 2016; Busch/Liese 2017; Doser 2017; Ege 2017; Knill et al. 2018). Im Zuge dessen beschäftigen sich beispielsweise Knill et al. (2018) mit verschiedenen sog. „administrative styles“, die sich zwischen den IOs unterscheiden und von ihnen mit bürokratischem Einfluss verknüpft werden. Dementsprechend sind es unterschiedliche Arten von Verwaltungsstilen, die bürokratischen Einfluss konstituieren (Knill et al. 2018). Andere Autoren argumentieren wiederum, dass sich der Einfluss von IPAs primär auf ihre Autorität als Experten in bestimmten Bereichen stützt (Busch/Liese 2017).

Gleichzeitig wurde jedoch in der akademischen Literatur bisher weniger frequentiert und ausführlich die Frage diskutiert, wie im Gegenzug NPAs in der Lage sind, IPAs zu beeinflussen. Eine Ausnahme bilden beispielsweise Eckhard und Jankauskas (2019), die den Einfluss von nationalen administrativen Akteuren auf die Evaluationsprozesse von IOs erforschen. In ihrem Beitrag versuchen sie, speziell das Einflusspotential von nationalen Akteuren im Bereich der internen Evaluierung zu messen (Eckhard/Jankauskas 2019). Daneben fokussieren sich Eckhard und Dijkstra (2017) primär auf den Einfluss von Mitgliedstaaten auf die Friedenspolitik der EU, der UN und der OSCE im Kosovo und untersuchen dabei die

Möglichkeiten, die die Mitgliedstaaten in diesem Bereich nutzen konnten, um Einfluss zu generieren.¹⁹ Weiterhin ist Thomson (2007) zu nennen, der die Beziehungen zwischen der EK und den EU-Mitgliedstaaten analysiert und sich somit auf den speziellen Fall der EU als IO-System bezieht. Als weiteres Beispiel ist Schnapp (2004) anzuführen, der sich in seinen Untersuchungen primär auf die Möglichkeiten von Ministerialverwaltungen bezieht, ihre eigene Regierung zu beeinflussen. Dabei untersucht er die Fähigkeiten der NPAs, Agenda-Setting und andere Instrumente anzuwenden, um die ‚politische Ebene‘ zu beeinflussen und dabei ihre Positionen durchzusetzen.²⁰

Diesen Autoren mit Ausnahme von Schnapp (2004) ist gemein, dass sich ihre Analysen entweder sehr stark auf bestimmte Prozesse, Policy-Felder und spezifische Organisationsbereiche beziehen oder sich lediglich mit einer bestimmten IO beschäftigen. Außerdem adressieren sie die Konditionen nicht weiter, die wichtig für die Ausübung von Macht sein könnten. Daher versucht diese Arbeit nicht nur die Möglichkeiten der Machtausübung einer Administrationsart zu untersuchen, sondern die Dynamik und Reziprozität von Machtstrukturen zu betonen. Dies soll erreicht werden, indem einerseits die Instrumente erfasst werden, die eine wechselseitige Machtausübung und Einflussnahme ermöglichen, sowie andererseits Konditionen evaluiert werden, die Unterschiede in der Machtausübung erklären.

Insgesamt umfasst diese Arbeit also zwei miteinander verbundene Themenschwerpunkte. Es wird primär untersucht, welche Bedingungen einen Einfluss auf die Effektivität von Koordination zwischen administrativen Akteuren ausüben. Da, wie bereits angemerkt, die Koordinationsbeziehungen der Akteure mit Machtstrukturen und Machtbeziehungen dieser verflochten sind, wird dabei eine Verbindung zwischen Machtausübung und Koordination unterstellt und untersucht. Darüber hinaus stellt sich ebenfalls die Frage, ausgehend von den von Doser (2017) und Benz (2018) konzipierten Koordinationsmodi, wie IPAs und NPAs wechselseitig in der

19 Im Zuge dessen ist auch Eckhard (2018) zu nennen, der allgemein untersucht, wie sich die Beteiligung von nationalen Verwaltungsangestellten in internationalen Friedensoperationen auswirkt.

20 Schnapp (2004) erläutert explizit die Möglichkeiten, welche die NPAs besitzen, um die politische Ebene zu beeinflussen. Da jedoch Verwaltungskoordination zwischen internationalen und nationalen Verwaltungsakteuren wenig formalisierte Beziehungen beinhaltet, ist fraglich, inwiefern die Mechanismen, die Schnapp (2004) identifiziert, übertragbar sind. Zumal sich seine Ausführungen nicht dem Forschungsfeld der Mehrebenenverwaltung zurechnen lassen.

2. Stand der Forschung und Forschungsgegenstand

Lage sind, durch deren Anwendung Einfluss zu generieren.²¹ Dementsprechend lässt sich resümieren, dass sich die vorliegende Studie auf zwei zentrale Fragestellungen fokussiert.

1. Welche Konditionen begünstigen die Effektivität von Koordinationsprozessen zwischen NPAs und IPAs?
2. Wie beeinflussen IPAs und NPAs wechselseitig ihre Agenda durch Koordinationsprozesse?

2.2 *Multilevel Governance und Multilevel Administration – Eine Differenzierung*

Anknüpfend an die Ausführungen der Einleitung stellt das Konzept der MLG eine vielschichtige Analyseperspektive dar, die in verschiedenen Kontexten Anwendung finden kann (Knodt/Große Hüttmann 2013: 187). Hooghe und Marks (2002) bezeichnen MLG grundsätzlich als Phänomen, welches Machtverschiebungen zwischen Ebenen erfasst²² (Hooghe/Marks 2002: xi). Konkreter bezieht sich MLG auf Organisationen oder auch politische Systeme, die sich durch eine Aufteilung von Ressourcen und Kompetenzen auf unterschiedlichen Ebenen auszeichnen. Diese können auch als territoriale Einheiten interpretiert werden, die in Form von staatlichen beziehungsweise staatsnahen Institutionen oder als loser Zusammenschluss korporativer Akteure auftreten (Benz 2007: 298). Dabei erstreckt sich die Mehrebenenpolitik abhängig von der territorialen oder funktionalen Aufteilung einer Organisation oder eines politischen Systems über zwei oder mehr Ebenen (Benz 2009: 90). In Systemen von MLG nutzen die verschiedenen Akteure sog. ‚Modes of Governance‘, um Interdependenz zwischen den Ebenen und teilweise den Kompetenzen, die sich durchaus überschneiden können, zu bewältigen (Schimank 2007: 29; Benz 2015: 35). Damit beschreibt Governance im Prinzip, wie Akteure miteinander über multiple Ebenen hinweg interagieren, um gemeinsame Ziele zu errei-

21 Die Koordinationsmechanismen, die von den eben genannten Autoren herausgearbeitet wurden, bleiben größtenteils abstrakt und es wird nicht deutlich, welche konkreten Instrumente die IPAs nutzen können, um die NPAs zu beeinflussen.

22 Hooghe und Marks (2002) machen primär zwei Phänomene für die Entstehung von MLG verantwortlich: Zum einen die Europäische Integration, die mit der Übertragung von Autorität von der nationalen auf die internationale Ebene einhergegangen ist, und zum anderen die Regionalisierung, mit der politische Autorität eher von der nationalen auf subnationale Ebenen verlagert wird (Hooghe/Marks 2002: 11).

chen und Interdependenz sowie Reziprozität ihrer ‚Policies‘ zu managen (Benz et al. 2016: 1004). Diese Interaktionen finden dabei durch unterschiedliche Governance-Modi und Strukturen statt. Governance wird nach Benz (2015) wie folgt definiert: „Governance is defined by patterns and modes of coordination among actors across the boundaries of institutions, territories, or levels” (Benz 2015: 37). Dabei nimmt Benz (2015) an, dass die strukturellen Merkmale und die Governance-Modi in einer bestimmten Beziehung zueinanderstehen, bemerkt aber gleichzeitig, dass Strukturen für sich genommen keine Prozesse determinieren (ebd.: 37). Somit untersucht und umfasst MLG resümierend die Prozesse und Strukturen des Regierens über mehrere Ebenen hinweg (Benz 2007: 298).

MLA knüpft nun nach Benz et al. (2016) an diese Annahmen der MLG an. MLG stellt dabei bereits ein analytisches Konzept bereit, welches in der Lage ist, europäische Integration sowie unterschiedliche Koordinationsformen zwischen Akteuren zu untersuchen. Für den Einbezug der administrativen Ebene schlagen Benz et al. (2016) vor, das Schema von MLG mit administrativen Studien zu verbinden. In der Vergangenheit haben diese administrativen Studien dem Mehrebenencharakter von Koordination noch nicht hinreichend Rechnung getragen (Benz et al. 2016: 1000).

Forschung zu administrativer Koordination der EU hat nach Benz (2015) die zunehmend wichtigere Rolle der Administrationen durch zwei unterschiedliche Konzeptualisierungen ausdifferenziert: Zum einen durch das Konzept der Verwaltungsfusion²³, welches die enge Verflechtung von nationalen und europäischen Verwaltungen beschreibt und zum anderen durch den Begriff der EAS (Benz 2015: 31). Beide Begriffe erfassen prinzipiell die Entstehung einer Mehrebenenverwaltung innerhalb der EU, welche sich von den traditionell hierarchischen Modellen unterscheidet. Da sich diese Begriffe nach Benz (2015) primär auf die administrative Integration fokussieren, versäumen sie es jedoch, die sich herausbildenden Strukturen zu erfassen und gleichzeitig die Funktionsweise des europäischen Verwaltungssystems zu beschreiben. Dieses Defizit kann nach Benz (2015) gleichwohl durch die Hinzunahme des Konzeptes der MLG gelöst werden (ebd.: 32).

Aus diesen Erwägungen heraus wurde in der Literatur schließlich ein Konzept von MLA entwickelt, welches die Annahmen der MLG einbezieht, sich jedoch in einigen Bereichen von diesen unterscheidet. Es kann also gleichsam als Erweiterung von MLG mit Bezug zur administrativen Ebene mit eigenen Spezifikationen angesehen werden (Bauer/Trondal

23 Als wegweisend für diese Konzeptualisierung kann z.B. Wessels (1997) gelten.

2015: 10). MLA wird dabei wie MLG auch als multidimensionales Konzept begriffen, welches zunächst speziell für den Phänomenbereich der EU und ihrer administrativen Körperschaften entwickelt wurde. Damit sollte die traditionelle Ansicht, wonach Administrationen lediglich in einem klar umrissenen rechtlichen Rahmen agieren, der sich primär durch ihre Verantwortlichkeiten und durch territoriale Grenzen definiert, revidiert werden. Die Administrationen und ihre Politikgestaltungsfähigkeit sind nicht nur durch hierarchische Strukturen gekennzeichnet – man denke nur an den internationalen Kontext – sondern vielmehr durch eine Überschreitung dieser Strukturen in Folge von Koordinationsprozessen, welche dazu führen, dass Zuständigkeitsbereiche überlappen (Benz 2015: 31).

Dabei kann MLA als wichtiges Element eines weiteren MLG-Konzeptes gelten, denn es beleuchtet die administrative Dimension und erlaubt es, administrative Strukturen zu konzeptualisieren sowie Werte und Interaktionen über verschiedene Ebenen zu untersuchen²⁴ (Trondal/Bauer 2017: 83). Von Trondal und Bauer (2017) wurden im Bereich der MLA-Forschung zwei Stränge identifiziert. Zum einen hat sich die sog. erste Welle von MLA primär auf die Konvergenz von administrativen Systemen und Policies bezogen und somit vorwiegend den Outcome von MLA untersucht (ebd.: 77). Zum anderen fokussierte sich die zweite Welle von MLA primär auf neue Prozesse und Muster von Koordination und versuchte dabei, die verflochtene Natur der Europäischen Administration zu beleuchten (ebd.: 77-78). Im Rahmen der zweiten Welle von MLA wurde von Benz (2015) besonders die Wichtigkeit von Prozessen und Strukturen betont, die es zum einen erlauben, die von Administrationen verwendeten Muster zu beleuchten und zum anderen, die Effektivität von Koordination zwischen den Verwaltungen zu erklären (Benz 2015: 32). Somit lässt sich MLA als eine Spielart der MLG auffassen, die sich speziell auf Ministerialbeamte und deren Koordinationsprozesse bezieht.

Verwaltungsangestellte entwickeln dabei ihre Positionen oftmals durch Konsultation mit Experten und werden somit weniger durch Parteienpolitik beeinflusst, wie es beispielsweise bei bestimmten Akteuren der MLG der Fall wäre. Letzteres träfe gerade auf jene Akteure der MLG zu, die im Bereich der ‚high politics‘ agieren und damit oftmals den Parlamenten – und damit den darin vertretenen Parteien – verantwortlich sind (Benz 2015: 34; Benz et al. 2016: 1003). Darüber hinaus stellt der primäre Modus

24 Es stellt also somit weniger eine Abkehr von Annahmen der MLG dar, sondern kann eher als eine Spielart oder als ein Spezialfall von MLG eingestuft werden (Benz et al. 2017: 160-161).

der Koordination zwischen Akteuren der politischen Ebene (MLG) das ‚Joint-Decision Making‘ dar, während administrative Akteure hingegen vielmehr kommunikative Modi nutzen, welche sich auf Informationsaustausch und den Austausch von Empfehlungen oder Hilfestellungen beziehen. Gleichzeitig finden Verhandlungen in dem administrativen Bereich meist auf freiwilliger Basis statt. Das bedeutet, dass die Koordinationsmodi, oder im Rahmen der MLG die sog. ‚Modes of Governance‘, sich von jenen der MLA unterscheiden können und dementsprechend an den administrativen Bereich angepasst werden müssen (Benz 2015: 34).

An dieser Stelle ist es daher förderlich eine mögliche Abgrenzung zwischen der politischen und administrativen Arena zu diskutieren. Eine klare Abgrenzung der beiden Ebenen scheint aufgrund von Überlappungen kaum möglich (Benz et al. 2016: 1001-1002), da Verwaltungsangestellte oftmals an politischen Prozessen beteiligt sind. Dies trifft vor allem für Angestellte zu, die sich in Mehrebenenkontexten bewegen (ebd.: 1001). Für IPAs, wie auch im Fall von NPAs, fassen die Autoren dies treffend zusammen, indem sie Administrationen gar politische Funktionen zuschreiben:

„Secretariats of international organizations, the European Commission and departments of national governments have been considered, with good reasons, as political administrations“ (Benz et al. 2016: 1001).

Generell merken Campbell und Peters (1988) an, dass die Unterteilung zwischen politischer und administrativer Ebene praxisfern ist und vielmehr einen Wunschzustand beschreibt (Campbell/Peters 1988: 82). Auch Schnapp (2004) gelangt zu dem Ergebnis, dass die Differenzierung zwischen politischen Amtsträgern und Angestellten der Verwaltung auf theoretischer Basis nur schwierig zu beantworten ist (Schnapp 2004: 22-23).

Benz et al. (2016) nehmen eine primär empirisch-analytisch motivierte Unterscheidung der administrativen und politischen Sphären vor. Dabei argumentieren sie, dass Verwaltung und Politik unterschiedliche Funktionen erfüllen, die auf der Gewaltenteilung beruhen. Dementsprechend wird folgende Unterscheidung anhand zweier distinkter Kontexte getroffen:

„One is the arena where elected representatives of citizens decide on alternative options of the public interest (or general interests), with the representatives having to justify their understanding of what is in the public interest against competing conceptions and being accountable to citizens for their decisions. The other is the administrative arena, where decisions concern the integration of public and private interests in particular cases. Policy-making here aims at gauging conflicting

interests and finding a decision which is in accordance with, but not necessarily identical to, the public interest. In contrast, policymaking in the political arena implies the contest of diverging approaches to cope with societal demands, all of them claiming to best fulfil the public interest“ (Benz et al. 2016: 1001-1002).

Neben dieser eher kontextbezogenen Dichotomisierung von Verwaltung und Politik identifizieren Benz et al. (2016) unterschiedliche Funktionen administrativer und politischer Akteure. Dabei wird administrativen Akteuren eine primär unterstützende Rolle zugewiesen, Informationen bereitzustellen und weiterzugeben. Die Mitglieder der politischen Ebene wiederum repräsentieren – vor allem in internationalen Kontexten – die Position ihres Staates (ebd.: 1003).

Des Weiteren lassen sich politische und administrative Akteure anhand ihrer Interessen unterscheiden. Während erstere topokratische²⁵ Interessen verfolgen, verfügen letztere über technokratische Interessen (ebd.: 1003). Gleichzeitig muss jedoch in Betracht gezogen werden, dass die NPAs mitunter Vertreter ihrer Regierungen darstellen und somit, wie von Benz et al. (2016) dargestellt, auch politische Funktionen wahrnehmen und die Position ihres Souveräns in Interaktionen mit anderen Akteuren kommunizieren. Den Administrationen wird von Ebinger (2013) – primär auf der Mikroebene – ein hoher Grad an Gestaltungsspielräumen unterstellt, die sie beispielsweise in der Umsetzung von Policies nutzen können (Ebinger 2013: 35). Übertragen auf NPAs in Koordinationsprozessen mit ihren internationalen Pendanten kann also davon ausgegangen werden, dass die NPAs Positionen ihres Prinzipals, der Regierung, kommunizieren, aber gleichzeitig auch einen gewissen Spielraum besitzen, ihre eigenen Interessen einzubringen. Sie agieren dabei im Sinne der Prinzipal-Agenten-Theorie²⁶ somit als Agent der nationalen Regierungen.

25 Der Begriff ‚topokratisch‘ geht auf Beer (1978) zurück, der den Ausdruck ‚Topokraten‘ prägte: „Like the new professionalism the intergovernmental lobby in some form can be found in other advanced countries. A term suitable for comparative use is needed. I propose the word "topocrat," from the Greek topos, meaning "place" or "locality," and kratos, meaning "authority" (...)“ (Beer 1978: 18). ‚Topokratisch‘ bezeichnet also im Vergleich zu technokratisch ein Interesse, das auf intergouvernementalen Ansichten und Präferenzen beruht.

26 Die PA-Theorie wird hier komplementär zu dem Ansatz der MLA verwendet, da in Letzterem eine eigene Strukturierung der Akteursbeziehungen zueinander zu fehlen scheint. Anlehnungen an die PA-Theorie sollen dabei helfen, die Beziehungen zwischen IPAs und NPAs näher zu verdeutlichen und damit den MLA-Ansatz ergänzen.

Hinsichtlich der Aufteilung von politischer und administrativer Ebene wird sich an dieser Stelle entschieden, die empirisch analytische Unterscheidung von Benz et al. (2016) zu verwenden, da nicht ausgeschlossen wird, dass administrative Akteure durchaus auch politische Funktionen übernehmen können. Die Unterteilung von Benz et al. (2016) hilft vielmehr, die Art der Interaktionen und die Funktionen von Administrationen in Multilevel-Settings zu beleuchten und somit wiederum den Austausch von Wissen und Informationen, der in den folgenden Kapiteln beschrieben wird, zwischen unterschiedlichen administrativen Akteuren hervorzuheben. In diesem Zusammenhang kann daher erneut die ‚Janusköpfigkeit‘ der Verwaltung betont werden, die mitunter politische Positionen vertreten muss und somit auch als politischer Akteur im Sinne von Benz et al. (2016) auftreten kann.

Grundsätzlich werden NPAs in dieser Arbeit als Ministerialverwaltungen der Staaten definiert, während IPAs die Sekretariate und andere administrative Körperschaften von IOs umfassen. Letztere konstituieren nach Ege (2017) Gegenstücke zu nationalen Verwaltungen (Ege 2017: 555). Dabei unterscheiden sich die IPAs im Vergleich zu ihren nationalen Pendanten in einigen Aspekten, die sich mitunter auf die Verwendung von Koordinationsmodi auswirken können. Diese Aspekte lassen sich auf die Systemumwelt zurückführen, in welcher sich die beiden Akteurstypen bewegen. Der internationale Kontext, in welchem IPAs agieren, ist dabei beispielsweise durch komplexere Prinzipale in Form der politischen Organe der IOs sowie höhere institutionelle Einschränkungen im Vergleich zu nationalen Kontexten gekennzeichnet. Darüber hinaus zeichnet sich der internationale Kontext durch das Fehlen klassischer administrativer Werkzeuge aus und die Koordination zwischen den beiden Ebenen ist weniger stark formalisiert als jene auf nationaler Ebene (Bauer et al. 2017: 189). Es existieren jedoch auch Gemeinsamkeiten zwischen den beiden Akteursgruppen. So argumentieren beispielsweise Bauer et al. (2017), dass sich die Prozesse und Strukturen innerhalb von IPAs nicht wesentlich von jenen unterscheiden, die innerhalb von NPAs zur Anwendung kommen. Des Weiteren konstituieren sich die IPAs, wie auch die NPAs auf Basis von gesetzlichen Regelungen, wodurch ebenfalls ihr Mandat und ihre Kompetenzen festgelegt werden. Außerdem erfüllen IPAs ebenso wie NPAs ihre Aufgaben, indem sie auf ein Budget zurückgreifen, welches ihnen von ihren politischen Prinzipalen zugestanden wird. (ebd.: 181). Die politischen Prinzipale der NPAs und IPAs sind dabei teilweise identisch und in den nationalen Regierungen der jeweiligen Staaten zu identifizie-

ren.²⁷ Diese bilden den direkten Prinzipal für die NPAs und einen kollektiven indirekten Prinzipal für die IPAs durch die intergouvernementalen Entscheidungsgremien der IOs.

Damit zeigen Bauer et al. (2017), dass IPAs und NPAs durchaus einige grundlegende Gemeinsamkeiten im Hinblick auf ihre formelle Ausgestaltung aufweisen. Gleichzeitig existieren jedoch auch Unterschiede. So sind IPAs beispielsweise stark auf die Ressourcen angewiesen, die ihnen durch ihre Mitgliedstaaten zugestanden werden (ebd.: 181-189). Somit unterscheiden sich NPAs und IPAs nicht nur in ihrer jeweiligen Ausstattung der Ressourcen, sondern auch in der Art und Weise von deren Bereitstellung. Eine solche Differenzierung ist ebenfalls innerhalb der verschiedenen IPAs und NPAs relevant, da deren Ressourcenausstattungen differieren und sich diese Diskrepanzen auf die Koordinationsbeziehungen auswirken könnten (siehe dazu Kapitel 3.1.1 und 3.1.2).

Letztendlich sind nicht die internen strukturellen Unterschiede der Akteure von Relevanz, die Bauer et al. (2017) als zentral erachten, sondern vielmehr das internationale System, in welchem die IPAs eingebettet sind und in dem sie ihre Funktionen ausüben. Dieses System zeichnet sich unter anderem im Vergleich zu nationalen administrativen Systemen durch geringer formalisierte Regelsysteme sowie weniger klar umrissene hierarchische Beziehungen aus²⁸ (ebd.: 182). Diese Unterscheidung hat neben den Ressourcenerwägungen nicht zuletzt auch Auswirkungen auf die Koordinationsmuster, welche durch die verschiedenen Administrationstypen angewendet werden können.

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass MLA einen Analyserahmen darstellt, der speziell auf administrative Akteure angepasst ist und somit einen Spezialfall der MLG oder eine Art Fokussierung dieser konstituiert (siehe auch Doser 2017:30). Dies konnte anhand der bereits durchgeführten Differenzierung noch einmal verdeutlicht werden, denn in der MLG werden primär politische und in der MLA primär administrative Ak-

27 Im Rahmen der EU wird die EK oftmals auch als Prinzipal und die NPAs als Agenten angesehen. Die nationalen Regierungen können im EU-Kontext auch als ‚Supervisor‘ betrachtet werden, die die supranationalen Institutionen nutzen, um ihre nationalen Agenten (NPAs) zu kontrollieren (Tallberg 2006: 209).

28 Dies trifft zwar für Beziehungen zwischen ‚klassischen‘ IPAs wie der WHO, der Weltbank oder auch der IEA zu, aber weniger auf die EK. Denn es bestehen durchaus innerhalb der Europäischen Union und damit auch zwischen der EK und den NPAs stärker institutionalisierte Regelsysteme. Dies wird näher im Rahmen der Darstellung relevanter Akteure an anderer Stelle aufgegriffen und erläutert (siehe Kapitel 2.3).

teure beleuchtet, die ihre jeweiligen distinkten Charakteristika aufweisen und primär anhand ihrer Funktionen und Kompetenzen²⁹ differenziert werden können.

Gemeinsam ist den MLA- und MLG-Ansätzen der Fokus auf Interdependenzbewältigung durch Koordination zwischen Ebenen. Mit beiden werden unterschiedliche Koordinationsmodi erfasst. Die hierarchische Koordination, die innerhalb der MLG einen hohen Stellenwert besitzt, scheint hingegen gerade im Bereich der MLA eine eher untergeordnete Rolle einzunehmen (siehe dazu Benz et al. 2016, sowie Doser 2017). Gleichzeitig kann jedoch argumentiert werden, dass MLG auch betont, dass hierarchische Koordination nur einer von mehreren möglichen Koordinationsmodi neben anderen darstellt (Knodt 2019: 177), wie z.B. Governance oder Koordination im Schatten der Hierarchie und andere sog. neue ‚Modes of Governance‘ (Heritier/Lehmkuhl 2008).

Die Muster oder Modi, welche in der politischen und administrativen Arena von den Akteuren angewendet werden, unterscheiden sich hier und sollten daher dementsprechend angepasst werden (Benz 2015: 32).

In der MLA unterscheidet Benz (2015) in der Prozessdimension drei verschiedene prominente sog. ‚Modes of Coordination‘. Der erste Modus basiert auf der Anwendung von Zwang (‚coercive coordination‘). Daneben existieren jene Modi, die darauf abzielen, dass sich Akteure freiwillig anpassen oder eine Übereinkunft treffen (‚cooperative coordination‘). Außerdem sind solche Modi zu nennen, welche durch normative Mittel versuchen, einen anderen Akteur von den eigenen Argumenten zu überzeugen (‚persuasive coordination‘) (Benz 2015: 38). In der Strukturdimension wiederum ist die vertikale Beziehung zwischen den Akteuren durch institutionalisierte Beziehungen gekennzeichnet. Hierbei kann, abhängig von der Autonomie und der Interdependenz, die die Beziehungen zwischen Verwaltungen charakterisieren, zwischen supranationalen und intergouvernementalen Strukturen unterschieden werden. Erstere implizieren eine Hierarchie und letztere lassen sich noch einmal in zwei distinkte Strukturkategorien aufteilen, basierend auf dem Grad der Kompetenzverteilung, d.h. ob geteilte Kompetenzen vorhanden oder ob die Kompetenzen zwi-

29 Argumentiert man mit den Termini Prinzipale und Agenten wird deutlich, dass die administrativen Akteure die Agenten der nationalen Regierungen konstituieren und somit über geringe eigene Kompetenzen verfügen. Diese Kompetenzen müssen sie zudem durch Delegation erhalten haben, denn wie Hawkins et al. (2008) feststellen, unterscheidet sich die Delegation von Kompetenzen an IOs nicht wesentlich von jener auf dem nationalen Level (Hawkins et al. 2008: 4-5).

schen den Akteuren separiert sind. Supranationale Strukturen zeichnen sich durch die Kompetenz der supranationalen Verwaltung aus, Entscheidungen zu treffen, ohne die Verwaltungen der Mitgliedstaaten einzubeziehen (ebd.: 35). In dieser Struktur sind die Kompetenzen zwar aufgeteilt, dennoch ist Koordination zwischen den Ebenen von Relevanz, da Interdependenzen bewältigt und Informationen ausgetauscht werden müssen (ebd.: 36). Im Bereich von intergouvernementalen Verwaltungsstrukturen mit geteilten Kompetenzen sehen sich die Administrationen gezwungen miteinander zu kooperieren, um ihre Funktionen erfüllen zu können. Diese Strukturbeziehung zeichnet sich durch eine enge Kooperation mit nationalen Verwaltungen innerhalb der EU aus, da entweder ‚joint-decisions‘ getroffen werden müssen oder weil die IPAs Unterstützung der NPAs benötigen. Sind die intergouvernementalen Verwaltungsstrukturen durch getrennte und dezentralisierte Kompetenzen gekennzeichnet, dann befinden sich die Kompetenzen auf der nationalen Ebene. Falls die höhere Ebene – in diesem Fall die europäische Ebene – über keine rechtlichen Kompetenzen verfügt, die ihr delegiert wurden, können trotzdem Mehrebenenbeziehungen entstehen, um Interdependenz zwischen Grenzen zu bewältigen. Dabei können mitunter Versuche der höheren Ebene erfolgen, die untere Ebene zu beeinflussen (ebd.: 36).

Diese Ausführungen beziehen sich noch vorwiegend auf den europäischen Kontext, wobei in dieser Arbeit der internationale Kontext im Vordergrund steht. Das dargelegte Schema wenden Benz et al. (2017) auf den weiteren Bereich von IOs an und identifizieren spezifische Prozesse und Strukturen, die hier kurz dargelegt werden sollen, um daran anschließend in der Beschreibung des Forschungsgegenstandes dieser Arbeit konkretisiert zu werden. Für den speziellen Bereich der internationalen Verwaltung oder Verwaltung im internationalen – über die EU hinausgehenden – Kontext haben Benz et al. (2017) die Koordinationsmuster sowie die Strukturen von Benz (2015) angepasst und erweitert (Benz et al. 2017). Im Gegensatz zum europäischen Kontext und der starken Position der Europäischen Kommission sind die formalen Kompetenzen und die institutionellen Regelungen in den IOs und ihren Verwaltungen eher schwach ausgeprägt (Bauer et al. 2017: 182; Benz et al. 2017: 173). Da diese Akteure in der Regel über keine formalen Kompetenzen verfügen, für ihre Mitglieder bindende Entscheidungen zu treffen und damit Zwang anzuwenden, und dabei gleichzeitig getrennte Kompetenzbereiche vorliegen, greifen diese Akteure oftmals auf persuasive und kooperative Koordinationsmodi zurück, gerade wenn es sich um Verwaltungen handelt, die primär Expertise bereitstellen (Benz 2015: 40-41; Benz et al. 2017: 166; Benz 2018: 213).

Innerhalb der strukturellen Dimension kann im internationalen Kontext zwischen einer hierarchischen Ordnung, einer dezentralisierten Ordnung und einer Ordnung mit geteilten Kompetenzen unterschieden werden (Benz et al. 2017: 154). Erstere Strukturdimension bezieht sich auf Kontexte, in welchen sog. bindende Koordinationsmuster angewendet werden können, die administrative Akteure dazu zwingen, ihre Präferenzen und Policies anzupassen. Gleichzeitig können aber auch kooperative und persuasive Modi verwendet werden. Diese hierarchische Gliederung beinhaltet, dass supranationale Verwaltungen gegenüber ihren Mitgliedstaaten eine hohe Autonomie besitzen, die sich aus der Ressourcenzusammensetzung, der Finanzierungsart und der Unabhängigkeit des Verwaltungspersonals zusammensetzt (Benz 2018: 214). Diese Dimension spiegelt im Prinzip die erste Dimension von Benz' (2015) Schema wider. In der zweiten Strukturdimension kommen vor allem kooperative Muster zum Einsatz, die durch freiwillige Verhandlungen und wechselseitige Anpassung charakterisiert sind, wobei auch verbindliche und persuasive Muster vorkommen können. In der letzten Strukturdimension überwiegen dann vor allem persuasive Muster. Wie in den anderen Dimensionen können jedoch auch Muster der anderen beiden Prozessdimensionen auftreten (Benz et al. 2017: 154). An dieser Stelle ist anzumerken, dass die Strukturen nach Doser (2017) lediglich eine notwendige und keine hinreichende Bedingung für das Auftreten von einzelnen Koordinationsmustern konstituieren (Doser 2017: 43-44). Das bedeutet, dass das Vorliegen bestimmter struktureller Merkmale in einem MLA-System nicht zwingend dazu führt, dass eine bestimmte Form der Interaktion festgelegt wird und auftritt. Die Strukturen bestimmen also im Prinzip das Spektrum an Interaktionsformen, die die Akteure anwenden können.

Diese Ausführungen zeigen, dass sich die Konzeptualisierung der Prozessdimension und der Strukturdimension in den darauf aufbauenden Werken lediglich marginal veränderte. Vielmehr wurden IPAs in dieses bestehende Schema eingeordnet. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in Koordinationsbeziehungen zwischen IPAs und NPAs abhängig von den Merkmalen der Struktur, in welche die Akteure eingebettet sind, unterschiedliche Muster strategisch ausgewählt werden. Dies erfolgt, um die funktionalen Interdependenzen zwischen den Administrationen zu bewältigen und zu reduzieren (Benz et al. 2017: 160–161). Daraus ergibt sich nach Benz (2016) folgendes Schema:

2. Stand der Forschung und Forschungsgegenstand

Tabelle 1: Strukturen und Koordinationsmuster (Quelle: Benz 2016: 6, eigene Darstellung).

Structure	Mode of Coordination		
	‚Compulsory‘	‚Cooperative‘	‚Persuasive‘
Hierarchy	‚Policy Enforcement‘	‚Negotiations in the Shadow of Hierarchy‘	‚Recommendations‘
Shared powers	‚Joint Decision-making‘	‚Negotiations in networks‘ / ‚Yardstick Competition‘	‚Consultations‘
Decentralised powers	‚Institutional Competition‘	‚Assistance‘	‚Knowledge Transfer through Policy Proposals‘

Die obige Tabelle verdeutlicht noch einmal, wie sich verschiedene Strukturtypen und Arten von Koordinationsmustern zueinander verhalten. Abhängig von der Art der Struktur können IPAs wie auch NPAs bestimmte Muster nutzen, um Macht auszuüben und Einfluss zu generieren. Doser (2017) unterstreicht in diesem Zusammenhang, dass diese Typologie, wie angemerkt, noch nicht empirisch getestet wurde und Muster enthält, die direkt aus der MLG übernommen wurden (Doser 2017: 111). Nach einer empirischen Prüfung der Anwendung der Muster in den verschiedenen Ebenen kommt er zu einem differenzierteren Ergebnis (ebd.: 236-238). Gleichmaßen stellt Benz (2018) fest, dass primär Muster, welche den kooperativen und persuasiven Modi zugeordnet werden, in der Koordination zwischen nationalen und internationalen administrativen Akteuren vorkommen können (Benz 2018: 214). Daraus ergibt sich folgende angepasste Darstellung, die Ergebnisse aus beiden Ansätzen zusammenführt:

Tabelle 2: *Angepasste Koordinationsmuster (Quelle: Benz 2016 und Dosser 2017, eigene Darstellung).*

Structure	Mode of Coordination		
	„Compulsory“	„Cooperative“	„Persuasive“
Hierarchy	„Policy Enforcement“	„Negotiations in the Shadow of Hierarchy“	„Recommendations“
Shared Powers		„Yardstick Competition“	„Consultations“
Decentralised Powers		„Assistance“ / „Voluntary Cooperation in Networks“	„Policy Proposals“

Allgemein kann im Rahmen von Koordinationsbeziehungen zwischen IPAs und NPAs angenommen werden, dass die Muster Kooperation und Überzeugung im Vordergrund stehen und Koordinationsmuster, welche Zwang beinhalten, nur selten zur Anwendung kommen oder aufgrund von dezentraler Kompetenzverteilung oder geteilter Kompetenzen, wie bereits erwähnt, überhaupt nicht angewendet werden können. Dementsprechend kann die Mehrebenenverwaltungscoordination zwischen diesen beiden Akteurstypen als eher freiwillig und weniger formalisiert als in nationalen Kontexten angesehen werden (Bauer et al. 2017: 188; Benz 2018: 215). Die Anwendung von Zwangsmechanismen und –mustern liegt vielmehr in den strukturellen Merkmalen der Akteure und ist damit in ihren formalen Kompetenzen begründet.

Innerhalb des internationalen Kontextes können bei den IOs dabei zwei zentrale Unterscheidungsmerkmale getroffen werden. Erstens unterscheiden sich IOs im Hinblick auf deren „Scope“, d.h. welche Politikfelder sie bearbeiten. Oftmals sind IOs auf einzelne Policyfelder festgelegt, wodurch sie Autorität aufgrund ihrer Expertise erlangen können. Gleichwohl existieren auch Organisationen, wie z.B. die EU, deren Aufgabenbereiche nahezu alle Policy-Felder beinhalten (Benz et al. 2017: 167-168).

IOs lassen sich zweitens anhand ihrer strukturellen Merkmale differenzieren; Benz et al. (2017) unterscheiden beispielsweise zwischen Organisationen, welche über regulatorische Funktionen verfügen, und solchen,

die eher über einen serviceorientierten, beratenden Charakter verfügen. Erstere versuchen, aktiv Policies zu regulieren und können somit beispielsweise Zwang anwenden, während letztere größtenteils Policy-Analysen und Vorschläge für ihre Mitglieder erstellen und somit eher zum ‚Capacity Building‘ ihrer nationalen Gegenstücke beitragen (ebd.: 167-169). Als Beispiele für Organisationen, welche regulatorische Kompetenzen besitzen, werden von Benz et al. (2017) die EU, die UN und bis zu einem gewissen Grad der IMF genannt, während zu den analytisch arbeitenden oder serviceorientierten Organisationen z.B. die OECD, die IEA und die OSCE gehören (ebd.: 166). Eine solche Unterscheidung verschiedener MLA-Systeme erscheint schlüssig, da die unterschiedlichen Tätigkeitsfelder der Organisationen und ihre Ausrichtung sicherlich Rückschlüsse auf die Prozesse und Strukturen zulassen, die in diesen Organisationen vorkommen. Dieses ‚Framework‘ wird im nächsten Schritt dieser Ausführungen auf den Energiesektor als zentrales Politikfeld dieser Arbeit übertragen. Es bleibt des Weiteren zu erwähnen, dass gerade MLA im Bereich von IOs oftmals einer territorialen Komponente entbehrt, da IPAs nicht an eine Gebietskörperschaft gebunden sind.

Im Bereich der NPAs wiederum wird angenommen, dass sich diese zunächst von Staat zu Staat unterscheiden, über eine eigene Agenda verfügen und in der Lage sind, verschiedene Koordinationsmuster anzuwenden, welche sich in die genannte Kategorisierung eingliedern lassen. Es ist hier anzumerken, dass gerade in der Interaktion zwischen NPAs und IPAs, auch den NPAs die Kompetenz fehlt, Mechanismen wie Zwang auszuüben; stattdessen greifen sie ebenso auf persuasive und kooperative Koordinationsmuster zurück. Zwang als Koordinationsmuster kann dabei höchstens durch die politischen Akteure eines Mitgliedstaates der IOs angewendet werden, da diese formal über das notwendige Mandat verfügen.

In diesem Kapitel konnte also herausgestellt werden, dass MLA einen Analyserahmen beschreibt, welcher nicht zuletzt dazu dient, die distinkte und spezielle Natur von administrativer Koordination in ihren Strukturen und Prozessen hervorzuheben, die mehrere Ebenen überschreiten kann. Gleichzeitig konnte das Verhältnis zwischen MLA und MLG verdeutlicht werden. Außerdem wurde dargestellt, dass die MLA sich an dem Instrumentarium der MLG bedient, gleichwohl aber andere Akteure und Arenen beleuchtet, die zwar analytisch zu trennen, jedoch in der Praxis überlappen und fluide sind. Zudem ist es im Gegensatz zum europäischen Kontext und der starken Position der EK im internationalen Bereich vielmehr der Fall, dass die formalen Kompetenzen und die institutionellen