

# Managementwandel in der Europäischen Zentralbank

Michael W. Bauer und Helen Foerster

Internationale Verwaltungen gewinnen in einer globalisierten Welt zunehmend an Bedeutung. Management- und Verwaltungswissenschaftler haben diese Bürokratien aber bislang kaum in den Blick genommen. Der Beitrag widmet sich den Managementreformen in der Europäischen Zentralbank und entwickelt ein Analyseraster als Anstoß für eine überfällige Diskussion über die Modernisierung internationaler Verwaltungen und deren Auswirkungen.

## Einleitung

Verwaltungsreformen im öffentlichen Sektor sind seit Jahrzehnten Gegenstand politik- und verwaltungswissenschaftlicher Forschung. Im empirischen Mittelpunkt der einschlägigen Analysen stehen allerdings nahezu ausschließlich Verwaltungen auf staatlicher oder substaatlicher Ebene.

Inter- oder überstaatliche Verwaltungen bleiben hingegen weitgehend ausgeblendet. Diese akademische Vernachlässigung *von öffentlichen Verwaltungen jenseits der Nationalstaaten* erstaunt auch deswegen, weil die voranschreitende Globalisierung offensichtlich eine zunehmende Delegation von öffentlichen Aufgaben auf (oder zumindest deren effektive Koordination



**Dr. Michael W. Bauer**

Wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für vergleichende Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz.



**Dipl. Verw.-Wiss. Helen Foerster**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für vergleichende Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz.

durch) internationale Organisationen notwendig macht. Internationale Organisationen werden tendenziell also immer wichtiger, ihrem administrativen „Innenleben“ wird aber nach wie vor kaum systematische wissenschaftliche Aufmerksamkeit geschenkt. Insbesondere ist völlig offen, ob und unter welchen Bedingungen sich die Erkenntnisse aus der vergleichenden nationalen Verwaltungsforschung auf den supranationalen und internationalen Kontext übertragen lassen. Denn obwohl internationale Organisationen im Hinblick auf den politischen Kontext ihrer Tätigkeit, die kulturelle Heterogenität ihres Personals und ihre formale Unabhängigkeit einige Unterschiede zu nationalen Verwaltungen aufweisen, überwiegen aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht doch die Gemeinsamkeiten zwischen nationalen und internationalen politischen Administrationen. Arbeitsprozesse, Arbeitsinhalte, Organisationsstrukturen sowie Rekrutierungs- und Karrieremuster unterscheiden sich auf den ersten Blick in internationalen Organisationen nicht grundsätzlich von der gängigen Praxis in nationalen Bürokratien. Angesichts der stetig steigenden

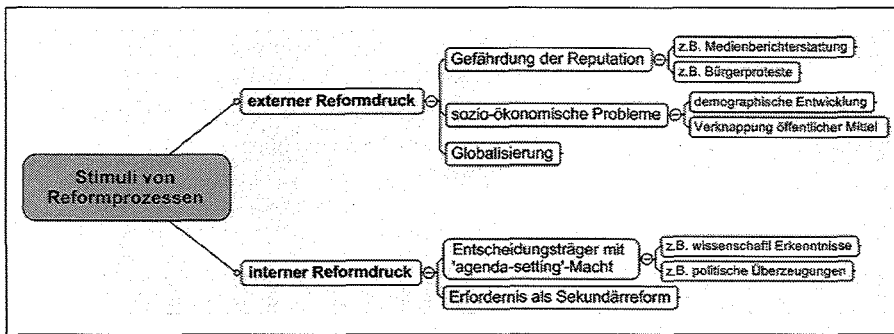


Abb. 1: Stimuli von Reformprozessen (Quelle: Eigene Zusammenstellung).

Bedeutung internationaler Verwaltungen wird man allerdings mehr und genaueres über die konkreten Bedingungen, Prozessverläufe und Auswirkungen von Verwaltungsreformen internationaler Organisationen wissen wollen.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen wollen wir mit der Analyse der jüngsten Reformen der Europäischen Zentralbank (EZB) einen Anstoß zu einer systematischen Diskussion um Verwaltungsmodernisierung in internationalen Organisationen geben. Dabei konzentrieren wir uns auf die oben angesprochene Prüfung der Relevanz einschlägiger Erkenntnisse aus der Untersuchung nationaler Verwaltungsreformprozesse für Verwaltungsreformen in internationalen Organisationen. Konkret geht es uns darum, die Grundlagen für ein Analyseraster zu legen, mithilfe dessen die relative Erklärungskraft einzelner Faktoren von Verwaltungsreformprozessen im internationalen öffentlichen Raum eingeordnet und gegebenenfalls an verschiedenen Fallbeispielen verglichen werden kann.

Der Artikel ist folgendermaßen aufgebaut: Zunächst definieren wir, was eine internationale Organisation ist. Dann werden kurz die Faktoren erörtert, die bei Verwaltungsreformen im nationalen öffentlichen Sektor in der gängigen Literatur als relevant gelten. Anhand der jüngsten Verwaltungsreforminitiativen in der EZB wird dann anschließend untersucht, ob diese nationalen Faktoren auch der Erklärung von Reformphänomenen in internationalen Organisationen dienen können. Unsere empirische Analyse stützt sich dabei im Wesentlichen auf eine Reihe von Experteninterviews mit Beamten der EZB sowie auf eine Analyse einschlägiger Dokumente und Berichte dieser Institution.

Die EZB ist auch deshalb für eine explorativ angelegte Analyse von Verwaltungsreformen internationaler Organisationen interessant, weil dort innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums drei verschiedene Reforminitiativen gestartet wurden und daher eine vergleichende Untersuchung unter gedanklicher Konstanzhaltung vieler Kontextfaktoren möglich ist. Basierend auf unserer empirischen Untersuchung leiten wir ein Faktorenaster für die Analyse

## »Angesichts der stetig steigenden Bedeutung internationaler Verwaltungen wird man mehr und genaueres über Verwaltungsreformen internationaler Organisationen wissen wollen.«

von Reformprozessen in internationalen Organisationen ab. Schließlich fassen wir die Erkenntnisse aus unserer Analyse zusammen und diskutieren deren Implikationen für die weitere Erforschung von Verwaltungsreformen internationaler öffentlicher Organisationen.

### Begriffsbestimmung „internationale Organisation“

Eine gängige Definition einer internationalen Organisation findet sich im *Yearbook of International Organizations*. Dort werden internationale Regierungsorganisationen, nicht jedoch internationale Nicht-Regierungsorganisationen (NGO), dann als internationale Organisation klassifiziert, wenn sie (1) auf einem völkerrechtlichen Vertrag beruhen, der (2) von den Regierungen mindestens dreier Nationalstaaten unterzeichnet wurde, und die so entstandene Organisation (3) über ein ständiges

Sekretariat verfügt.<sup>1</sup> Das Sekretariat – der administrative Kern jeder internationalen Organisation – stellt naturgemäß den empirischen Fokus unseres Forschungsinteresses dar. Nicht selten ist in der Literatur von „inter- und supranationalen Organisationen“ die Rede. Eine klar definierbare Unterscheidung zwischen einer supranationalen und einer internationalen Organisation gibt es indes nicht. Wir werden uns daher auf die Bezeichnung internationale Organisation beschränken. Laut *Yearbook* existieren weltweit etwa 5.000 internationale Organisationen, die der hier verwendeten Definition entsprechen. Ihre Zahl steigt beständig.

### Nationale Verwaltungsreformfaktoren

Die einschlägige Forschung über Verwaltungsreformen im öffentlichen Sektor von Nationalstaaten unterscheidet zwischen Faktoren, die eine Reform auslösen, den

Stimuli, und solchen Faktoren, die den Prozess der Verwaltungsreform bestimmen. Letztere können in zwei Subgruppen unterschieden werden, nämlich jene Faktoren, die die Umsetzung eines Reformvorhabens *beschleunigen* und jene, die es *blockieren*.

Prinzipiell kann Reformdruck außerhalb wie innerhalb einer Institution entstehen. Die westeuropäischen Verwaltungsreformen der 1990er Jahre sind beispielsweise vor allem durch sich verschärfende sozioökonomische Probleme, also externe Faktoren, ausgelöst worden, insbesondere durch die durch soziodemographische Trends überlagerte angespannte Lage der öffentlichen Haushalte. Effizienzsteigerungen in den nationalen öffentlichen Sektoren schienen der Königsweg zur Er-

<sup>1</sup> Quelle: <http://www.uia.org/organizations/orgtypes/orgtypec.php> (letzter Zugriff am 23.09.2007).

reichung von Ausgabenminderungen. Anhaltende Bürgerproteste und kritische Medienberichterstattung über einen längeren Zeitraum sind gleichfalls bedeutende Reformstimuli für alle Institutionen, die sich aus öffentlichen Geldern speisen.

Das prominenteste – wenn auch bei weitem nicht das einzige – Beispiel für intern, durch einen Entscheidungsträger erzeugten Reformdruck ist der Einsatz der ehemaligen britischen Premierministerin Margaret Thatcher für die Durchführung von Reformen. Die individuelle Motivation kann variieren, die im Schema angeführten wissenschaftlichen Erkenntnisse und ideologischen Überzeugungen haben also nur Beispielfunktion. Jedenfalls ist entscheidend, dass der Entscheidungsträger über die Positionsmacht verfügt, um sein Anliegen auch an einem prominenten Platz auf der politischen Agenda platzieren zu können. In wenigen Fällen begründen auch die Effekte einer ersten, bereits abgeschlossenen Reform die Notwendigkeit, weitere Reformen durchzuführen – so genannte Sekundärreformen.

Die Ausgestaltung des politischen Systems als institutioneller Faktor kann die Reformkapazität einer Regierung wesentlich beeinflussen. Präsidentielle Systeme, in denen sowohl die Exekutive als auch die Legislative für ein Reformvorhaben gewonnen werden müssen, weisen gewöhnlich eine geringere Reformkapazität auf, weil mehr Veto-Punkte zu überwinden sind. Auch wird unitarisch aufgebauten Staaten eine größere Reformkapazität zugeschrieben als föderal organisierten. Die Anzahl der Veto-Punkte variiert daneben mit der genauen Zusammensetzung des Exekutivorgans. Ein-Parteien-Regierungen, die sich auf eine Mehrheit im Parlament stützen, haben es wesentlich leichter, Reformen zu implementieren als beispielsweise Koalitions- oder Minderheitenregierungen. Die Natur des Rechtssystems wiederum wirkt sich auf die Reformkapazität deswegen aus, weil ein hoher Grad an rechtlicher Verankerung administrativer Strukturen und Verfahren die Änderung der bestehenden Arrangements zusätzlich erschwert bzw. Veränderungsoptionen einengt.

Auch gesellschaftliche Akteure können als Veto-Spieler auftreten, wenn sie über

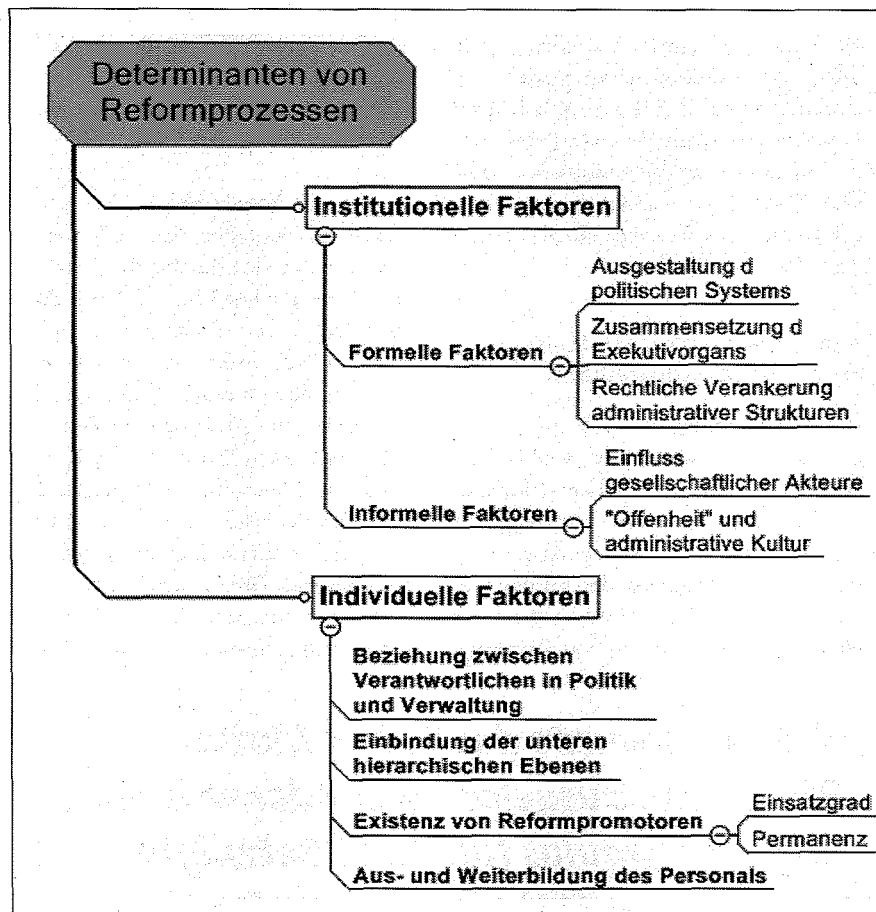


Abb. 2: Determinanten von Reformprozessen (Quelle: Eigene Zusammenstellung).

eine (formale oder faktische) Machtposition im Entscheidungsprozess verfügen, die es ihnen erlaubt, ein Reformvorhaben besonders zu befördern oder zu blockieren. Je mehr gesellschaftliche Akteure eine solche Machtposition innehaben, desto komplexer wird der Aushandlungsprozess. Unter der „Offenheit“ einer Institution wird deren Einstellung zu neuen, innovativen Lösungswegen und Ideen verstanden. Sie erhöht die Reformkapazität in der Phase des Designs, da mehr Möglichkeiten in Betracht gezogen werden, als auch in der Phase der Umsetzung, da in einer offenen Institution auch die Akzeptanz für das Neue größer ist. Die Offenheit wird nicht unwesentlich von der administrativen Kultur bestimmt.

Neben den institutionellen Faktoren wird in der Literatur vor allem die Rolle der als Reformpromotoren agierenden Individuen betont. Unter Reformpromotoren werden Akteure verstanden, die eine Reform vom Design über die Umsetzung bis hin zur Evaluation begleiten und dabei Führungsverantwortung übernehmen.

Andere wichtige individuelle Faktoren sind die Beziehung zwischen den Verantwortlichen in Politik und Verwaltung, die Einbindung der unteren hierarchischen Ebenen und die Aus- und Weiterbildung der Beschäftigten. Ein gutes persönliches Verhältnis zwischen einem politischen Reformpromotor und der Verwaltungsspitze beispielsweise steigert die Reformkapazität, da es verhindert, dass die Verwaltung eine politisch gewollte Reform blockiert. Der Wirkungsmechanismus ist der gleiche betreffend die Einbindung der unteren hierarchischen Ebenen. Sind sie bereits in das Design der Reform involviert, steigt die Hemmschwelle, die Implementation der Reform zu blockieren; es existiert ein Gefühl von *ownership*. Eine gute Aus- und Weiterbildung erleichtert ferner die effektive Implementation und Anwendung der Neuerung, da die notwendigen Kenntnisse kontinuierlich und gegebenenfalls auf breiter Basis vermittelt werden.

Soweit kurz zusammengefasst die in der Forschung als zentral erachteten Stimuli und Prozessfaktoren, wie sie bei

nationalen Verwaltungsreformprozessen zur Wirkung kommen. Die Frage, der im Folgenden induktiv nachgegangen werden soll, lautet: Lassen sich mithilfe dieser Faktoren auch die Verwaltungsreformen in internationalen Organisationen erfassen? Wir möchten dieser Frage anhand der jüngsten Verwaltungsreforminitiativen der EZB nachgehen.

## Verwaltungsreformen in der Europäischen Zentralbank

Die 1998 gegründete EZB mit Sitz in Frankfurt am Main ist seit dem 1. Januar 1999 für die gemeinsame Geldpolitik im Euro-Währungsgebiet zuständig. Die EZB ist der zentrale Akteur im Eurosystem. Zu den Aufgaben des Eurosystems zählt neben der Durchführung der Geldpolitik die Durchführung von Devisenge-

fachliche Weiterentwicklung, (3) interne Kommunikation und (4) Bürokratieabbau erarbeiteten. Auf Grundlage dieser Vorschläge verabschiedete das Direktorium entsprechende Maßnahmen.

Wodurch wurde das *ECB in Motion*-Programm ausgelöst, das heißt wer oder was hat also als Stimulus fungiert? Beteiligte Manager bestätigen, dass sie „Druck verspürt“ hätten. Dabei habe es sich um innerhalb der Organisation erzeugten, also internen Reformdruck gehandelt. Zwar waren im Jahr 2000 mehrere Zeitungsartikel erschienen. Darin wurden Konflikte zwischen Managern und unzufriedenen Mitarbeitern beschrieben. Diese Presseberichte haben sicher als externer Reformanstoß gewirkt. Gerade der Wunsch, in der Außenwahrnehmung keinen Imageschaden zu nehmen, kann als weiteres Movens

## »Wodurch wurde das *ECB in Motion*-Programm ausgelöst, wer oder was hat also als Stimulus fungiert? Beteiligte Manager bestätigen, dass sie ‚Druck verspürt‘ hätten.«

schäften, das Halten und Verwalten der Währungsreserven der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes sowie die Förderung des reibungslosen Funktionierens der Zahlungssysteme. In der EZB wurden im Zeitraum von 2002 bis 2005 drei voneinander unabhängige Reformprogramme durchgeführt. Sie werden hier als jeweils eigenständige Fallstudien behandelt.

### Das *ECB in Motion*-Programm

Beim *ECB in Motion*-Programm handelt es sich um ein Strukturprogramm für organisatorischen Wandel. Ziel ist es, die Funktionalität der EZB zu verbessern und deren Effizienz zu steigern. Eingeleitet wurde es Anfang 2003 mit einer vom Direktorium angeordneten Mitarbeiterbefragung zu den Themen Unternehmensgrundsätze, interne Kommunikation und organisatorische Leistungsfähigkeit. Daraufhin wurden vier Projektgruppen ins Leben gerufen, die Vorschläge zu den Themen (1) Verwaltungsstrukturen, (2)

für die schnelle Durchführung der Reform angesehen werden. Die Durchführung des *ECB in Motion*-Programmes verlief reibungslos. Die Reform wurde weder blockiert noch verschleppt. Für die internen Geschäftsabläufe der EZB, die vom *ECB in Motion*-Programm maßgeblich betroffen waren, zeichnet allein das Direktorium verantwortlich (Art. 10.1 Geschäftsordnung der EZB [GO]). Als zentrales Entscheidungsorgan konnte das Direktorium denn auch die anvisierte Reform unmittelbar ins Werk setzen. Die Anzahl der institutionellen Veto-Punkte war in diesem Fall also denkbar gering. Die Mitglieder des Direktoriums entstammen „dem Kreis der in Währungs- oder Bankfragen anerkannten und erfahrenen Persönlichkeiten“ (Art. 11.2 Satzung des ESZB und der EZB [Satzung]), sind also statt nationalen professionellen Interessen verpflichtet. Dies hat sich sicherlich positiv auf die Reformkapazität ausgewirkt, da Maßnahmen, die die Effizienz der Bank erhöhen, zugleich auch der Erfüllung der professionellen

Ziele der Direktoriumsmitglieder dienen. Auch von einem – den Reformprozess potentiell behindernden – hohen Grad an rechtlicher Verankerung der administrativen Strukturen kann in der EZB nicht gesprochen werden. Die GO ist im Vergleich zu ähnlichen Organisationsverfassungen relativ schlank und war zum Zeitpunkt der Reform auch nur ein einziges Mal geändert worden. Das Regelwerk, das das Direktorium bei Ausarbeitung der Reform zu beachten hatte, wies also keine sehr komplexe Struktur auf.

Als gesellschaftliche Akteure mit Veto-Macht, die den Reformprozess hätten beeinflussen können, kommen in diesem Fall die beiden Gewerkschaften *International and European Public Services Organization* (IPSO) und *Union of Staff of the European Central Bank* (USE) in Betracht. Sie sind jedoch im Zusammenhang mit der Reform nicht in Erscheinung getreten. Auch ist von einer großen „Offenheit“ für neue, innovative Lösungswege und Ideen auszugehen. Zum einen werden die Mitarbeiter der EZB allein nach Eignung, Befähigung und Leistung ausgewählt, die Art des Studiengangs oder der Ausbildung spielt keine Rolle. Die Heterogenität ihres *backgrounds* sollte demnach sehr groß sein. Zum anderen sind die Beschäftigten vergleichsweise jung. Die Mehrheit der Mitarbeiter ist zwischen 30 und 40 Jahren alt.

Ein individueller Reformpromotor kann für das *ECB in Motion*-Programm nicht ausgemacht werden. Höchstens könnte das Direktorium, das die Reform von Design bis Evaluation begleitet hat, als ein solcher bezeichnet werden. Das Verhältnis zwischen Politik und Spitze der Verwaltung beziehungsweise – dem Fall angepasst – zwischen Mitgliedstaaten und Spitze der internationalen Organisation spielte beim *ECB in Motion*-Programm keine Rolle, da mitgliedstaatliche Akteure nicht in das Reformprogramm involviert waren und eine Reform auch nicht gefordert hatten. Hingegen wurde die Einbindung aller Verwaltungsebenen und Mitarbeiter sehr ernst genommen und äußerte sich in Form der *a priori* durchgeführten Umfragen und der *a posteriori* eingesetzten Projektgruppen und dem Programmbüro. Der Reformprozess kann demnach als höchst partizipativ bezeichnet werden.

## Die Neuausrichtung der Personalstrategie

Bereits im Jahr 2002 war mit dem Einsetzen einer *Task Force on Human Resources and Organizational Issues* die Neuausrichtung der Personalstrategie eingeleitet worden. Ziel war es, in der Zukunft bei der Rekrutierung neben der (speziellen) Expertise auch auf mehr Generalistenfähigkeiten zu achten. Ferner sollten Personalentwicklung und -mobilität forciert werden. Um diese Ziele zu erreichen, wurde vom Direktorium eine Reihe von Einzelmaßnahmen verabschiedet. Schließlich wurde im Rahmen der Neuausrichtung der Personalstrategie eine dritte Managementebene geschaffen, um die Kontrollspanne zu verkleinern.

Betreffend der Stimuli dieser Reform ist erneut der sich innerhalb der Organisation aufbauende Druck zu nennen. In Anbetracht der Tatsache, dass die Zahl der Beschäftigten in dem kurzen Zeitraum seit Gründung der Organisation enorm gewachsen ist, erschien es dem Direktorium und dem Senior-Management unmittelbar einleuchtend, dass bestimmte Strategien der Personalrekrutierung und des -managements angepasst werden mussten. Die Personalabteilung habe vor diesem Hintergrund darauf gedrängt, nach einer allgemeinen Lösung für alle Abteilungen statt nach vielen *ad hoc*-Lösungen für einzelne Abteilungen zu suchen, also eine umfassende Reform durchzuführen. Auch diese Reform wurde ohne große Hindernisse durchgeführt.

Die Zuständigkeit *in puncto* Beschäftigungsbedingungen liegt laut Satzung beim EZB-Rat, also beim Direktorium und den nationalen Notenbankchefs der Eurozone gemeinsam. Allerdings muss sich auch der Rat an einem Vorschlag des Direktoriums orientieren (Art. 36.1 Satzung). Darüber hinaus werden die der Umsetzung der Beschäftigungsbedingungen dienenden Dienstvorschriften „vom Direktorium festgelegt und geändert“ (Art. 21.3 GO). Das Direktorium kann also erneut als das alleinig maßgebliche Organ angesehen werden.

Im Hinblick auf die informellen institutionellen Faktoren ist erneut festzustellen, dass kein gesellschaftlicher Akteur als

Veto-Spieler aufgetreten ist. Ferner wurde die hauseigene Personalvertretung, das *Staff Committee*, mit der Begründung, man habe ohne Zwischenschaltung eines Filter-Instrumentes die Belegschaft direkt ansprechen wollen, nicht gesondert konsultiert.

Auch im Fall der Neuausrichtung der Personalstrategie ist kein individueller Reformpromotor hervorgetreten. Anders als beim *ECB in Motion*-Programm wurde allerdings auch nicht auf eine *bottom-up*-Strategie zurückgegriffen. Untere Verwaltungsebenen wurden kaum involviert. Dass die Implementation dennoch erfolgreich verlief, ist wohl darauf zurückzuführen, dass die beschlossenen Maßnahmen keine Nachteile für die bereits Beschäftigten mit sich brachten, sondern erst bei neuen Kollegen Anwendung finden.

**»Die meisten Faktoren, die in der einschlägigen Forschung für die Reform nationaler Organisationen als relevant identifiziert werden konnten, entfalten auch auf internationaler Ebene Wirkung.«**

Die Zero-Based Budgeting-Analyse

### Die Zero-Based Budgeting-Analyse

Schließlich wurde im Jahr 2005 erstmals eine *Zero-Based Budgeting* (ZBB)-Analyse durchgeführt, und seither wird in der EZB auf Grundlage dieser haushaltsstrategischen Managementmethode gearbeitet.

Im Jahr 2004 hatte das Direktorium beschlossen, die eigene Tätigkeit nach den Regeln des ZBB auf Effizienz und Effektivität zu überprüfen. Bis Mitte 2005 wurden alle Aufgaben der EZB sowie die dafür eingesetzten Mitarbeiterkapazitäten geprüft. Daraufhin wurde beschlossen, Stellen einzusparen, ohne jedoch Mitarbeiter zu entlassen. Auch wurden Umstrukturierungen im organisatorischen Aufbau vorgenommen.

In diesem Fall lässt sich nun sehr wohl eine Führungsfigur hinter der Reform ausmachen. Im Januar übernahm Jean-Claude Trichet die Präsidentschaft der EZB.

Sein Hauptaugenmerk richtete sich darauf, dass die EZB effizient und effektiv arbeitet, nachdem bislang organisatorische Belange vor der Herausforderung der Einführung der gemeinsamen Währung hinten angestellt worden waren. Hinzu kam in gewissem Maße externer Druck. Während die Zahl der Beschäftigten bei der EZB noch immer um 25% jährlich wuchs, erhöhte sich in den Mitgliedstaaten der Druck auf die Zentralbanken, mit der Schaffung des Eurosystems überflüssig gewordene Stellen einzusparen. Es kann also davon ausgegangen werden, dass mit der Reform gezeigt werden sollte, dass auch die EZB – wie eben auch die nationalen Zentralbanken – alles unternehmen würde, ihre Aufgaben mit großer Effizienz zu bewältigen. Wobei wohl nicht unerheblich

war, dass Trichet bereits in seiner vorherigen Position als Gouverneur der *Banque de France* große Umstrukturierungen vornehmen ließ.

Im Hinblick auf die Reformprozessfaktoren muss in diesem dritten Fall zunächst konstatiert werden, dass in Fragen des Haushalts der EZB-Rat weitergehende Kompetenzen hat als das Direktorium – er ist die Haushaltsbehörde der EZB. Zwar sind die Mitglieder im EZB-Rat neben dem Direktorium die nationalen Notenbankchefs und damit von nationaler Interessenpolitik äußerst unabhängige Behördenleiter. Als alleinige Zeichner und Inhaber des Kapitals der EZB sind die unabhängigen Zentralbanken aber an der Haushaltsführung der EZB naturgemäß stark interessiert.

### Internationale Verwaltungsreformfaktoren

Unsere Fallstudien zeigen, dass die meisten Faktoren, die in der einschlägigen Forschung für die Reform nationaler Organi-

| Auslöser von Reformen und prozessuale Reformkapazität internationaler Organisationen  |  |                                 |
|---|--|---------------------------------|
| Stimuli-Faktoren  | Nachweisbarkeit  | Einleitung von Reformen (+/-)   |
| <b>Externer Druck durch</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ sozioökonomische Probleme</li> <li>▪ Globalisierung</li> <li>▪ gefährdete Reputation</li> </ul>  | stark/gering<br>stark/gering<br>stark/gering                                 | +/-<br>+/-<br>+/-               |
| <b>Interner Druck durch</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Entscheidungsträger mit Agenda-Setting-Macht</li> <li>▪ Druck durch Mitarbeiter und/oder einzelne Abteilungen</li> <li>▪ Erfordernis von Sekundärreformen</li> </ul>   | stark/gering<br>stark/gering<br>stark/gering                                 | +/-<br>+/-<br>+/-               |
| Prozess-Faktoren  | Nachweisbarkeit  | Reformkapazität (+/-)           |
| <b>Formelle institutionelle Faktoren</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Anzahl der Organe mit Kompetenzen in administrativen Fragen</li> <li>▪ Anzahl der mitgliedstaatlichen Vertreter im relevanten Exekutivorgan</li> <li>▪ rechtliche Verankerung administrativer Strukturen und Verfahren</li> </ul>       | hoch/niedrig<br>hoch/niedrig<br>stark/gering                                 | +/-<br>+/-<br>+/-               |
| <b>Informelle institutionelle Faktoren</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Einfluss gesellschaftlicher Akteure (insb. Gewerkschaften)</li> <li>▪ Offenheit der Verwaltung für neue Ideen</li> </ul>  | stark/gering<br>hoch/niedrig   | +/-<br>+/-                      |
| <b>Individuelle Faktoren</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Einsatz eines Reformpromotors</li> <li>▪ Vertrauen zwischen den beteiligten Akteuren</li> <li>▪ „Nationalisierung“ der Verwaltung</li> <li>▪ Einbindung der unteren Verwaltungsebenen</li> <li>▪ Grad der Spezialisierung der Verwaltung</li> </ul> | stark/gering<br>stark/gering<br>stark/gering<br>stark/gering<br>hoch/niedrig | +/-<br>+/-<br>+/-<br>+/-<br>+/- |

Abb. 3: Analyseraster zur Untersuchung von Verwaltungsreformen in internationalen Organisationen (Quelle: Eigene Zusammenstellung).

sationen als relevant identifiziert werden konnten, auch auf internationaler Ebene Wirkung entfalten. Die „Passfähigkeit“ der vorhandenen Erklärungsmuster ist gut im Hinblick auf die Prozessdimension. Die Erklärungsparallelen von der nationalen zur internationalen Sphäre sind aber weniger überzeugend im Bereich der Stimuli.

Konkret ist es im Fall der EZB-Reformen relativ einfach, die vermutete hohe Reformkapazität unter Zuhilfenahme von klassischen Prozessfaktoren zu erklären – auch wenn es in wenigen Fällen einer Anpassung bedarf. So ist eine internationale Organisation nicht im eigentlichen Sinne ein politisches System. Dennoch stellt sich auch im Hinblick auf internationale Organisationen die Frage nach der Anzahl der institutionellen Vetomöglichkeiten. Die Anzahl der Organe, die einer Reform oder Aspekten einer Reform zustimmen müssen, stellt also wie im nationalen Kontext einen, wenn nicht den entscheidenden Faktor dar. Die Reformkapazität ist

natürlich am größten, wenn – wie im Fall der EZB – nur ein einziges Organ mit Entscheidungskompetenzen ausgestattet ist. In den meisten internationalen Organisationen setzt sich das wichtigste Exekutivorgan aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen. Dies birgt den Nachteil, dass auch unpolitische, administrative Probleme manchmal von nationalen Interessen überlagert werden, statt dass eine pragmatische Lösung im Interesse der Organisation gefunden wird – wie das regelmäßig zum Beispiel im Kontext administrativer Reformen der Vereinten Nationen der Fall zu sein scheint. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Grad der administrativen Unabhängigkeit von den Mitgliedstaaten von besonderer Bedeutung ist. Viel hängt auch vom Inhalt der angestrebten Reform ab. Wird eine Änderung der Gründungsverträge notwendig, so ist dies zumeist mit einem aufwändigen Verfahren verbunden. Als relevante gesellschaftliche Akteure können – wie der Fall der EZB gezeigt hat – fast ausschließlich

Gewerkschaften beziehungsweise Personalvertretungen angesehen werden. Das liegt daran, dass die internationale Zivilgesellschaft nach wie vor schwach ausgebildet ist. Personalvertretungen in internationalen Organisationen können aber nicht mit nationalen Gewerkschaften gleichgesetzt werden. Das Personal dieser Organisationen ist schwach organisiert – wahrscheinlich weil eine konfessionell wie ideologisch äußerst große Heterogenität des Personalkörpers dem entgegensteht.

Bei nur einer der drei in der EZB durchgeführten Reformen hat ein Reformpromotor eine wichtige Rolle eingenommen: Trichet im Fall der ZBB-Analyse. In der Literatur zu Managementreformen in internationalen Organisationen finden sich jedoch auch andere Ergebnisse.

Mit Blick auf die Stimuli fiel die Anwendung der Erkenntnisse von der nationalen Ebene, wie erwähnt, schwerer. Es ließ sich so gut wie kein externer Druck nachweisen. Zwar existiert mit der Stimmenmehrheit der Präsidenten der nationalen Zentralbanken im EZB-Rat mindestens ein Hebel, über den Druck ausgeübt werden könnte. Aber selbst wenn die Vermutung nahe liegt – und offensichtlich auch in der EZB angestellt wurde –, dass die Mitglieder dieses Gremiums in absehbarer Zeit von ihrer Einflussmöglichkeit Gebrauch gemacht hätten, so ist das proaktive Verhalten der EZB aus organisationssoziologischer Sicht noch immer höchst ungewöhnlich. Auf der Basis gängiger Theorien zur natürlichen Verhaltensweise von Bürokratien hätten Beharrung und Reformresistenz prognostiziert werden müssen. Zusammengefasst lassen sich unsere Analysen in das tabellarisch dargestellte Faktorenraaster integrieren (vgl. Abb. 3).

## Fazit

Man mag über die Einordnung des „Ausmaßes“ der beobachtbaren Verwaltungsreformen in der EZB streiten. Aber eine öffentliche Verwaltung, die Veränderungs-

notwendigkeiten schnell erkennt und entsprechend handelt, fügt sich nicht gut in das vorherrschende Bild von Bürokratien als wandlungsresistente und -averse Organisationen. Ein wesentliches Ergebnis unserer Untersuchung ist denn auch, dass zwar die große Mehrzahl der im Kontext der Erforschung nationaler Verwaltungsreformen gewonnen Erkenntnisse über Reformstimuli und Prozessfaktoren grundsätzlich auch auf Modernisierungsfälle internationaler Organisationen übertragen werden kann. Allerdings bestehen Unterschiede in der relativen Bedeutung der einzelnen Faktoren, was, wie durch den Fall EZB sehr deutlich zutage tritt, zu einer aus nationaler Reformperspektive überraschenden Dynamik führen kann. Die EZB hat sich ungewöhnlich früh, schnell und nach den Maßstäben professioneller Öffentlichkeitsarbeit „geräuschlos“ reformiert. Externer Druck als Reformstimulus konnte kaum nachgewiesen werden. Die EZB hat als Organisation damit die aus ihrer großen Autonomie resultierende Verantwortung für die internen

gilt daher für die EZB im Voraus für die Zeit zu planen, zu der das Gros dieser Beschäftigten zum Beispiel mehr Leistungen aus der Krankenversicherung in Anspruch nimmt oder in Pension geht. Viele der Reformmaßnahmen – insbesondere im Bereich der Neuausrichtung der Personalstrategie – sind vor diesem Hintergrund zu sehen. Mit anderen Worten, durch den großen Handlungsspielraum und dadurch, dass Probleme der Organisationsentwicklung auch eindeutig durch die Organisation selbst gesteuert werden müssen, also durch die Kongruenz von Handlungskompetenz und Problemqualität, scheinen frühzeitige und schnelle Reformen erreicht worden zu sein. Die Zusammenführung von Ressourcenverantwortung und Steuerungskapazität scheint demnach ein empfehlenswertes Modell zur Erreichung einer Dynamisierung der bürokratischen Erneuerung von öffentlichen Organisationen.

Sicher steht die Analyse von Verwaltungsreformen im öffentlichen Sektor jenseits der Nationalstaaten noch am Beginn;

**»Im Fall der EZB scheinen der große Handlungsspielraum und die Tatsache, dass Probleme der Organisationsentwicklung durch die Organisation selbst gesteuert werden müssen, zu frühzeitigen und schnellen Reformen geführt zu haben.«**

Abläufe positiv wahrgenommen. Dieser Zusammenhang ist unserer Meinung nach insbesondere aus der Perspektive der überwiegend pessimistisch geprägten Analyse der politischen Steuerung öffentlicher Organisationen von einiger Relevanz. Denn aus unserer Sicht liegt die positive Wahrnehmung der organisationalen Verantwortung für die Gestaltung von Strukturwandel nicht zuletzt darin begründet, dass die EZB gleichzeitig Arbeitgeber und Sozialversicherungsträger ihrer Mitarbeiter ist. Sie sieht sich daher in den kommenden Jahren mit großen personaldemographischen Herausforderungen konfrontiert, die sich daraus ergeben, dass die Mehrheit der Beschäftigten eben verhältnismäßig jung und in etwa demselben Alter ist. Es

unser Wissen über die administrativen Entwicklungen internationaler Organisationen muss dringend erweitert werden. Wir hoffen aber, dass das entwickelte Schema und auch die ersten Hinweise über Wirkungszusammenhänge und mögliche Dynamiken internationaler Verwaltungsreformen im Vergleich zu nationalen Verwaltungsreformen das Interesse an einer intensiveren Beschäftigung mit internationalen Organisationen als Bürokratien steigert, denn allein das war zunächst das Ziel dieses Artikels. Verwaltungsreformen internationaler Organisationen sind, und das ist die Quintessenz unserer Analyse, nicht sehr verschieden von Verwaltungsreformen im staatlichen oder substaatlichen öffentlichen Sektor. Die einschlägigen Va-

riablen und Faktoren nehmen allerdings andere „Werte“ an und dadurch kommt es zu anderen Prozessverläufen und Reformergebnissen. Man kann also zunächst einmal zur weiteren Erforschung von Verwaltungsreformen jenseits der Nationalstaaten durchaus auf die Leistungen der traditionellen vergleichenden Verwaltungsreformforschung zurückgreifen. Die vernachlässigte Erforschung von Verwaltungsreformen internationaler Organisationen hat also aus unserer Sicht alle Chancen, ihre Defizite schnell und zielgerichtet zu überwinden.

**Weiterführende Literatur**

Barnett, Michael N./Finnemore, Martha (1999): The politics, power, and pathologies of international organizations, in: International Organization, 53 (4): 699-732.

Bauer, Michael (2006): Die Reform der Europäischen Kommission: Eine Studie zur Managementmodernisierung internationaler Organisationen, in: Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, 97. Jg., Heft 3, S. 270-292.

Bauer, Michael W./Knill, Christoph (Hrsg.) (2007): Management Reforms in International Organizations, Reihe Verwaltungsressourcen und Verwaltungsstrukturen, Baden-Baden: Nomos.

Davies, Michael D. V. (2002): The Administration of International Organizations: Top-down and Bottom-up, Aldershot u.a.: Ashgate.

Frey, Bruno S./Stutzer, Alois (2005): Ein Vorschlag für mehr Demokratie in internationalen Organisationen, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 3, 344-361.

Liese, Andrea/Weinlich, Silke (2006): Die Rolle von Verwaltungsstäben internationaler Organisationen. Lücken, Tücken und Konturen eines (neuen) Forschungsfelds, in: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): Politik und Verwaltung. PVS Sonderheft 37, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 491-524.

Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert (2004): Public Management Reform. A Comparative Analysis, 2. Aufl., Oxford u.a.: Oxford University Press.

**Dokumente**

EZB (2004): Jahresbericht 2003, Frankfurt am Main: Europäische Zentralbank.

EZB (2005): Jahresbericht 2005, Frankfurt am Main: Europäische Zentralbank.

EZB (2006): Die Europäische Zentralbank, das Eurosystem, das Europäische System der Zentralbanken, Frankfurt am Main: Europäische Zentralbank.