

Wie lassen sich internationale Organisationen effizienter gestalten?

Eine vergleichende Studie zu den Determinanten administrativer Performance in internationalen Organisationen

Abschlussarbeit im Bachelorstudiengang
Politik- und Verwaltungswissenschaft (PO 2004)

Universität Konstanz

Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft

Franziska Holler
Stockackerweg 83
78464 Konstanz
Franziska.Holler@uni-konstanz.de

Matrikelnr.: 01/642644

Erstgutachter: Prof. Dr. Christoph Knill
Zweitgutachter: Prof. Dr. Wolfgang Seibel

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Theoretisch- Konzeptioneller Rahmen	3
2.1	Administrative Performance als abhängige Variable	3
2.1.1	Dimensionen von Performance.....	3
2.1.2	Operationalisierung administrativer Performance	4
2.2	Das New Public Management Konzept.....	6
2.3	Public Management als wichtige Determinante administrativer Performance ...	8
2.3.1	Strukturelle Faktoren.....	8
	2.3.1.1 Autonomie und Dezentralisierung	8
	2.3.1.2 Lean Management	9
	2.3.1.3 Netzwerke	10
2.3.2	Management Tools	11
	2.3.2.1 Results based Management	11
	2.3.2.2 Performance Audit	11
	2.3.2.3 Mitarbeiterbeurteilung und leistungsorientierte Bezahlung	12
2.4	Zwischendarstellung.....	13
2.5	Forschungsdesign und Methode.....	14
2.6	Fallauswahl und Daten	14
3	Empirische Untersuchung	16
3.1	Ausprägung von Performance in den ausgewählten Organisationen	16
3.1.1	IFAD	16
3.1.2	FAO	17
3.1.3	IWF.....	18
3.1.4	ITC.....	19

3.2	Faktorenzentrierte Falluntersuchung	20
3.2.1	IFAD	20
3.2.2	FAO	22
3.2.3	IWF.....	24
3.2.4	ITC.....	26
3.3	Ergebnisse und Vergleich	29
4	Ergebnisdiskussion und Grenzen der Arbeit	31
4.1	Kritische Diskussion	31
4.2	Methodische Grenzen der Arbeit.....	32
5	Fazit und Forschungsausblick	34
6	Literaturverzeichnis	35

Abkürzungsverzeichnis

FAO	Food and Agriculture Organisation Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation
IFAD	International Fond for Agricultural Development Internationaler Fond für Landwirtschaftsentwicklung
ITC	International Trade Center
IWF	Internationaler Währungsfond International Monetary Fond (IMF)
NPM	New Public Management
UN	United Nations Vereinte Nationen
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
WTO	World Trade Organisation Welthandelsorganisation

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Forschungsmodell; Eigene Darstellung.....	13
Abbildung 2:	Ausprägung der abhängigen Variablen „Performance – Effizienz“ im jeweiligen Untersuchungszeitraum; Eigene Darstellung.....	16
Abbildung 3:	Ergebnisse; Eigene Darstellung.....	30

1 Einleitung

In den öffentlichen Verwaltungen steht seit einiger Zeit die Abkehr von klassischen Verwaltungsformen des Bürokratiemodells hin zu einer modernisierten Verwaltung im Sinne des New Public Management (NPM) thematisch im Vordergrund. Durch diese Reformen möchte man im öffentlichen Sektor Effizienz- und Leistungssteigerung erreichen. Dabei sollen die klassischen Strukturen der Weberschen Bürokratie wie zum Beispiel strenge Kompetenzordnung, steile Hierarchie oder ein klares Regelsystem von Managementstrukturen und Managementinstrumenten, wie man sie in der Privatwirtschaft findet, abgelöst werden (siehe z.B. Schedler/Proeller 2009). Das Konzept des NPM selbst ist keine Theorie, sondern vielmehr ein Konstrukt aus mehreren theoretischen Strömungen. Schedler und Proeller (2009: 5) definieren es als den Oberbegriff einer „einheitlichen Gesamtbewegung der Verwaltungsreformen“, deren Strategien sich bereits Anfang der Achtzigerjahre vor allem in angelsächsischen Ländern formten (Schröter/Wollmann 2005). Das NPM ist dabei allerdings nicht notwendigerweise mit Erfolgsgarantien verbunden.

In wissenschaftlicher Literatur häufen sich Studien zu Verwaltungsreformen und den damit verbundenen Reformstrategien. Dabei konzentrieren sich diese Studien jedoch vor allem auf die Umsetzung dieser Reformen, also auf institutionelle Veränderungen. Zunächst gab es nur wenige Studien, die Aufschluss über die Auswirkung der einzelnen Reformkonzepte gaben (Bogumil/Kuhlmann 2004; nach Banner 2001: 279 ff., Reichard/Röber 2001: 382). Auch wenn die Zahl der empirischen Studien, die untersuchen, inwieweit administrative Performance tatsächlich von diesen neuen Reformkonzepten beeinflusst wird, vermutlich zunimmt, so konzentrieren sich Studien zu Public Sector Performance allgemein vor allem auf die nationale und kommunale Ebene. Untersuchungsgegenstand sind dabei vor allem nationale Ministerien, Stadtverwaltungen oder andere Einrichtungen auf kommunaler Ebene. Im wissenschaftlichen Diskurs zur Performance öffentlicher Verwaltungen wurde die Ebene der internationalen Organisationen bisher allerdings weitgehend ausgeblendet.

Jedoch können die Verwaltungen internationaler Organisationen ebenso wie nationale oder kommunale Verwaltungen als eigenständige Bürokratien betrachtet werden, die in eigener Verantwortung und Verwaltung handeln (vgl. z.B. Barnett/Finnemore 2004), und auch hier zeigen sich in vielen Organisationen Reformvorhaben im Sinne des NPM hin zu effizienteren und effektiveren Verwaltungen. Das Forschungsinteresse an Verwaltungsreformen auch auf der Ebene der internationalen Organisationen wurde von Knill und Bauer geweckt (vgl. z.B. Bauer/Knill 2007), denn es sei an der Zeit die Leistungsbilanz internationaler Organisationen „auch in den Zusammenhang von interner Managementoptimierung zu stellen“ (Bauer 2006: 27). Die Autoren beschäftigen sich in verschiedenen Studien mit der Umsetzung von Managementreformen im Sinne des NPM in den Verwaltungen internationaler Organisationen.

Es stellt sich nun die Frage, welche Faktoren auf der Ebene der internationalen Organisationen tatsächlich Performance fördernd sein können. Denn auch hier sollte die Forschung den nächsten Schritt tun und nicht allein institutionelle Veränderungen messen, sondern sich fragen, auf welche Faktoren gute Performance letztendlich zurückzuführen ist. Ist gute Performance in den großen und multinationalen Verwaltungen auf der Ebene der internationalen Organisationen überhaupt auf Reformstrategien des NPM zurückzuführen? Und falls ja, welche Strategie kann hier einen besonders Performance fördernden Einfluss haben?

Ziel dieser Arbeit ist es herauszufinden, inwieweit gute Performance in Verwaltungen internationaler Organisationen tatsächlich von Faktoren im Sinne des NPM beeinflusst wird und welches dabei möglicherweise entscheidende, in besonderem Maße Performance fördernde Faktoren sein könnten. Was sind also die Determinanten administrativer Performance in den Verwaltungen internationaler Organisationen?

Diese Forschungsfrage soll im Rahmen einer vergleichenden Fallstudie möglichst aussagekräftig beantwortet werden. Die zu untersuchenden Organisationen sind der Internationale Fond für Landwirtschaftsentwicklung (IFAD), die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO), der Internationale Währungsfond (IWF) und das International Trade Center (ITC). Diese Fallauswahl wurde in Bezug auf eine Varianz auf der interessierenden Variablen, der administrativen Performance, getroffen.

Dabei wird im ersten Teil der theoretisch-konzeptionelle Rahmen beschrieben. Performance als mehrdimensionale Variable wird genau definiert und operationalisiert. Performance wird hier im Sinne von Effizienz, d.h. dem Verhältnis zwischen Input und Output verstanden. Um einen einheitlichen Vergleichsmaßstab herzustellen, soll die Entwicklung des Verhältnisses zwischen Inputs und Outputs gemessen werden, um so darauf zu schließen, ob eine Organisation einen Trend zu einer effizienter oder eher ineffizienter arbeitenden Verwaltung aufweist. Zudem sollen aus dem NPM-Konzept unter Berücksichtigung aktueller Studien zu Public Sector Performance relevante Einflussfaktoren hergeleitet und erläutert werden. Dabei liegt der Fokus auf strukturellen Faktoren wie zum Beispiel der Dezentralisierung oder dem Lean Management und auf so genannten Management Tools – Management-Instrumenten -, durch deren Implementierung man sich eine Leistungssteigerung verspricht. In einem zweiten empirischen Teil werden die ausgewählten Fälle in Bezug auf die ausgesuchten Faktoren untersucht und anschließend miteinander verglichen. Als Datenquelle dienen hier vorrangig unabhängige Evaluationsberichte, welche die Verwaltungen internationaler Organisationen in Bezug auf ihre Arbeitsweise und Organisationsstruktur beurteilen. Durch einen möglichst kontrollierten Vergleich sollen dabei Ergebnisse erzielt werden, die die Frage, welche Faktoren in internationalen Organisationen Performance fördernd sein könnten, beantworten.

2 Theoretisch- Konzeptioneller Rahmen

Im Folgenden soll der theoretisch-konzeptionelle Rahmen präsentiert werden. Auf eine Definition und Operationalisierung der abhängigen Variablen folgen die Darstellung des NPM-Konzeptes und eine Übersicht über die daraus hergeleiteten zu untersuchenden Einflussfaktoren.

2.1 Administrative Performance als abhängige Variable

2.1.1 Dimensionen von Performance

Unter administrativer Performance ist die Leistung eines Verwaltungsapparates zu verstehen; hier finden sich in wissenschaftlicher Literatur zahlreiche Dimensionen, anhand derer diese Leistung gemessen werden kann.

Boyne (2003) findet zahlreiche Kriterien, nach denen Performance im öffentlichen Sektor bestimmt werden kann. Diese sind die Quantität sowie die Qualität von Arbeitsleistungen, die Effizienz (das Verhältnis des Ressourcenaufwandes zu den erbrachten Leistungen), eine gerechte Verteilung von Kosten, die Wirkung der erbrachten Leistungen sowie die Kundenzufriedenheit. Politt (2000) erachtet Kriterien wie eine generelle Verbesserung von Effizienz und Effektivität, Sparsamkeit sowie eine allgemeine Steigerung der Leistungsfähigkeit, Flexibilität und Belastbarkeit als wichtige Indikatoren für eine gute Performance. Boyne (2002) erstellt für die Indikatoren administrativer Performance eine Checkliste mit fünf Dimensionen und 15 Untergruppen. Neben den bereits erwähnten Dimensionen werden hier noch die Mitarbeiterzufriedenheit sowie unter demokratischen Gesichtspunkten die Verantwortungsübernahme (Accountability) der Verwaltung und die Möglichkeit zur öffentlichen Mitgestaltung genannt. Neben eher ökonomischen Kriterien beinhaltet administrative Performance somit auch „weichere“ Dimensionen wie zum Beispiel Zufriedenheit, Flexibilität oder Verantwortungsübernahme. Dies zeigen auch Verhoest et al. (2007), die den Fokus auf innovative Merkmale der Verwaltungsorganisation legen. Für sie ist die Bereitschaft zur Veränderung eine entscheidende Dimension von Performance, da dies die Grundvoraussetzung für eine Verbesserung von Prozessen und Produkten sei.

Wie aus den oben erwähnten Studien hervorgeht, finden sich in wissenschaftlicher Literatur am häufigsten Kriterien wie Effizienz und Effektivität als Leistungsindikatoren. Diese sind auch die wichtigsten Bestandteile des so genannten „3-E Modells“, das sich international als Messinstrument administrativer Performance etabliert hat (siehe z.B. Schedler/Proeller 2009: 76). Als Indikatoren für gute Leistung öffentlicher Verwaltungen lassen sich nach diesem Modell drei Ebenen unterscheiden: Economy, Efficiency und Effectiveness (ebd.). Economy (Sparsamkeit) bezieht sich dabei auf einen kleinstmöglichen Einsatz von Ressourcen. Efficiency (Effizienz) beschreibt das Verhältnis des Ressourceneinsatzes zu den erbrachten Leistungen. Effectiveness (Effektivität) bezieht sich dabei auf die eigentlichen Auswirkungen der erbrachten Leistungen (ebd.).

Dieses Modell steht in direkter Verbindung zum Input-Output-Outcome-Modell (Boyne 2002). Dieses Modell konzentriert sich auf den Ressourceneinsatz und die daraus resultierende Arbeitsleistung sowie deren Auswirkung. Dabei bezieht der Input (Ressourceneinsatz) die Sparsamkeit aus dem 3-E Modell mit ein, die Effizienz ist das Verhältnis zwischen Input und Output, und Outcomes (also die Auswirkungen von Outputs) beziehen sich auf die Effektivität der erbrachten Leistungen (ebd.).

Performance als abhängige Variable soll hier in Anlehnung an das 3-E Modell definiert werden. Dabei hätte eine Konzentration auf „Economy“ alleine zu wenig Aussagekraft. Um die tatsächliche Performance eines Verwaltungsapparates zu messen, ist es notwendig, das Verhältnis zum Output, den Arbeitsleistungen, mit einzubeziehen, denn „nicht die Sparsamkeit allein kann das Maß der Dinge sein, sondern die Verbindung mit Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit“ (Schedler/Proeller 2009: 77). Jedoch ist in Bezug auf die Verwaltungen internationaler Organisationen gerade die Effektivität nur sehr schwer zu erfassen. Internationale Organisationen agieren in einem Umfeld, in dem eine Vielzahl externer Faktoren die Wirksamkeit von Outputs beeinflusst, somit sind die Resultate der Projektarbeit von internationalen Organisationen nur sehr schwer auf die Organisationen selbst zurückzuführen.

Daher liegt in dieser Arbeit die Konzentration auf der Dimension „Effizienz“ als Messgröße für das Verhältnis zwischen Ressourcenaufwand und Arbeitsleistungen. Effizienz und somit eine gute Performance werden dann erreicht, wenn mit einem kleinstmöglichen Ressourceneinsatz (Input) möglichst hohe Arbeitsleistungen (Output) erzielt werden.

2.1.2 Operationalisierung administrativer Performance

Schwierigkeiten ergeben sich nun bei der Operationalisierung von Effizienz in Bezug auf die Verwaltungen internationaler Organisationen. Da keine Studien existieren, die die Performance internationaler Organisationen im Sinne von Effizienz operationalisieren, soll dies ein erster möglicher Ansatz sein:

Als Input sind die Mitarbeiterzahlen und die (daraus resultierenden) Verwaltungskosten in Betracht zu ziehen¹. Verwaltungsausgaben beinhalten entsprechend den Angaben der internationalen Organisationen neben Personalkosten zudem Reisekosten, Konferenzkosten, Unterhaltskosten sowie Material- und Kommunikationskosten.

Es ist zu beachten, dass es sich bei den berücksichtigten Mitarbeiterzahlen überwiegend um „Programme Staff“ handelt und nicht in erster Linie um unterstützende Angestellte, die mit

¹ Es mag eine im Verhältnis kleine Zahl nationaler Abgesandter geben, die nicht über das Budget der internationalen Organisation bezahlt werden und somit nicht erfasst sind. Diese Zahl ist jedoch zu vernachlässigen, denn z.B. aus Informationen des Auswärtigen Amtes geht hervor, dass deutsche Abgesandte generell nicht weiter aus Mitteln des nationalen Haushaltes vergütet werden, sondern direkt von den internationalen Organisationen (<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/AAmt/AusbildungKarriere/IO-Taetigkeit/Allgemeines/AllgemeineInformationen.html>)

der eigentlichen Bearbeitung von Projekten (im folgenden als „Output“ definiert) gar nicht beauftragt sind.

Problematischer ist die Operationalisierung der Outputs. Schon allein die Frage, welches „Produkt“ eine internationale Organisation hervorbringt, ist aufgrund der Vielfalt von Arbeitsleistungen nicht eindeutig zu beantworten. Auch wenn dies sicherlich keine vollständige Auflistung aller möglichen Tätigkeiten internationaler Organisationen darstellt, sind neben Statistiken, Recherchen und Berichten die Durchführung und Betreuung von Projekten und Programmen in Form von Kreditvergaben, aktiven Beratungen und Politikempfehlungen oder Implementierungshilfen vor Ort wohl der wichtigste und umfangreichste Output einer internationalen Organisation. Neben der Bedeutung von Projekten und Programmen als Outputs ist zudem davon auszugehen, dass Statistiken sowie Recherchen und Berichte eher zu den grundlegenden „Produkten“ einer internationalen Organisation gehören und die Basis für die Projektarbeit einer Organisation bilden, so dass diese hier nicht detailliert in Betracht gezogen werden. Es soll hier vielmehr die Summe aller Projekte und Programme, die von einer internationalen Organisation in Form von Krediten, aktiver Beratung oder Implementierungshilfe vor Ort gefördert und betreut werden, als Outputgröße dienen. Dabei ergibt sich jedoch eine weitere Schwierigkeit, da Projekte und Programme nicht nur in ihrer Anzahl, sondern auch in ihrem Volumen variieren können. Nur durch Beachtung beider Größen – der Anzahl und des Volumens – können Projekte und Programme eine einigermaßen verlässliche Messgröße für den Output einer internationalen Organisation sein.

Es muss nun ein Vergleichsmaßstab bezüglich der Effizienz zwischen den verschiedenen zu untersuchenden Organisationen hergestellt werden. Welches Verhältnis zwischen Inputs und Outputs gilt als effizient? Dies festzulegen wäre eine rein subjektive Entscheidung. Es ist daher sinnvoller, die Veränderung des Verhältnisses zwischen Inputs und Outputs zu messen und daraus zu schließen, ob eine Organisation einen Trend zu eher effizientem oder eher ineffizientem Arbeiten aufweist. Dies ermöglicht dann auch einen direkten Vergleich zwischen verschiedenen Organisationen.

Ferner ist zu bedenken, dass das Volumen der Outputs einer internationalen Organisation nicht nur von den Kapazitäten der Verwaltung, sondern auch von den einer Organisation zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln beeinflusst wird. Jedoch können unabhängig davon Schlussfolgerungen über einen generellen Trend bezüglich der Effizienz einer Organisation gezogen werden: hat eine Organisation trotz eines über einen längeren Zeitraum gleich bleibenden Outputs immer größer werdende Aufwendungen auf der Input-Seite bzw. weist sie trotz eines längerfristig kleiner werdenden Outputs weiterhin gleich hohe Aufwendungen auf der Input-Seite auf, so investiert diese Organisation auf Dauer einen immer größeren Anteil des Budgets in sich selbst und arbeitet somit immer ineffizienter; ist eine Organisation jedoch in der Lage, trotz eines gleich bleibenden oder gar kleiner werdenden Inputs immer

größere Outputs zu erzielen, so ist dies ein Indiz, dass eine Organisation eher effizient arbeitet.

Diese Operationalisierung von Effizienz ist keineswegs eine exakte Messung aller möglichen Input- und Outputgrößen einer internationalen Organisation und es können hier auch nicht alle Faktoren, die diese Größen eventuell verzerren, im Detail berücksichtigt werden.

Im Rahmen der Möglichkeiten dieser Arbeit sollte jedoch die Anzahl der Projekte und Programme bei gleichzeitiger Kontrolle auf das Volumen ein relativ verlässliches Indiz für die Entwicklung auf der Output-Seite einer internationalen Organisation sein und im Verhältnis zu den Aufwendungen auf der Inputseite sollte - wie oben beschrieben - zumindest ein Trend bezüglich der Effizienz in dieser Organisation festzustellen sein.

2.2 Das New Public Management Konzept

Vor dem Hintergrund bestehender Reformvorhaben im Sinne des NPM-Konzepts auch auf Ebene der Verwaltungen internationaler Organisationen (siehe z.B. Bauer/Knill 2007) sollen die Einflussfaktoren auf die administrative Performance einer internationalen Organisation aus diesem Konzept hergeleitet werden.

Das NPM selbst ist keine Theorie, sondern vielmehr ein Sammelbegriff für Reformstrategien in der öffentlichen Verwaltung (Schröter/Wollmann 2005). Diesen Reformen liegt eine „betriebswirtschaftliche Interpretation des Verwaltungshandelns“ zugrunde (ebd.: 63) Es wird versucht durch die Übernahme von Managementstrukturen und –instrumenten, wie man sie aus der Privatwirtschaft kennt, die öffentlichen Verwaltungen effizienter und effektiver zu gestalten (ebd.).

Denn genau dieser Mangel an Effizienz und Effektivität sei das Hauptproblem der öffentlichen Verwaltungen (Schedler/Proeller 2009: 54). Die klassische Webersche Verwaltung soll abgelöst werden von einer menschlichen, dienstleistenden Verwaltung. Der Verwaltungsangestellte ist nicht mehr als entpersonifiziertes Individuum und Teil einer großen Verwaltungsmaschine zu betrachten (Schedler/Proeller 2009: 61ff.) und die Verwaltung als Dienstleistungsunternehmen soll kunden- und outputorientierter arbeiten und Leistungen in bestmöglicher Qualität erbringen (ebd.). Diese Verschiebung hin zu einer Leistungs- und Ergebnisorientierung ist ein zentrales Element des NPM (Schedler/Proeller 2009: 72). Maßstab des Verwaltungshandelns sollen nicht mehr die verfügbaren Ressourcen, sondern die Arbeitsleistungen und deren Auswirkungen sein (ebd.). Um diese Ziele und mehr Effizienz und Effektivität zu erreichen, müssen vor allem interne Prozesse und Strukturen modernisiert und reformiert werden (Schedler/Proeller 2009: 77) – und dies geschieht durch eine Übernahme von privatwirtschaftlichen Managementstrukturen und Managementinstrumenten.

Das NPM-Konzept basiert auf den unterschiedlichsten Theorien sowie auf praktischen Lösungsansätzen. Als wichtige theoretische Grundbausteine gelten dabei die Public Choice Theorie und der Managerialismus (Grüning 2000).

Die Public Choice Theorie geht von einem nutzenmaximierenden und rational handelnden Bürokraten aus, der viel mehr im Eigeninteresse als im Interesse der Gemeinschaft handelt (Boyne et al. 2003: 6ff.). Die klassischen bürokratischen Strukturen der öffentlichen Verwaltungen sind jedoch diesem Menschenbild nicht angemessen und führen daher zu einem Mangel an Effizienz und Effektivität. Als Hauptprobleme werden Mangel an Wettbewerb, zu wenig Erfolgskontrolle und zu große Organisationen identifiziert (ebd.). Im Sinne der Public Choice Theorie kann somit durch mehr Wettbewerb, durch klare Leistungsindikatoren und kleinere Organisationen mehr Effizienz in der öffentlichen Verwaltung erreicht werden, da man durch diese Strukturen dem Menschenbild des homo oeconomicus gerechter wird (ebd.).

Der Managerialismus selbst ist auch keine Theorie, sondern bezeichnet die „Anwendung von Glaubenssätzen und Praktiken, sog. Managementprinzipen, auf spezifische Probleme“ (Thom/Ritz 2008: 22; nach Politt 1990: 27ff.). Durch professionelles Management soll in einer Organisation der Produktivitätsfortschritt überwacht und gefördert werden (Thom/Ritz 2008: 23). Voraussetzung ist dabei die Übertragung von mehr Handlungsspielraum, der einer Organisation die Ausübung der Managementpraktiken ermöglichen soll (ebd.). Der Managerialismus impliziert somit eine Dezentralisierung und Deregulierung der öffentlichen Verwaltung sowie die Übernahme von bewährten Managementkonzepten und Prozessen aus dem privaten Sektor (ebd.).

Jedoch können weder die Public Choice Theorie noch der Ansatz des Managerialismus das NPM-Konzept vollständig erklären (Grüning 2000). Dieses ist auf zahlreiche theoretische Strömungen und Konzepte zurückzuführen, „die durch die Formel ‚NPM ist Public Choice plus Managerialismus‘ nicht erfasst werden können“ (Grüning 2000: 414).

NPM ist somit eine Sammlung von Reformstrategien, mit deren Hilfe sich öffentliche Verwaltungen eine Verbesserung von Effizienz und Effektivität versprechen.

Dabei bleibt das Konzept nicht ohne Kritik: dieses Reformkonzept führe Prozesse und Strukturen aus der Privatwirtschaft in ein Umfeld ein, in das sie von Natur aus eigentlich gar nicht passten (Röber 2005). Zudem werde teils bei der Übertragung von privatwirtschaftlichen Strukturen in die öffentliche Verwaltung die Betriebswirtschaftslehre fälschlicherweise als „reine Kostensenkungs- oder Rationalisierungslehre“ verstanden, was automatisch eine „Rationalisierungsfalle“ zur Folge haben müsse (Röber 2005: 474). Dies führe zu immer stärkeren Bedenken gegenüber der Verwaltungsmodernisierung (ebd.). Teilweise zeigten sich auch schon wieder Tendenzen in Richtung „back to bureaucracy“ wie zum Beispiel unter der Labour-Regierung Ende der 90er Jahre in Großbritannien – einem Land, das einst Vorreiter von Verwaltungsreformen war (Boyne 1998).

Im Folgenden sollen nun in Anlehnung an das NPM-Konzept die zu untersuchenden Faktoren vorgestellt werden.

2.3 Public Management als wichtige Determinante administrativer Performance

Die Gestaltung des Managements einer öffentlichen Verwaltung erweist sich in vielen Studien als entscheidender Faktor der administrativen Performance (Forbes et al. 2006). Dabei identifizieren Forbes und Lynn (2005; nach Hill/Lynn 2005) drei Typen in Bezug auf die Gestaltung des Managements öffentlicher Verwaltungen: „Managementstrukturen“, „Management Tools“ sowie „Management Values“, nämlich die Ausgestaltung von Managementinstrumenten und –strukturen unter Berücksichtigung von Zielen, Werten oder kulturellen Grundlagen einer Organisation.

Es sollen nun den Obergruppen „strukturelle Faktoren“ und „Management Tools“ einzelne Einflussfaktoren zugeordnet werden, die aus dem NPM-Konzept unter Berücksichtigung aktueller Studien zu Public Sector Performance herzuleiten sind. Da die Operationalisierung und der Nachweis von Werten und kulturellen Grundlagen einer Organisation generell sehr schwer und in diesem Fall ohne die Durchführung persönlicher Interviews nahezu unmöglich sind, sollen „Management Values“ zunächst nicht als Faktor berücksichtigt werden. In der späteren Diskussion der Ergebnisse soll jedoch der Fit zwischen Organisationskultur und der Ausgestaltung von Managementstrukturen und –instrumenten als möglicher Faktor nochmals aufgegriffen werden.

Die einzelnen Faktoren werden hier bewusst als Einflussfaktoren und nicht als Erfolgsfaktoren bezeichnet, denn wie Erfolg versprechend die einzelnen Faktoren auf Ebene der Verwaltungen internationaler Organisationen tatsächlich sein können, soll ja gerade gezeigt werden.

Dabei ist diese Faktorenauswahl keine vollständige Übersicht über alle möglichen Einflussfaktoren administrativer Performance, was aus forschungspragmatischen Gründen auch nicht möglich wäre. Sie stellt vielmehr eine Auswahl der in Bezug auf die Kategorien „Strukturen“ und „Tools“ in Anlehnung an das NPM-Konzept und die wissenschaftliche Literatur als am relevantesten erachteten Determinanten dar.

2.3.1 Strukturelle Faktoren

2.3.1.1 Autonomie und Dezentralisierung

Die Merkmale der klassischen Weberschen Bürokratie wie der zentrale Organisationsaufbau, Über- und Unterordnung der Organisationseinheiten, strikte Regelbindung sowie Arbeitsteilung und Spezialisierung werden zunehmend als Performance hemmend betrachtet (Jann 2005: 154). Mit dem Hintergedanken, dass Mitarbeiter nur dann effizient und effektiv arbeiten, wenn sie mehr Eigenverantwortung für ihre Handlungen und

Entscheidungen und deren Konsequenzen tragen, zielt eine Reformstrategie im Sinne des NPM auf eine Dezentralisierung der Organisationsstruktur ab (Schedler/Proeller 2009: 87). Dies erfordert eine Abkehr von zentralen Organisationsstrukturen bei „gleichzeitiger Schaffung weitgehender Autonomie für die dezentralen Einheiten“ (Schedler/Proeller 2009: 91).

Dabei ist die Grundvoraussetzung für die Autonomie einer Organisationseinheit, dass sie einen klar definierten und abgegrenzten Aufgabenbereich hat, was vor allem mit der im öffentlichen Sektor oft praktizierten Arbeitsteilung nicht vereinbar ist (Gomez 1981: 110). Die übergeordneten Managementebenen sollten dabei ausschließlich durch Vorgabe von Verhaltensnormen und durch die Zuteilung von Ressourcen in die autonome Organisationseinheit intervenieren (Gomez 1981: 111).

Dass Autonomie ein wichtiger Einflussfaktor auf die administrative Performance im öffentlichen Sektor sein kann, zeigen auch Verhoest et al. (2007). In einer Studie zu öffentlichen Verwaltungen in Belgien kommen sie zu dem Ergebnis, dass die Autonomie einer Organisation bzw. Organisationseinheit einen positiven Einfluss auf die Innovation dieser Organisationseinheit hat, was wiederum ein entscheidender Faktor für die Performance dieser Organisation sein kann (ebd.).

Die Übertragung von Autonomie auf Organisationseinheiten einer Verwaltung und die damit verbundene Dezentralisierung ist somit ein relevanter struktureller Einflussfaktor administrativer Performance.

2.3.1.2 Lean Management

Lean Management („schlankes“ Management, „schlanke“ Produktion) bezeichnet eine Methode zur Steigerung der Produktivität sowie der Qualität von Produkten. Im Mittelpunkt steht dabei im Sinne des NPM der Kunde, auf dessen Bedürfnisse alle Abläufe ausgerichtet sein sollen (Demers 2002). Prozesse und Abläufe sollen auf das reduziert werden, was tatsächlich zum Erreichen der Kundenbedürfnisse notwendig ist, es ist stets zu fragen, ob ein bestimmter Prozess zur Erlangung des vom Kunden gewünschten Produktes wirklich notwendig ist (ebd.). Indem sich die Organisation auf die eigentlichen Empfängerbedürfnisse konzentriert, sollen Ressourcen gezielter eingesetzt und Verschwendung vermieden werden. Durch schnelle und standardisierte Abläufe sollen zudem Leerläufe und unnötige Wartezeiten vermieden werden (ebd.). Die wichtigsten Prinzipien des Lean Management sind somit neben Kundenorientierung flüssige Prozessabläufe, schnelle Informationsflüsse sowie die Standardisierung von Prozessen (Cusumano 1994).

Lean Management als eines der Managementkonzepte im Sinne des Managerialismus (Thom/Ritz 2008: 23) ist Bestandteil der NPM-Reformen und wird als Einflussfaktor auf administrative Performance verstanden. Bathia und Drew (2006) plädieren dafür, dass die Umsetzung von Lean Management im öffentlichen Sektor zu besserer Performance, nämlich

zu Kosteneinsparungen und besserer Effizienz und Effektivität führen könne. Dabei sei dieser Prozess im öffentlichen Sektor wesentlich komplizierter als im industriellen, da die „Produkte“ des öffentlichen Sektors in Form von Dienstleistungen wesentlich komplexer seien (ebd.).

Auch Radnor et al. (2006) kommen im Rahmen einer Studie zu Organisationen der schottischen öffentlichen Verwaltung zu dem Ergebnis, dass Lean Management im öffentlichen Bereich angewendet werden kann und zu besseren Prozessabläufen und somit zu einer insgesamt besseren Performance führen kann.

Lean Management als Einflussfaktor auf administrative Performance wird hier den strukturellen Faktoren zugeordnet, da diese Reformstrategie weniger als Managementinstrument verstanden wird, das bewusst angeordnet und umgesetzt wird, sondern vielmehr als grundlegende Struktur, welche die Prozess- und Arbeitsabläufe – teils auch unbewusst – bestimmt.

2.3.1.3 Netzwerke

Ein weiterer struktureller Einflussfaktor auf die administrative Performance ist die Netzwerkbildung in der öffentlichen Verwaltung. Im Zusammenhang mit NPM-Reformen im öffentlichen Sektor könnten Netzwerke ein Gebot der modernen Verwaltung werden (Meier et al. 2006: 152). Durch Netzwerkbildung mit anderen öffentlichen Einrichtungen, privaten Akteuren und Non-Profit-Organisationen könnten komplexe Probleme durch Kooperation schneller gelöst werden und der Verwaltungsapparat könnte flexibler und effizienter arbeiten (ebd.).

In zahlreichen wissenschaftlichen Studien wurde aufgezeigt, dass Netzwerke und die Zusammenarbeit zwischen einzelnen Verwaltungseinheiten ein bedeutender Erfolgsfaktor und wichtiger Bestandteil des Public Management sind (siehe z.B. Kickert et al. 1997). Meier et al. (2006) bestreiten hingegen in ihrer Studie zu öffentlichen Einrichtungen in den USA die bisher herrschende Meinung, dass Netzwerke einen positiven Einfluss auf administrative Performance haben.

Die Vielzahl von Studien, die sich mit Netzwerken als Faktor administrativer Performance beschäftigen, zeigt deren Relevanz im Zusammenhang mit Public Sector Performance. Netzwerkbildung bezieht sich dabei nicht auf die internen Verwaltungsstrukturen, sondern vielmehr auf die externen Strukturen, in die eine Verwaltung eingebettet ist. Auch wenn sich das NPM-Konzept primär auf die Reformierung der internen Verwaltungsstrukturen bezieht, wird hier im Zusammenhang mit Reformversuchen hin zu einer effizienteren Verwaltung die Netzwerkbildung dennoch als Einflussfaktor beachtet. Denn Netzwerkbildung als möglicher Einflussfaktor auf eine effizientere und effektivere Organisation wird ohnehin vermehrt mit der Reformströmung des NPM, die dieselben Ziele verfolgt, in Verbindung gebracht (s.o., Meier et al. 2006).

2.3.2 Management Tools

2.3.2.1 Results based Management

Results based Management (ergebnisorientiertes Management) bezeichnet den gezielten Einsatz von Ressourcen und Informationen um messbare Fortschritte in Richtung der Organisationsziele zu erreichen (Wholey 1999). Dabei einigen sich die Führungskräfte auf Organisationsziele; vor allem aber sollen durch ein vorab definiertes System Fortschritt und die Performance der Organisation messbar gemacht werden (ebd.). Durch definierte Indikatoren kann somit nachgewiesen werden, ob die Organisation Fortschritte in Richtung der Organisationsziele gemacht hat. Wichtige Voraussetzung ist dabei, dass sich Führungskräfte zum einen auf klare Ziele und zum anderen auf klare Indikatoren, anhand derer Fortschritt gemessen werden kann, einigen. Schließlich sollte die Information über die bisherige Performance der Organisation als Grundlage für weitere Entscheidungen dienen (ebd.).

Da es eine der Grundprämissen des NPM-Konzeptes ist, die öffentliche Verwaltung ergebnisorientierter zu gestalten (s.o.), ist das Results based Management eines der entscheidenden Reformkonzepte, um im Sinne des NPM eine Verwaltung leistungstärker zu gestalten. Wenn die Ergebnisse und Leistungen einer Organisation messbar werden, erhofft man sich dadurch höhere Effizienz und Effektivität (Moynihan 2006). Moynihan (2006) stellt fest, dass bisher kaum empirische Beweise der Wirksamkeit von Performance based Management im öffentlichen Sektor bestehen. Er zeigt in einer Studie zu den Landesverwaltungen der USA, dass ergebnisorientiertes Management in öffentlichen Verwaltungen ein prominenter und viel diskutierter Einflussfaktor auf die administrative Performance ist, dass jedoch vor allem in den USA durch schlechte oder nur teilweise Implementierung des Managementinstruments der erwartete Erfolg ausgeblieben ist. Wholey (1999) versucht Antworten auf die Herausforderungen der Implementierung von Results based Management zu finden und gibt Empfehlungen, wie auch im öffentlichen Sektor ergebnisorientiertes Management umgesetzt werden kann, um die Verwaltungen schließlich effizienter zu gestalten.

Im Folgenden soll nun auf weitere Managementinstrumente eingegangen werden, die im Zusammenhang von ergebnisorientiertem Management in öffentlichen Verwaltungen ihre Anwendung finden: Performance Audit sowie Mitarbeiterbeurteilungen und leistungsorientierte Bezahlung.

2.3.2.2 Performance Audit

Performance Audit, die Überprüfung und Kontrolle administrativer Performance, ist ein Managementinstrument, das im Rahmen der NPM-Reformen und insbesondere des ergebnisorientierten Managements seine Anwendung im öffentlichen Sektor findet. Dabei hat Performance Audit wenig gemeinsam mit der Rechnungsprüfung, wie man sie aus dem

privaten Sektor kennt (Pollitt/Summa 1997). Performance Audit ist demnach kein rein technisches Instrument, das im Sinne einer klassischen Betriebsprüfung auf die Kontrolle von Büchern und Zahlen ausgelegt ist. Im öffentlichen Sektor ist darunter vielmehr ein Kontrollmechanismus zu verstehen, der darauf abzielt zu überprüfen, ob Programme und Aufgaben unter Beachtung der Kriterien Effizienz und Effektivität durchgeführt wurden (ebd.). Dabei sollen diese Kontrollen von externen Institutionen durchgeführt werden – die eben nicht nur Richtigkeit und Ordnung im Sinne des klassischen Audits prüfen, sondern vor allem auf die Performance einer Organisation im Sinne von Effizienz und Effektivität achten (ebd.). In der wissenschaftlichen Literatur ist dabei Performance Audit im Vergleich zu anderen Reformkonzepten des NPM weniger beachtet worden – zu Unrecht, wie Pollitt und Summa (1997) konstatieren. Daher wird Performance Audit im Rahmen des Results based Management als Einflussfaktor administrativer Performance in Betracht gezogen.

2.3.2.3 Mitarbeiterbeurteilung und leistungsorientierte Bezahlung

Im Zusammenhang mit ergebnisorientiertem Management sind fernerhin Mitarbeiterbeurteilung und die daraus folgende leistungsorientierte Bezahlung (LoB) Reformstrategien, die in der wissenschaftlichen Literatur zu Public Sector Performance diskutiert werden (siehe z.B. Helmig et al. 2008, Lane 1994). Sie entsprechen zudem der vom NPM postulierten Outputorientierung.

Durch Mitarbeiterbeurteilungen und leistungsorientierte Bezahlung oder andere Anreize erhoffen sich Führungskräfte eine Motivationssteigerung der Mitarbeiter und damit eine leistungsstärkere, effizientere Organisation: Helmig et al. (2008) kommen zu dem Ergebnis, dass Mitarbeiterbeurteilungen in öffentlichen Einrichtungen (hier: in Universitäten) tatsächlich einen positiven Einfluss auf die Motivation der Mitarbeiter und somit auf die Performance der Organisation haben. Zudem zeigen sie, dass Beurteilungssysteme vor allem von Führungskräften als äußerst positive Managementinstrumente bewertet werden. Dagegen findet Lane (1994), dass Mitarbeiterbeurteilungen und Anreizsysteme wie leistungsorientierte Bezahlung in öffentlichen Einrichtungen nicht die gewünschten Ziele erreichen. Probleme, die bei der Umsetzung im öffentlichen Sektor entstünden, seien zum einen die Schwierigkeit den Erfolg eines Mitarbeiters zu messen und diesem Erfolg eine entsprechende finanzielle Summe zuzuordnen. Zum anderen seien im öffentlichen Sektor nicht immer genügend finanzielle Ressourcen verfügbar, um in einem Ausmaß finanzielle Anreize zu bieten, die tatsächlich zur Motivation der Mitarbeiter beitragen (ebd.).

Jedoch sind diese Instrumente des Personalmanagements gerade im Rahmen des Results based Management relevante und viel diskutierte Einflussfaktoren auf effizientere und leistungsstärkere Organisationen und sollen daher hier als Determinanten in Betracht gezogen werden.

2.4 Zwischendarstellung

Die abhängige Variable ist die Performance der Verwaltungen internationaler Organisationen. Dabei konzentriert sich diese Arbeit auf eine Dimension von Performance, nämlich auf die Effizienz. Diese wird gemessen an der Veränderung des Verhältnisses von Inputs zu Outputs. Es wird untersucht, welche Faktoren die administrative Performance – hier Effizienz - positiv beeinflussen könnten. Die zu untersuchenden Faktoren wurden ausgewählt in Anlehnung an das NPM-Konzept. Vor dem Hintergrund von Verwaltungsreformen im Sinne des NPM auch auf Ebene der internationalen Organisationen wird überprüft, ob überhaupt und wenn ja welche dieser ausgewählten Faktoren in diesen multinationalen Verwaltungen tatsächlich einen Performance fördernden Einfluss haben (siehe Abb.1).

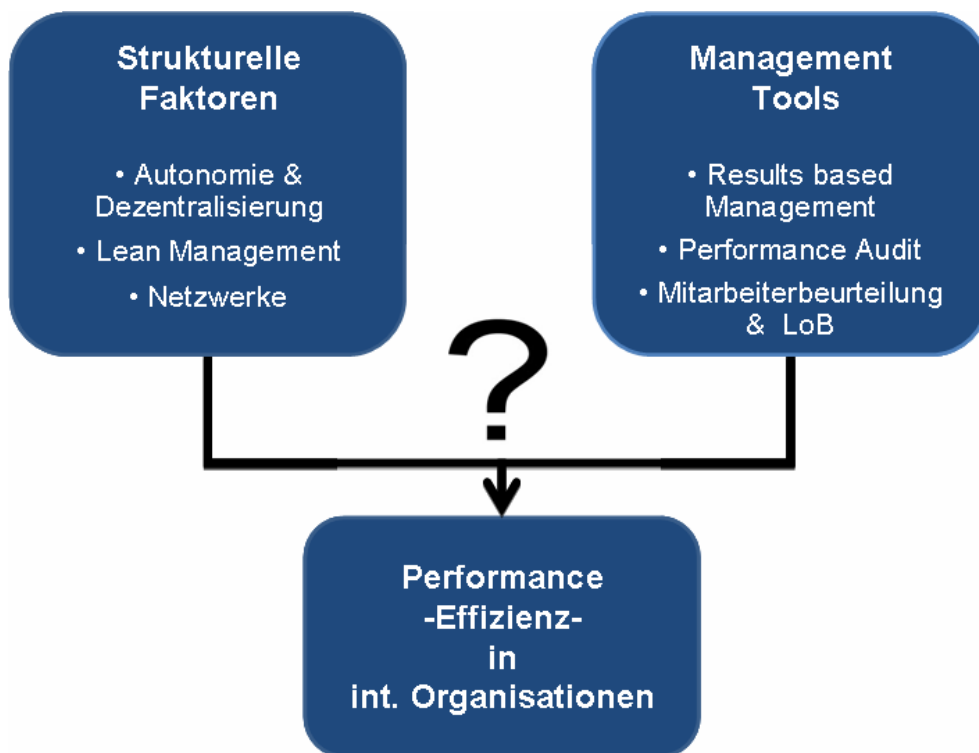


Abb. 1 ; Eigene Darstellung

2.5 Forschungsdesign und Methode

Das gewählte Forschungsdesign ist ein vergleichendes Fallstudiendesign mit vier Fällen. Auch wenn Fallstudien den Nachteil haben, dass die Ergebnisse nur schwer über eine große Population von Fällen generalisierbar sind, sind Fallstudien nützliche Instrumente, um erste Annahmen über vermutete Zusammenhänge aufzustellen (Blatter et al. 2006: 125 ff.). Da es Ziel dieser Arbeit ist, erste Vermutungen über mögliche Performance fördernde Faktoren auf der Ebene der Verwaltungen internationaler Organisationen zu machen, scheint ein Fallstudiendesign zum ersten Erkenntnisgewinn angemessen.

Durch die Untersuchung der ausgewählten Fälle in Bezug auf die Ausprägung der Faktoren wird überprüft, ob zwischen den unterschiedlichen Einflussfaktoren und der abhängigen Variablen „administrative Performance“ eine Kovarianz festzustellen ist, um so kausale Rückschlüsse zu ziehen. Dabei werden die Fälle allein darauf überprüft, ob im Untersuchungszeitraum ein bestimmter struktureller Faktor oder ein bestimmtes Management Tool in einer Organisation vorhanden ist bzw. eingeführt wurde.

Ein Vergleich der Fälle soll die Aussagekraft der Studie erhöhen. Erst wenn ein Faktor in Fällen, die sich auch in Bezug auf die abhängige Variable unterscheiden, unterschiedlich ausgeprägt ist, kann ein Rückschluss auf den Einfluss dieses Faktors auf die Performance gezogen werden. Ein kontrollierter Vergleich, der einem Experiment nahe kommt, ist ein Idealfall, der im Rahmen von empirischen Untersuchungen kaum zu erreichen ist (Blatter et al. 2006: 140ff.). Man kann jedoch versuchen, sich einem möglichst kontrollierten Vergleich durch eine relativ kontrollierte Fallauswahl anzunähern (ebd.).

2.6 Fallauswahl und Daten

Die Fallauswahl wurde in Bezug auf die interessierende Variable, nämlich die administrative Performance internationaler Organisationen im Sinne von Effizienz, getroffen. Die ausgewählten Fälle weisen somit eine Varianz auf der abhängigen Variablen auf. Um auf mögliche weitere Einflussfaktoren zu kontrollieren, wurden zudem Fälle ausgewählt, die sich in möglichst vielen Aspekten ähneln. Ein dritter Aspekt, der die Fallauswahl beeinflusst hat, war die Verfügbarkeit von externen Evaluationsberichten, die hier als Datenquelle dienen.

Ausgewählt wurden zwei internationale Organisationen mit einem Trend zu besserer sowie zwei Organisationen mit einem Trend zu schlechterer Performance – jeweils im Sinne von Effizienz. Zu den „Frontruntern“ zählen der Internationale Währungsfond (IWF) und das International Trade Center (ITC). Als „Nachzügler“ wurden der Internationale Fond für Landwirtschaftsentwicklung (IFAD) und die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) ausgewählt².

² Näheres zur Ausprägung und Entwicklung der abhängigen Variablen (Effizienz) in diesen Organisationen siehe im folgenden Abschnitt

Im Vergleich von internationalen Organisationen werden sich kaum Fälle finden, die sich abgesehen von der zu untersuchenden Größe in nahezu allen Kriterien ähnlich sind. Würde man hier Maßstäbe setzen, die eine völlige Vergleichbarkeit der Fälle fordern, so dürfte man internationale Organisationen überhaupt nicht miteinander vergleichen. Es wurden zumindest annähernd vergleichbare Fälle ausgewählt. Zum einen stehen alle vier Organisationen den Vereinten Nationen (UN) nahe (un.org). FAO, IFAD und IMF gelten als „Specialized UN Agencies“ (ebd.), das ITC ist eine Tochterorganisation der Welthandelsorganisation (WTO) und der United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (intracen.org/ About ITC) und gehört somit ebenso zur UN-Familie. Des Weiteren haben alle diese Organisationen eine vergleichbare Zahl und Zusammensetzung an Mitgliedstaaten. Der IFAD verfügt über 165 (ifad.org/ About IFAD, Member States), der IWF über 186 (imf.org/ IMF Membership) und die FAO über 191 Mitgliedstaaten (fao.org/ FAO Membership). Das ITC als Tochterorganisation der WTO und UNCTAD ist für eine ähnlich hohe Zahl an Mitgliedstaaten verantwortlich, denn die WTO verfügt über 153 (wto.org) und die UNCTAD als Teil der UN über 193 Mitgliedstaaten (unctad.org). Zudem haben alle diese Organisationen ihren Hauptsitz in Europa beziehungsweise den USA, so dass die infrastrukturellen Rahmenbedingungen gleich sein sollten: IFAD und FAO mit Sitz in Rom, das ITC in Genf und der IWF in Washington.

Auch wenn sich alle diese Organisationen in ihren einzelnen Aktivitäten und zudem in der Größe der Verwaltungsapparate unterscheiden – das ITC hat einen wesentlich kleineren Verwaltungsapparat als die anderen Organisationen -, sind zumindest vergleichbare Rahmenbedingungen gegeben. Aufgrund der begrenzten Anzahl UN naher internationaler Organisationen, die überhaupt Evaluierungen durchgeführt und die Berichte veröffentlicht haben, kam als zweiter „Frontrunner“ hier nur das ITC in Frage. Daher soll die Größe der Verwaltungsapparate bei der Diskussion der Ergebnisse entsprechend berücksichtigt werden.

Als Datenquelle dienen in dieser Studie hauptsächlich Evaluationsberichte zu Strukturen und Funktionsweisen der Verwaltungsapparate. Diese Berichte sind im Auftrag der internationalen Organisationen von unabhängigen Evaluierungsgruppen angefertigt. Somit kann von einer gewissen Objektivität der in den Berichten aufgeführten Beobachtungen und Ergebnisse ausgegangen werden. Zusätzlich werden Jahresberichte und weitere Veröffentlichungen der Organisationen hinzugezogen.

Dabei betrachten die Evaluationsberichte nicht alle den gleichen Zeitraum. Dies ist allerdings auch nicht relevant, denn es geht lediglich darum festzustellen, wie in Organisationen mit unterschiedlicher Performance die zu untersuchenden Faktoren im jeweils selben Beobachtungszeitraum wie dem der Performance ausgeprägt sind, um somit Rückschlüsse über deren möglichen Einfluss auf die Effizienz dieser Organisation zu ziehen.

3 Empirische Untersuchung

Im zweiten Teil dieser Arbeit sollen die ausgewählten Fälle im Hinblick auf die oben erläuterten Faktoren untersucht werden. Dabei folgt auf eine Übersicht über die Ausprägung der abhängigen Variablen die faktorenzentrierte Falluntersuchung mit anschließendem Vergleich und der Darstellung der Ergebnisse.

3.1 Ausprägung von Performance in den ausgewählten Organisationen

Die Messung der administrativen Performance konzentriert sich hier auf die Dimension der Effizienz. Diese wird gemessen am Verhältnis von Mitarbeiterzahlen und Verwaltungskosten zum Volumen aller betreuten Projekte. Um einen Vergleichsmaßstab herzustellen, wird die Veränderung des Verhältnisses zwischen Inputs und Outputs im Untersuchungszeitraum als Indikator für eine tendenziell effizient oder tendenziell ineffizient arbeitende Organisation gemessen (siehe Abb.2).

Intern. Org.	Zeit-raum	Input				Output		Effizienz
		Mitarbeiter		Verwaltungskosten				Tendenz
IFAD	1994-2003	+51%		gestiegen		relativ konstant		ineffizient -
FAO	1990-2007	relativ konstant		+7% anteilig Programm- ausgaben		-22% / -26%		ineffizient -
IWF	2006-2009	-15%		-15%		gestiegen		effizient +
ITC	2004-2008	+9%		-2%		+39%		effizient +

Abb.2; Eigene Darstellung

3.1.1 IFAD

Der internationale Fond für Landwirtschaftsentwicklung mit Sitz in Rom hat seine Hauptaufgabe in der Vergabe von Krediten und Darlehen zur Bekämpfung der ländlichen Armut in Entwicklungsländern (ifad.org/ About IFAD, working in partnership).

Die vorliegenden Berichte der Independent External Evaluation des IFAD betrachten die Entwicklung der Organisation im Zeitraum von 1994 bis 2003. Diese Evaluierung bewertet Projekte und Programme, begutachtet aber auch interne Verwaltungs- und Managementstrukturen.

Im untersuchten Zeitraum verzeichnet der IFAD einen bedeutenden Anstieg der Mitarbeiterzahlen um mehr als 50 Prozent (IFAD 2004: Anhang 8, S.4). Diese

Mitarbeiterentwicklung umfasst sowohl Support Staff als auch Professionals. Zusätzlich ist die Anzahl der Berater gemessen in Tagen um 45 Prozent gestiegen (ebd.). Werden die Beratertätigkeiten mit einberechnet, so ergibt sich ein Anstieg des Personalaufwands um 51 Prozent (ebd.), der sich über alle Abteilungen gleichmäßig verteilt (IFAD 2004: Anhang 8, S.6) – dies bedeutet einen deutlichen Anstieg auf der Input-Seite. Dabei mag ein Teil der zusätzlichen Mitarbeiter nun für Interessenvertretungen und Programmentwicklungen zuständig sein (IFAD 2004: 71), jedoch stellt der Evaluationsbericht fest, dass sich der benötigte Personalaufwand pro Projekt erhöht hat (ebd.). Denn gleichzeitig ist die Zahl aller Projekte in Form von Krediten und Zuschüssen („loans“ und „grants“) abgesehen von jährlichen Schwankungen relativ konstant geblieben, lediglich die Zahl der „grants“ ist leicht gestiegen (IFAD 2004: 62). So ist im Evaluierungsbericht der IFAD festzustellen, dass *„IFAD’S efficiency appears to have fallen“* (IFAD 2004: 62), da für gleiche Arbeitsleistungen immer mehr Personal und damit auch höhere Verwaltungsausgaben benötigt werden. Mögliche Erklärungen für diesen scheinbaren Effizienzrückgang wären ein Anstieg der Qualität und des Volumens der vergebenen Kredite. Dies kann jedoch laut Evaluierungsbericht ausgeschlossen werden. Zum einen konnte keine Qualitätsverbesserung festgestellt werden (IFAD 2004: 63), zum anderen ist das Volumen der Kredite konstant geblieben (IFAD 2004: Anhang 8, S.4). Dies zeigt, dass die Organisation im Untersuchungszeitraum tendenziell ineffizient arbeitet.

3.1.2 FAO

Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen mit Sitz in Rom hat ihre Hauptaufgabe in der Durchführung von Feldprojekten zur Entwicklung der Landwirtschaft und zur Nahrungssicherung in Entwicklungsländern (fao.org/ About FAO, activities). Sie ist zudem ein Expertenforum zu Fragen der landwirtschaftlichen Entwicklung und sammelt Strategien und Wissen, das sie im Rahmen ihrer Projekte direkt in die betroffenen Länder trägt (ebd.).

Der vorliegende Bericht der Independent External Evaluation der FAO betrachtet die Performance der Organisation im Zeitraum von 1990 bis zum Erscheinungsdatum 2007.

Im untersuchten Zeitraum wird deutlich, dass die Organisation immer mehr dauerhaft angestellte Mitarbeiter entlassen hat. Bei den für die Bearbeitung der Programme zuständigen Mitarbeitern wurden im Zeitraum von 1994 bis 2006 insgesamt 800 Stellen gekürzt, was einen Personalabbau von gut 20 Prozent bedeutet (FAO 2007: 253). Dieser Stellenabbau wurde jedoch mit kurzfristig angestellten Mitarbeitern kompensiert. Die Anzahl des „short term staff“ zur Unterstützung der Programmbearbeitung ist von 2000 bis 2006 von 734 Personen auf 2000 Personen pro Jahr gestiegen (FAO 2007: 237), so dass insgesamt der Personalaufwand konstant geblieben ist. Anteilig der Programmausgaben sind die gesamten Verwaltungskosten über den betrachteten Zeitraum langsam aber konstant um

knapp sieben Prozent gestiegen (FAO 2007: 310). Der Bericht stellt für einige Abteilungen, vor allem auch für die „Country Offices“, fest, dass *„administrative costs as a percentage of programme expenditure have risen substantially“* (FAO 2007: 4). Des Weiteren stellt der Bericht fest, dass in vielen Abteilungen die Verwaltungskosten im betrachteten Zeitraum so gestiegen sind, dass sie mittlerweile die Programmausgaben übertreffen (FAO 2007: 44). Zum Volumen der geförderten Programme stellt der Bericht fest, dass die Programmzuwendungen aus finanziellen Gründen effektiv von 673,1 auf 522 US \$ um 22 Prozent gefallen sind. Ebenso sind Programmzuwendungen aus zusätzlichen Budgets um 26 Prozent gesunken (FAO 2007: 236).

Die Tatsache, dass die Organisation trotz eines aus finanziellen Gründen auf Dauer kleiner werdenden Outputvolumens weiterhin konstant hohe Mitarbeiterzahlen aufweist und vor allem die Verwaltungskosten anteilig der Programmausgaben in immer mehr Abteilungen immer stärker steigen, beweist, dass die Organisation im Untersuchungszeitraum tendenziell ineffizient arbeitet.

3.1.3 IWF

Der Internationale Währungsfond mit Sitz in Washington hat seine Hauptaufgabe in der Vergabe von Krediten sowie der Finanz- und Wirtschaftsberatung für Entwicklungsländer und Länder in finanzieller Not (imf.org/ About IMF, our work). Die Organisation überwacht die internationalen Finanzmärkte und gibt ihr Expertenwissen an betroffene Länder weiter (ebd.).

Der vorliegende Evaluationsbericht des Independent Evaluation Office des IWF bewertet Struktur und Mechanismen der Organisation. Der Bericht beschränkt sich nicht auf einen festgelegten Zeitraum, er betrachtet vielmehr den status quo struktureller Gegebenheiten zum Zeitpunkt der Veröffentlichung 2008. Über die Entwicklung von Mitarbeiterzahlen, Verwaltungskosten und Projektvolumen geben Jahresberichte der Organisation Auskunft. Hier wurde der zur Veröffentlichung des Evaluationsberichts nahe Zeitraum von 2006-2009 gewählt.

Der IWF hat ein strenges Programm des Personalabbaus durchlaufen. Bis 2009 wurden rund 400 Stellen abgebaut (IMF 2009: 64ff.), was bei ursprünglich ca. 2600 Stellen (IMF 2006: 115) einen Rückgang von rund 15 Prozent bedeutet. Im Zuge der Finanzkrise wurde der Stellenabbau von ursprünglich 500 geplanten Stellen auf 400 verkürzt (ebd.). Dabei zeigt der Vergleich von Jahresberichten, dass von diesem Personalabbau zu einem großen Teil „Professional-“ und „Managerial-Staff“ betroffen war. Parallel zu Personalkürzungen ist auch ein deutlicher Rückgang in den gesamten Verwaltungsausgaben festzustellen. Diese sind von deutlich über 1000 auf 916 Millionen US \$ im Finanzjahr 2009 um ca. 15 Prozent gesunken (IMF 2009: 67).

Gleichzeitig beweist die Organisation, dass sie trotz einschlägiger Kürzungen auf der Input-Seite in immer größerem Umfang Programme und Projekte fördern kann (IMF 2009:22). Dies wurde vor allem während der Finanzkrise Ende 2008 und im Jahr 2009 deutlich, als trotz laufender Personal- und Verwaltungskürzungen ein Volumen an Krediten und Beratungsprogrammen übernommen wurde, das die Organisation seit ihrem Bestehen noch nie erreicht hat (ebd.). Dass die Organisation trotz Rückgängen auf der Input-Seite ein Rekordlevel an Outputs erreichen konnte, zeigt, dass die Organisation offensichtlich sehr effizient arbeitet.

3.1.4 ITC

Das International Trade Center mit Sitz in Genf hat seine Aufgabe in der Entwicklung von Export- und Handelsbeziehungen von kleinen Unternehmen in Entwicklungsländern (intracen.org/ About ITC). Die Organisation verwirklicht ihre Aufgabe durch Beratung und direkte Hilfe vor Ort (ebd.).

Der vorliegende Evaluationsbericht des ITC betrachtet Strukturen, Managementpraktiken und Programme der Organisation. Er ist nicht auf einen bestimmten Zeitraum beschränkt, sondern betrachtet die jüngsten Entwicklungen bis zur Veröffentlichung im Jahr 2006. Zudem liegen hier weitere, zeitlich jüngere Veröffentlichungen über strukturelle Veränderungen der Organisation bis 2008 sowie Jahresberichte vor, die vor allem über personelle und finanzielle Entwicklungen der Organisation Auskunft geben. Der betrachtete Zeitraum umfasst hier die Jahre 2004 bis 2008.

Das ITC verzeichnet seit 2004 nur einen sehr kleinen Mitarbeiterzuwachs (von 221 auf 241 fest angestellte Mitarbeiter im Jahr 2008, ein Anstieg von rund 9 Prozent in vier Jahren) (ITC 2006, Vol.5a: 10; ITC 2008: 59). Dabei sind bis Anfang 2006 die Verwaltungskosten (ausgenommen die Personalkosten) um zwei Prozent gefallen (ITC 2006, Vol.5b: 38). Abgesehen von unbedeutenden Schwankungen sind somit die Aufwendungen auf der Input-Seite relativ konstant geblieben. Auf der Output-Seite hingegen lässt sich ein deutlicher Zuwachs erkennen. Die Ausgaben von „Trust fund“ - Mitteln, die zur Finanzierung von Projekten und Programmen bestimmt sind (ITC 2006, Vol.5b:4), sind im Zeitraum von 2004 bis 2008 von 20,6 auf 28,6 Millionen US \$ um rund 39 Prozent angestiegen (ITC 2008: 13). Vor allem im Jahr 2007 gab es einen deutlichen Anstieg des Programmvolumens von knapp 20 Prozent (ebd.) bei fast gleich bleibendem Input (ITC 2007a: 19). Diese Zahlen sprechen für eine positive Entwicklung des Verhältnisses zwischen Inputs und Outputs, da die Organisation fähig ist bei fast gleichem Ressourcenaufwand größere Arbeitsleistungen zu erzielen. Diese Entwicklungen beweisen, *“that the ITC [...] is implementing its programmes in an efficient way“* (ITC 2006, Vol.1: 69).

3.2 Faktorenzentrierte Falluntersuchung

3.2.1 IFAD

Wie sind die einzelnen Faktoren im zu untersuchenden Zeitraum von 1994 bis 2003 im IFAD ausgeprägt? Worin liegen die Unterschiede in der Faktorenausprägung zwischen dem im Untersuchungszeitraum scheinbar immer ineffizienter arbeitenden IFAD und anderen Organisationen, die sich als wesentlich effizienter beweisen?

In Bezug auf das erreichte Maß an Autonomie gehen die Meinungen zwischen Mitarbeitern und Führungskräften des IFAD auseinander (IFAD 2004: 64). Während Führungskräfte behaupten, die Organisation sei sehr flach strukturiert mit einer hohen Übertragung von Weisungsbefugnissen auf untere Verwaltungsebenen, sprechen die Aussagen der Mitarbeiter genau für das Gegenteil. Einer Mitarbeiterbefragung zufolge ist die Organisation sehr hierarchisch strukturiert mit großem Dienstgradbewusstsein:

„IFAD's structure is seen as flat and non-hierarchical by senior professionals, with considerable autonomy and authority for operational matters. Junior professionals and most staff view IFAD as 'very hierarchical to feudal', exacerbated by strong grade awareness.“ (IFAD 2004: 64).

Der Evaluationsbericht kommt dabei zu dem Ergebnis, dass die Organisation an sich zwar durchaus als flach strukturiert gelten kann, dass jedoch das Hierarchiebewusstsein sehr ausgeprägt ist:

„Although the organisational structure is relatively flat the awareness of hierarchy is intense. The IEE (Independent External Evaluation) has had a number of experiences where it was unable to carry out its own work because of an inadequate understanding of the influence of hierarchy.“ (IFAD 2004: Anhang 6, S. 18).

Aufgrund dieses sehr bestimmenden Verständnisses von Über- und Unterordnung sowie einem offensichtlich sehr ausgeprägten Dienstgradbewusstsein ist davon auszugehen, dass im IFAD offensichtlich nur wenig Autonomie übertragen wird und somit trotz einer relativ flachen Organisationsstruktur die Mitarbeiter stark von den Vorgaben und Entscheidungen der übergeordneten Organisationseinheit abhängig sind. Aufgrund der wiederholten Hinweise im Evaluationsbericht, das Hierarchiebewusstsein sei sehr stark ausgeprägt, und der Verwendung von Begriffen wie „*top-down imposition*“ (IFAD 2004: Anhang 8, S.9), ist im Untersuchungszeitraum ein Wandel zu einer dezentralen Organisation mit Übertragung von Autonomie auf die Organisationseinheiten eher zu verneinen.

Zudem sprechen im untersuchten Zeitraum die Anzeichen gegen eine Managementstruktur im Sinne des Lean Management. Es werden keine Bestrebungen deutlich, Prozesse und Produkte auf die eigentlichen Kompetenzen der Organisation und auf die wirklichen Bedürfnisse der Empfängerländer zu reduzieren. Im Gegenteil stellt der Evaluationsbericht fest, die Organisation laufe Gefahr, „*that IFAD's agenda has become too broad and too distant from its initial aspirations of assisting the poorest groups in the poorest countries.*“

(IFAD 2005: 79). Die Organisation konnte sich des Weiteren nicht auf konkrete „Kundengruppen“ und konkrete Geschäftsbereiche festlegen, um somit ihre Ressourcen gezielter einzusetzen:

„There is no clear signal regarding IFAD’s primary target group– i.e. is it the rural poor, the productive poor, the poorest of the poor, the vulnerable etc. In these omissions it fails to provide a clear guide to greater operational selectivity [...]”

Des Weiteren scheint es in der Organisation auch keine koordinierten oder standardisierten Abläufe zu bestimmten Arbeitsprozessen zu geben. Vielmehr wird im Evaluationsbericht kritisiert, die Organisation verfüge über zu wenige Vorschriften zu betrieblichen Abläufen und zudem würden die wenigen bestehenden Richtlinien nicht weiter getragen und ein Großteil der Mitarbeiter bleibe uninformiert (IFAD 2005: 66). Dies schafft Unsicherheiten und verhindert schnelle und standardisierte Abläufe.

Der IFAD arbeitet eng mit anderen UN nahen Organisationen, vor allem mit der Weltbank und der FAO zusammen, zudem bestehen aber auch Partnerschaften mit Nichtregierungsorganisationen sowie weiteren lokalen Entwicklungsinstitutionen (IFAD 2005: 69ff.). Allerdings konnte der IFAD im Untersuchungszeitraum wenig von diesen strategischen Netzwerken profitieren. Mit wenigen Ausnahmen hätten die strategischen Partnerschaften der Organisation bisher kaum Vorteile in der Implementierung und Bearbeitung von Programmen und Projekten gebracht:

“With a few notable exceptions there is no evidence of enhanced impact through partnerships.” (IFAD 2005: 71).

Die Partnerschaften bestünden allein in der Theorie und es fehle vor allem an gemeinsamen Zielen, so dass die Zusammenarbeit nur schlecht funktioniere (IFAD 2005: 71). So bestehen hier zwar Netzwerkstrukturen, allerdings werden diese von der Organisation nicht zu ihrem Vorteil genutzt.

Im untersuchten Zeitraum scheint der IFAD nur teilweise Managementinstrumente im Sinne des NPM umgesetzt zu haben.

Die Organisation implementierte im Untersuchungszeitraum kein Results based Management – laut Evaluationsbericht fehlt es in vielen Bereichen an vorab definierten Performanceindikatoren sowie an einer Kontrolle über bisher erreichte Fortschritte:

„[...] the specification of performance indicators and monitoring arrangements is inadequate.” (IFAD 2004: 67); „[...] (there is) a lack of clear performance indicators and targets to monitor performance.” (IFAD 2005: 53).

Ebenso wurden im Untersuchungszeitraum keine Mitarbeiterbeurteilungen mit einer damit verbundenen leistungsorientierten Bezahlung durchgeführt, die Organisation plante jedoch, diese Managementinstrumente schrittweise ab 2005 einzuführen:

„The emphasis on performance is also to be seen in the planned pilot programme of pay for performance, rather than a standard annual within grade increase. It is

planned that by 2005 there will be a within-grade increase, together with a performance bonus, and by 2007, increases will be entirely performance based.” (IFAD 2004: 61).

Andererseits hat der IFAD im Untersuchungszeitraum ein Internal Audit Office eingerichtet (IFAD 2005: 6). Neben finanziellen Audits werden nun auch so genannte Internal Audits durchgeführt (ebd.). Im Rahmen des Internal Audit werden neben rein finanziellen und rechtlichen Aspekten auch Effizienz, Effektivität, Prozessabläufe, Organisationsstrukturen und –kultur evaluiert (theiaa.org). Auch wenn dies im Falle des IFAD nicht von einer externen Institution durchgeführt wird, entspricht dies doch dem Performance Audit nach obiger Definition, bei dem Betriebsüberprüfungen unter den Aspekten Effizienz und Effektivität realisiert werden.

Der IFAD hat somit nur annähernd Managementinstrumente im Sinne des NPM umgesetzt. Ferner ist keiner der strukturellen Faktoren ausgeprägt: es gibt kaum Delegation, keine Strukturen im Sinne des Lean Management und keine funktionierenden Netzwerke.

3.2.2 FAO

Worin unterscheidet sich nun die FAO, die im Untersuchungszeitraum von 1990 bis 2007 scheinbar ebenso ineffizient arbeitet, von den im jeweiligen Zeitraum scheinbar effizienteren Organisationen IWF und ITC?

Die FAO zeichnet sich durch streng hierarchische und zentralistische Strukturen aus (FAO 2007: 232³). Die Organisation wird zentral gesteuert und es gibt nur wenig Delegation auf untere Managementebenen:

“[...] power is highly centralized and only relatively low levels of authority are delegated [...]” (S.232); “[...] the highly centralized FAO headquarters [...]” (S.209); “It (FAO) shows substantially less delegation than in comparator organizations” (S.314).

In diesen zentralistischen Organisationsstrukturen verfügen Mitarbeiter offensichtlich über wenig Autorität und Autonomie und es bleiben ihnen scheinbar kaum Entscheidungsfreiräume:

„ (there is a) high degree of centralized decision-making in FAO [...]” (S.314); „An IEE analysis confirmed that division directors have few independent powers of decision-making.” (S.313).

Ebenso wie im IFAD fehlt es auch hier an einer Empfängerorientierung, die im Sinne des Lean Management eine Abstimmung und Beschränkung aller Arbeitsprozesse auf deren eigentliche Bedürfnisse ermöglicht:

³ Folgende Angaben beziehen sich auf die Independent External Evaluation der FAO (2007)

„[...] there is a general absence of client focus in the administration of FAO.“ (S.309).

Zudem scheint sich auch diese Organisation uneins über ihre eigentlichen Bestrebungen zu sein, so dass hier Ressourcen wenig fokussiert und konzentriert eingesetzt werden können:

„FAO needs to [...] define areas of priority, as well as areas where FAO no longer has a comparative strength.“ (S.39); “the Council [...] has insufficiently focused agendas [...]” (S.39).

Diese Organisation setzt keine Prioritäten und eine Empfängerorientierung ist nicht zu erkennen, so dass hier Produkte und Prozessabläufe nicht im Sinne des Lean Management auf die eigentlichen Bedürfnisse reduziert werden und somit Ressourcen gezielter eingesetzt werden könnten.

Des Weiteren scheinen zudem Arbeitsprozesse wenig koordiniert und standardisiert abzulaufen. Prozesse seien lang und schwerfällig, zudem komme es häufig zu Überschneidungen und doppelten Arbeitsschritten:

„FAO currently has a [...] bureaucracy characterized by: [...] high levels of overlap and duplication [...]“ (S.3); “[...] the long, cumbersome and centralized process for project approval” (S.262).

Dass die Strukturen der FAO offensichtlich nicht denen eines Lean Management entsprechen, wird im Evaluationsbericht ebenso geschlussfolgert:

„Much leaner management structures [...] – are yet to be met.“ (S.241).

Die FAO galt lange als abgeschottete Organisation mit wenig Partnerschaften oder strategischen Netzwerken (S.241). Viele sahen in dieser Organisation einen unbeliebten Partner, doch dies entspreche nicht mehr der Realität:

„[...] while the most common external perception is that FAO is an unwilling and/or unreliable partner, the evidence does not support this.“ (S.41).

Auch wenn sich im Untersuchungszeitraum deutliche Verbesserungen in der Netzwerkbildung zeigen, weisen die Strukturen der Zusammenarbeit noch deutliche Mängel auf:

“They (partnerships) have demonstrated important results in several global programmes, but they are weakest at the country level in terms of engaging with other development agencies, NGOs and the private sector.“ (S.41).

Zudem fehle es an wichtigen strategischen Grundlagen für die Zusammenarbeit:

„FAO has neither a strategy nor specific plans for partnerships and for the ways in which they would contribute to defining the Organization’s comparative advantage.“ (S.41).

Ganz offensichtlich sind zwar Netzwerke aufgebaut worden, die Organisation nutzt diese allerdings noch nicht zum eigenen Vorteil.

Gleiche Mängel finden sich bei der Einführung von Results based Management: Stand dieses Managementinstrument zwar auf der Reformagenda, wurde es im Untersuchungszeitraum dennoch höchstens „auf dem Papier“ eingeführt. Es fehle an eindeutigen Zielvorgaben und vor allem an messbaren Performanceindikatoren, so dass hier nicht von Performance based Management die Rede sein könne:

„[...] reliable indicators for outcome and impact measurements were not made available.“; “Managers have no performance targets [...]“; “(Managers) simply (do) not know what the agreed outcomes (are).“ (S.279).

Im Zuge fehlender Performanceindikatoren gab es in der FAO im Untersuchungszeitraum auch keine Mitarbeiterbeurteilungen und keinerlei leistungsorientierte Bezahlung oder andere Anreizmechanismen:

„[...] very few managers regularly and consistently undertake performance appraisals of their staff and assessment of managers is even less common.“ (S.279).

Allerdings führt die Organisation schon seit ihrem Bestehen Internal Audits durch und unterliegt den Aufsichtsmechanismen der UN, vor allem der UN Joint Inspection Unit. Die Organisation erhält somit in einigermaßen regelmäßigen Abständen Berichte bezüglich ihrer Arbeitsweise, wobei diese die Organisation nicht nur im Sinne des klassischen finanziellen Audits, sondern auch in Bezug auf ihre Effizienz und Effektivität bewerten (S. 290ff.).

Die Organisation hat dabei kaum Managementinstrumente im Sinne des NPM umgesetzt, zudem finden sich weder dezentrale Strukturen noch strukturelle Abläufe im Rahmen eines Lean Management.

3.2.3 IWF

Wie sind im betrachteten Zeitraum bis 2008 die zu untersuchenden Faktoren im IWF ausgeprägt? Worin unterscheidet sich diese scheinbar effizienter arbeitende Organisation von IFAD und FAO?

Der IWF ist ebenso wie die FAO und vermutlich auch der IFAD sehr zentral strukturiert (IMF 2008⁴). Die Kontrolle über die gesamte Organisation liegt dabei bei einem Generaldirektor und seinen drei Stellvertretern, die wiederum eng mit Führungskräften zusammenarbeiten und somit die Organisation steuern (S.6). So stellt der Bericht fest, dass sich die Organisation durch „a tight and centralized control over staff and its activities“ (S.6) sowie „a centralized management structure“ (S.16) auszeichnet. Die Tatsache, dass offensichtlich von der Geschäftsführung das Handeln aller Mitarbeiter kontrolliert wird, spricht für einen wenig dezentralisierten Organisationsaufbau und vor allem für nur geringe Übertragung von Autonomie auf untere Managementebenen, so dass diesen scheinbar wenige Freiräume bleiben.

⁴ Folgende Angaben beziehen sich auf den Evaluationsbericht des International Monetary Fund (2008)

Allerdings finden sich hier anders als bei IFAD und FAO deutliche Anzeichen, die für eine Managementstruktur im Sinne des Lean Management sprechen. Die Evaluierung kommt zu dem Ergebnis, dass die Prozessabläufe in dieser Organisation standardisiert und die Mitarbeiter auf die jeweiligen Arbeitsabläufe sehr gut eingespielt sind, so dass Leerläufe und unnötige Wartezeiten vermieden werden können (S.6). Die Organisation zeichnet sich durch schnellen Informationsfluss sowie eine zügige Abwicklung von Prozessen zur Vorbereitung der Projekte aus (ebd.):

„Management [...] has well-rehearsed modes of operation to prepare programs for member countries' use of Fund resources [...]. This process is usually managed in a rapid and consistent manner...” (S.6).

Die Standardisierung von Prozessen ermöglicht schnelle Abläufe und durch Mechanismen, die einen reibungslosen Informationsfluss erlauben, kann die Organisation in kurzer Zeit Ziele erreichen (ebd.). Durch eine Problemanalyse liefert der IWF zudem Lösungen, die auf die jeweiligen Bedürfnisse der Empfänger zugeschnitten sind, so dass er hier Ressourcen auf das beschränken kann, was seine „Kunden“ tatsächlich brauchen (S.6). Vor allem in Krisensituationen ist eine möglichst schnelle Abwicklung der Kreditvergabe im Sinne der Empfängerländer, so dass der IWF sich hier durch die Prozessoptimierung bei gleichzeitiger Anpassung der Produkte als besonders outputorientiert beweist.

Zudem ist die Organisation bemüht, Meetings und Reisen mit anderen Veranstaltungen zu koordinieren, so dass hier keine Ressourcen verschwendet werden (S.7).

Unter den Netzwerkstrukturen, in die der IWF eingebettet ist, ist vor allem das Netzwerk zur schnellen Bekämpfung akuter Krisen zu nennen. Mitarbeiter des IWF arbeiten dabei eng mit ausgewählten Regierungsabgesandten zusammen – üblicherweise sind dies Vertreter der G-7-Staaten, die in erster Linie in die Kreditvergabe involviert sind (S.6). So werden in direkter Zusammenarbeit mit verantwortlichen Regierungen Strategien formuliert, die später mit den wichtigen Stakeholdern diskutiert werden (ebd.). Die Organisation kann so aufwendigere und von formalen Abläufen bestimmte Verhandlungen mit dem Executive Board vermeiden und legt diesem Entscheidungsgremium lediglich die bereits mit Regierungsvertretern ausgehandelten Strategien vor (ebd.). Die Organisation kann durch die Zusammenarbeit mit externen Akteuren Abläufe beschleunigen und somit schneller auf Krisensituation reagieren: sie profitiert somit klar von strategischen Netzwerken.

Der IWF arbeitet zudem auf einer festgelegten Basis mit anderen internationalen Organisationen, vor allem mit der Weltbank und UN nahen Organisationen, eng zusammen (imf.org/ About IMF, collaborating with others). Außerdem finden häufig Treffen zwischen IWF-Mitarbeitern und Vertretern von Think Tanks zum Wissensaustausch statt (ebd.).

Der IWF hat laut Evaluationsbericht keine Managementinstrumente im Sinne des Results based Management umgesetzt. Weder gibt es festgelegte Indikatoren, anhand derer Erfolg und Fortschritt der Organisation gemessen werden können, noch führt die Organisation Mitarbeiterbeurteilungen mit daraus resultierender leistungsorientierter Bezahlung durch:

„[...] there are no agreed standards for what is expected from Management, no formal process for evaluating Management's performance, and no rewards or sanctions other than a decision on whether or not to reappoint the Managing Director after five years.“
(S.8).

Der Evaluationsbericht stellt ferner fest, *“that there are no benchmarks [...] to assess performance”* (S.17) und auch die Bewertung der Performance des Verwaltungsapparates durch das Executive Board als geschäftsführendes Organ sei unzureichend (S.17).

Zu Performance Audits finden sich weder im Evaluationsbericht noch in anderen Veröffentlichungen der Organisation genaue Angaben. Die Organisation verfügt allerdings über ein External Audit Committee, das neben klassischen Finanzprüfungen auch Internal Audits durchführt (imf.org/ About IMF, external audit committee). Wie bereits im Falle des IFAD beschrieben, entsprechen Internal Audits im Sinne der Überprüfung von Kriterien wie Effizienz und Effektivität den Mechanismen des Performance Audits.

Der IWF hat abgesehen von Performance Audits scheinbar keine der Managementinstrumente im Sinne des NPM umgesetzt. Auch zeichnet sich die Organisation durch einen zentralen Organisationsaufbau mit offenbar wenig Delegation aus. Dafür hebt sich die Organisation aber durch Strukturen und Prozesse im Sinne des Lean Management von Performance schwächeren Organisationen ab. Zudem verfügt sie über strategische Netzwerke, die die Arbeitsabläufe vereinfachen und beschleunigen.

3.2.4 ITC

Das International Trade Center hat mit etwas weniger als 250 Mitarbeitern den kleinsten Verwaltungsapparat der vier ausgewählten internationalen Organisationen (ITC 2008:59) und wurde hier als zweiter „Frontrunner“ in die Fallauswahl mit aufgenommen. Wie sind im Untersuchungszeitraum bis 2008 die zu untersuchenden Faktoren ausgeprägt?

Das ITC hat als einzige der zu untersuchenden Organisationen einen Wandel von einer streng bürokratisch zentralisierten Struktur zu einer „innovativen“ Organisation vollzogen (ITC 2006, Vol.5a:16). Nicht nur ist die Organisation an sich immer unabhängiger von ihren Mutterorganisationen WTO und UNCTAD geworden (ITC 2006, Vol.5b:40), auch intern ist die Organisation zunehmend dezentral strukturiert (ITC 2006, Vol.5a:16). An der Spitze der Organisation steht der geschäftsführende Direktor mit seinem Stellvertreter, auf der nächsten Ebene stehen vier Direktoren jeweils einem Abteilungszweig vor (intracen.org/ ITC organizational chart). Die Mitarbeiter des ITC verfügen dabei alle über eigene Verantwortungsbereiche und bearbeiten individuell ihre Programme (ebd.). Es gibt kaum Interventionen höherer Managementebenen, es bestehen lediglich grobe strategische Vorgaben bezüglich der Projektbearbeitung:

„ITC is a small organisation, with lots of people working on their own „pet projects“ and having their own areas of responsibility and with few constraints from a strategic management system impinging on them.“ (ITC 2006, Vol.5a: 16).

Die Mitarbeiter in dieser dezentralen Organisation verfügen somit über einen relativ großen Grad an Autonomie und über ausreichend Freiräume eigene Entscheidungen zu treffen.

In dieser Organisation ist ferner ein Trend zu Strukturen im Sinne des Lean Management zu erkennen. Sie war stets um die Optimierung ihrer Prozesse und Produkte bemüht und hat schließlich im Jahr 2007 ihre Produkte sowie die Prozesse, um die gewünschten Outputs zu erreichen, endgültig erneuert (ITC 2007b, siehe auch: ITC 2009a:15). Die Organisation ist dabei von den „Kunden“-Bedürfnissen ausgegangen und hat ihre Produktpalette sowie die Arbeitsprozesse rationalisiert (ebd.):

„In effect, we started with the needs of the clients and reverse-engineered the process, moving from a supply driven to a demand driven approach.“ (ITC 2007b: 2).

Die Organisation konnte ihre Produkte und Prozesse auf das beschränken, was für den „Kunden“ tatsächlich notwendig ist und vermeidet somit Ressourcenverschwendung auf Produkte und Prozesse, die gar nicht gefordert, bereits von anderen Organisationen übernommen werden oder gar außerhalb des Kompetenzbereiches des ITC stehen (ebd.):

„this will avoid duplicating the work [...]; this reflects our intent to concentrate delivery where we can best achieve our mission“ (ITC 2007b:2).

Durch die Festlegung auf klar aufeinander folgende und synchronisierte Prozesse können zudem die Projekte in flüssigen und koordinierten Abläufen implementiert werden:

„Sequenced, coordinated solutions [...]: In all countries where ITC works there is a natural logic to the sequencing of activities [...].“ (ITC 2007b: 6).

Die Organisation hat somit einen Wandel zu einer output- und kundenorientierten Organisation vollzogen. Auch wenn die endgültige Umsetzung der neuen Strukturen im Jahr 2007 erst relativ spät im untersuchten Zeitraum stattfand, kann hier dennoch der generell vorhandene Trend zur Prozessoptimierung berücksichtigt werden. Zudem gab es vor allem ab 2007 eine wesentliche Erhöhung auf der Output-Seite: von 2006 bis 2007 ist das Outputvolumen bei gleich bleibendem Input um fast 20 Prozent gestiegen (ITC 2008: 13).

Das ITC arbeitet dabei ebenso wie die anderen Organisationen vor allem mit UN-Organisationen zusammen. Neben den Mutterorganisationen WTO und UNCTAD kooperiert die Organisation vor allem mit dem IWF, der Weltbank sowie dem United Nations Development Program (ITC 2006, Vol.1:xi). Neben dem Netzwerk der UN-Organisationen profitiert das ITC zudem von intensiven Kontakten und Netzwerken in den Empfängerländern seiner Programme. Dazu zählen vor allem andere „Trade Support Institutions“, wobei durch intensive Zusammenarbeit die Durchführung und Bearbeitung von Programmen erleichtert wird:

„ITC also has the contacts and networks in the beneficiary countries, the long established partnerships with TSIs and good working arrangements with other [...] providers to implement successfully its programmes.” (ITC 2006, Vol.1: xi).

Das ITC hat das Instrument des Results based Management im vom Evaluationsbericht untersuchten Zeitraum bis 2006 noch nicht vollständig umgesetzt, jedoch gab es erste Indikatoren, anhand derer die Organisation Fortschritt messbar machte:

„Some steps have been taken to introduce indicators of achievement, but RBM is not yet implemented in an integrated manner in the management of the institution.“ (ITC 2006, Vol.1:xvi).

Im Zusammenhang mit der Produkt- und Prozessoptimierung im Jahr 2007 verbesserte die Organisation jedoch auch die Umsetzung des Results based Management (ITC 2007b:2, ITC 2009a:12). Im Rahmen der neuen Produktlinien wurden klare Erfolgsindikatoren definiert, die Fortschritt messbar machen:

„Performance indicators have been developed for each of the business lines conforming to results based management practices, in order to ensure that our interventions are relevant and ITC can measure its impact.” (ITC 2007b: 2).

Das ITC unterliegt den Aufsichtsmechanismen der UN - unter anderem dem Office of Internal Oversight Services (OIOS) (ITC 2006, Vol.5b: 7 u. 32). Dabei beinhalten diese nicht nur finanzielle Audits, denn das OIOS führt vor allem „Management Audits“ durch und kontrolliert, wie effizient und effektiv eine Organisation arbeitet (ebd.). Es werden somit, wenn auch in unregelmäßigen Abständen, Performance Audits durchgeführt.

Zudem geht aus dem Evaluationsbericht hervor, dass die Organisation Mitarbeiterbeurteilungen durchführt mit dem Ziel, sich eine Übersicht über eventuell notwendiges Personaltraining zu verschaffen:

„(Skill) gaps can be identified in the context of the Performance Appraisal process [...]” (ITC 2006, Vol.5a: 25).

Da hier anfänglich eindeutige Performanceindikatoren fehlten, wurden im Mitarbeiterbeurteilungssystem zunächst Mängel festgestellt, die jedoch behoben wurden (ITC 2006, Vol.5a: 28).

Das ITC verfügt noch nicht über ein erfolgsbasiertes Lohnsystem, die Einführung von leistungsbasierten finanziellen Anreizen wurde aber in Erwägung gezogen (ITC 2006, Vol.5a: 27).

Das ITC hat ansatzweise Managementinstrumente im Sinne des NPM umgesetzt. Wie der IWF weist auch das ITC immer ausgeprägter Strukturen im Sinne des Lean Management auf und hebt sich damit ebenso von den Performance schwächeren Organisationen IFAD und FAO ab. Zudem ist es als einzige Organisation sehr dezentral aufgebaut und delegiert Befugnisse an untergeordnete Organisationseinheiten.

3.3 Ergebnisse und Vergleich

Zunächst ist festzustellen, dass mit Ausnahme des ITC im jeweiligen Untersuchungszeitraum keine der internationalen Organisationen dezentrale Strukturen aufweist, in denen an die untergeordneten Organisationseinheiten Autonomie delegiert wird. Auch der scheinbar sehr effizient arbeitende IWF ist weiterhin sehr zentral strukturiert und von Kontrollen und Vorgaben geprägt.

Der strukturelle Faktor Lean Management ist in den Untersuchungszeiträumen in den eher effizient und eher ineffizient arbeitenden Organisationen unterschiedlich ausgeprägt. So verfügen ITC und IWF über Strukturen im Sinne des Lean Management, die schnelle und rationalisierte Prozessabläufe entsprechend den Empfängerbedürfnissen ermöglichen. Kundenorientierung, Konzentration der Ressourcen auf die eigentlich notwendigen Produkte und Prozesse und vor allem schnelle und koordinierte Abläufe fehlen jedoch bei IFAD und FAO.

Auch in Bezug auf die Ausgestaltung des strukturellen Faktors Netzwerke lassen sich Unterschiede zwischen den Organisationsgruppen feststellen. Während alle diese UN nahen Organisationen ohnehin in das Netzwerk der UN eingebettet sind, sind Unterschiede in der Ausgestaltung der strategischen Partnerschaften zu erkennen. Während IWF und ITC Netzwerke aufgebaut haben, die ihnen die Projektarbeit wesentlich erleichtern, haben IFAD und FAO zwar Partnerschaften, in denen es aber keine gemeinsamen Zielvereinbarungen gibt, so dass diese Organisationen nicht davon profitieren können.

Managementinstrumente im Sinne des NPM sind in allen Organisationen nur bedingt umgesetzt. Auffallend ist, dass alle Organisationen Performance Audits durchführen – dies ist jedoch vor allem auf die ohnehin bestehenden Aufsichtsmechanismen der Vereinten Nationen zurückzuführen, die diese Organisationen im Einzelnen kontrollieren.

Weiterhin wurde in keiner der untersuchten Organisationen im Untersuchungszeitraum eine leistungsorientierte Bezahlung eingeführt, auch wenn das ITC dies bereits plante.

Das ITC ist zudem die einzige Organisation, die im Untersuchungszeitraum im Sinne des Results based Management arbeitet und Mitarbeiterbeurteilungen durchführt. In allen anderen Organisationen, auch dem offensichtlich sehr effizient arbeitenden IWF, fehlen eindeutige Leistungsindikatoren, anhand derer man zu erreichende Ziele und Fortschritte messen kann. Deshalb sind in diesen Organisationen auch keine Mitarbeiterbeurteilungen möglich.

Der Vergleich dieser vier Organisationen (siehe Abb.3) lässt darauf schließen, dass vor allem der Faktor Lean Management einen entscheidenden Einfluss auf die administrative Performance - gemessen als Effizienz - einer internationalen Organisation haben könnte. Denn dies ist der einzige Faktor, der im jeweiligen Untersuchungszeitraum in den tendenziell effizienter arbeitenden Organisationen IWF und ITC deutlich ausgeprägt ist, während jegliche Anzeichen für eine Struktur im Sinne des Lean Management in den tendenziell ineffizienten Organisationen IFAD und FAO fehlen. Ebenso zeigen sich Unterschiede in der

Ausprägung der Netzwerkstrukturen, da diese im IWF und ITC offensichtlich wesentlich besser funktionieren als in IFAD und FAO.

Ausprägung der abhängigen Variablen und der Faktoren im jeweiligen Untersuchungszeitraum								
Intl. Organisation	Performance Effizienz	Strukturelle Faktoren			Management Tools			
		Autonomie & Dezentralisierung	Lean Management	Netzwerke	Results based Management	Performance Audit	Mitarbeiterbeurteilung	Leistungsorientierte Bezahlung
IFAD	tendenziell ineffizient	nicht vorhanden	nicht vorhanden	vorhanden; Umsetzung mangelhaft	nicht vorhanden	vorhanden	nicht vorhanden	nicht vorhanden
FAO	tendenziell ineffizient	nicht vorhanden	nicht vorhanden	vorhanden; Umsetzung mangelhaft	nicht vorhanden	vorhanden	nicht vorhanden	nicht vorhanden
IWF	tendenziell effizient	nicht vorhanden	vorhanden	vorhanden	nicht vorhanden	vorhanden	nicht vorhanden	nicht vorhanden
ITC	tendenziell effizient	vorhanden	vorhanden	vorhanden	vorhanden	vorhanden	vorhanden	nicht vorhanden

Abb.3; Eigene Darstellung

Die Beantwortung der Forschungsfrage dieser Studie führt zu folgendem Resultat: die administrative Performance einer internationalen Organisation wird offensichtlich nicht vorrangig von den prominenten Faktoren im Sinne des NPM wie Dezentralisierung, Results based Management, Performance Audits oder auch Mitarbeiterbeurteilungen und leistungsorientierter Bezahlung beeinflusst. Auch wenn viele dieser Faktoren in der im Untersuchungszeitraum scheinbar effizienten Organisation ITC ausgeprägt sind, sind diese im ebenso effizient arbeitenden IWF nicht vorhanden.

Zwischen den Faktoren Netzwerkstrukturen und Lean Management und der abhängigen Variablen (Performance – Effizienz) ist jedoch eine Kovarianz zu erkennen. Lean Management – Strukturen sowie die Ausgestaltung von Netzwerkstrukturen sind somit entscheidende Determinanten zur Erklärung der Varianz auf der abhängigen Variablen „Performance – Effizienz“.

4 Ergebnisdiskussion und Grenzen der Arbeit

4.1 Kritische Diskussion

Die Untersuchung zeigt, dass die großen multinationalen Verwaltungen der internationalen Organisationen mit ihren sehr komplexen Aufgaben vor allem durch die Umsetzung von Lean Management-Strukturen effizienter arbeiten können. Durch eine Fokussierung auf die Zielgruppe und deren Bedürfnisse, durch gezielten Ressourceneinsatz sowie durch die Standardisierung und Koordinierung von Prozessabläufen könnten die ohnehin sehr komplexen Strukturen und Aufgaben einer internationalen Organisation übersichtlicher und effizienter gestaltet werden. Dass eine Organisation dabei Managementinstrumente im Sinne des NPM umsetzt oder dezentral strukturiert ist, scheint bezüglich der administrativen Performance eine weniger große Rolle zu spielen, doch hier sollte nicht vorschnell pauschalisiert werden.

Während der Evaluationsbericht des IWF in dessen sehr zentraler Organisationsstruktur sogar wesentliche Vorteile für das gute Arbeiten dieser Organisation sieht (IMF 2008: 6), weist das ebenso effizient arbeitende ITC hingegen sehr dezentrale Strukturen auf. Hier sollte vor allem die Größe der Verwaltungsapparate beachtet werden, denn mit knapp 250 Mitarbeitern (ITC 2008: 59) ist das ITC nur ein Zehntel so groß wie der IWF. Zu diskutieren ist, ob nicht vor allem in großen, sehr komplexen Verwaltungsapparaten gar eine sehr zentrale Organisationsstruktur vorteilhaft ist, während in wesentlich kleineren und somit auch übersichtlicheren Organisationen die Übertragung von Autonomie eher einen Performance fördernden Einfluss haben könnte.

Des Weiteren sollte die Art der Outputs einer Organisation beachtet werden: Der IWF reagiert vor allem auf Anfragen von Mitgliedstaaten und bewilligt auf deren Bitten hin Kredite – hier ist vermutlich ein ergebnisorientiertes Management von geringerer Relevanz als in einer Organisation wie dem ITC, die aus eigener Kraft konkrete Ergebnisse erzielen möchte, um den Handel in Entwicklungsländern zu fördern.

Ein weiterer wichtiger Faktor könnte sein, dass die Ausgestaltung von Managementinstrumenten und -strukturen und die jeweilige Organisationskultur zusammenpassen müssen. Schon Scholes und Johnson (1988) betonten die Bedeutung dieses kulturellen „Fits“ für die administrative Performance einer Organisation. Auch Parker und Bradley (2000) weisen darauf hin, dass gerade im öffentlichen Sektor bei der Wahl neuer Strategien und Managementkonzepte die Organisationskultur berücksichtigt werden muss. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass ein fehlender „Fit“ zwischen Organisationskultur und den angewandten Managementinstrumenten ein hemmender Faktor für die Performance einer Verwaltung sein kann. Die Funktionsfähigkeit neuer Managementinstrumente und -strukturen hänge somit vor allem von der Akzeptanzbereitschaft des Personals ab (siehe auch Bauer 2006).

So verweist der Evaluationsbericht des IWF auf dessen „*hierarchical, disciplined and generally cohesive institutional culture.*“ (IMF 2008: 24), der Evaluationsbericht des ITC hingegen auf dessen „*innovation based culture*“ (ITC 2006, Vol.5a:16). Ein dezentraler Organisationsaufbau würde somit zu der hierarchisch geprägten Organisationskultur des IWF gar nicht passen, während das ITC durch die Umsetzung neuer Managementinstrumente und –strukturen seiner auf Innovation bedachten Organisationskultur gerecht wird.

Neben einem kulturellen „Fit“ könnte auch ein „Fit“ zwischen Managementstrukturen und Managementinstrumenten von Relevanz sein. So konstatiert Moynihan (2006), dass z.B. Managementinstrumente im Sinne des Results based Management nur dann funktionieren, wenn eine Organisation auch dezentral strukturiert ist. Somit ist zu bezweifeln, ob in einer sehr zentral strukturierten Organisation wie dem IWF überhaupt Results based Management-Instrumente Wirkung zeigen, da sie der sehr dezentralen Struktur des ITC angemessener sind.

Als eindeutig Einfluss nehmender Faktor können neben der Ausgestaltung von Netzwerken bislang nur die Lean Management-Strukturen gelten. Die anderen hier untersuchten Determinanten sollten dabei aber nicht vorschnell als Performance fördernde Faktoren ausgeschlossen werden, denn es zeigt sich hier, dass die Wirkung dieser Determinanten zudem von intervenierenden Faktoren wie z.B. der Organisationsgröße, der Art der Outputs oder dem kulturellen "Fit" beeinflusst werden könnte .

4.2 Methodische Grenzen der Arbeit

Wesentliches Problem dieser Arbeit ist die Definition und Operationalisierung der abhängigen Variablen „administrative Performance“. Zum einen konzentriert sich diese Arbeit nur auf eine Dimension von Performance – die Effizienz. In Bezug auf andere Dimensionen würden die Ergebnisse vielleicht für ganz andere Faktoren sprechen. Jedoch scheint gerade im Kontext internationaler Organisationen eine Messung der erzielten Wirkung von Projekten aufgrund der vielen externen Faktoren, die diese beeinflussen, als sehr schwierig. Daher schien hier das Verhältnis zwischen Ressourceneinsatz und dem Volumen der erzielten Arbeitsleistungen als Indikator administrativer Performance am sinnvollsten.

Dabei entstanden auch Schwierigkeiten bei der Operationalisierung von Effizienz. Die hier gewählte Operationalisierung beinhaltet keine vollständige Auflistung und detaillierte Beachtung aller möglichen Input- und Outputgrößen und aller Faktoren, die diese verzerren oder beeinflussen. Aufgrund fehlender Daten und Ressourcen können hier nur grobe Gesamtentwicklungen berücksichtigt werden. Jedoch wird durch erkennbare Trends in den Evaluationsberichten der einzelnen Organisationen deutlich, dass diese Messung nicht zu grundsätzlich falschen Ergebnissen führt.

Die Faktorenauswahl in dieser Studie berücksichtigt nicht alle möglichen Determinanten. Es mag also noch weitere, hier nicht berücksichtigte Performance fördernde Faktoren, wie zum Beispiel das Activity Based Management (siehe z.B. Bauer 2006) oder das Strategic Planning (siehe z.B. Wilkinson/Monkhouse 1994), geben.

Zudem sind möglicherweise Ungenauigkeiten bei der Interpretation der Daten und somit der Analyse der Faktoren und deren Ausprägung entstanden, da hier aus forschungspragmatischen Gründen auf bereits bestehende Daten – die Evaluationsberichte – zurückgegriffen werden musste.

Methodisch ist zudem das generelle Problem der Vergleichbarkeit internationaler Organisationen anzusprechen. Jede dieser Organisationen unterscheidet sich in der Komplexität ihrer Aufgaben, zu einem gewissen Grad in der Zusammensetzung der Mitgliedstaaten sowie in ihrer strukturellen Einbettung und Zusammensetzung. Es wurde dennoch versucht Organisationen zu finden, die zumindest annähernd vergleichbar sind – wobei aufgrund der begrenzten Datenlage keine optimale Auswahl getroffen werden konnte, denn das ITC unterscheidet sich schon allein in seiner Größe und auch in seiner Art als Tochterorganisation von den anderen hier untersuchten Organisationen.

Insgesamt lassen Fallstudien kaum eine Generalisierung über eine große Population von Fällen zu (Blatter et al. 2006: 125 ff.), dennoch kann man hier immerhin erste Annahmen über mögliche Zusammenhänge treffen.

5 Fazit und Forschungsausblick

Als Resultat dieser Studie können folgende Vermutungen über die Determinanten administrativer Performance – gemessen als Effizienz - in internationalen Organisationen aufgestellt werden:

1. Strukturelle Faktoren

1.1 Zwischen der Ausgestaltung der Netzwerkstrukturen sowie dem Faktor Lean Management und der abhängigen Variablen ist eine Kovarianz festzustellen. Lean Management-Strukturen und funktionierende Netzwerkstrukturen scheinen daher einen entscheidenden Einfluss auf die administrative Performance zu haben.

1.2 Eine Dezentralisierung der Verwaltung scheint einen weniger bedeutenden Einfluss zu haben.

2. Keines der hier untersuchten Managementinstrumente scheint einen bedeutenden Einfluss auf die administrative Performance einer internationalen Organisation zu haben.

3. Die Wirksamkeit der Faktoren, deren Einfluss auf die administrative Performance in dieser Studie in Frage gestellt wurde, sollte nicht pauschalisiert werden: deren Wirkung könnte von Faktoren wie der Größe der Verwaltung, der Art der Outputs oder dem kulturellen Fit beeinflusst werden.

Dies sind erste vermutete Zusammenhänge, die vor allem unter Berücksichtigung der methodischen Grenzen dieser Arbeit interpretiert werden sollten.

Die zukünftige Forschung sollte weiterhin der Frage nachgehen, wie internationale Organisationen eine bessere administrative Performance erreichen können. Weitere möglicherweise Performance fördernde Faktoren sollten mit einbezogen und neben der Effizienz weitere Dimensionen gefunden werden, mit denen man die administrative Performance internationaler Organisationen definieren und operationalisieren kann.

Vor allem der Einfluss von Reformstrategien im Sinne des NPM, wie sie von vielen internationalen Organisationen angestrebt werden, sollte weiter untersucht werden. Hier sollten Organisationen zukünftig differenzierter und unter Berücksichtigung weiterer intervenierender Faktoren betrachtet werden: wie können in verschiedenen Organisationstypen unter unterschiedlichen Bedingungen verschiedene Managementinstrumente und –strukturen die administrative Performance mehr oder weniger beeinflussen? Denn mit Ausnahme weniger Faktoren - wie in dieser Studie vermutet z.B. dem Lean Management-, gibt es bei einer möglichst Performance begünstigenden Gestaltung des Managements in internationalen Organisationen wohl kein „one size fits all“.

6 Literaturverzeichnis

- Banner, G. (2001): Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre? In: Schröter, E. (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Festschrift für Hellmut Wollmann. Opladen.
- Barnett, M.N. und Finnemore, M. (2004): Rules for the World, International Organizations in Global Politics.
- Bathia, N. und Drew, J. (2006): Applying lean production to the public sector. In: The McKinsey Quarterly, the Online Journal of McKinsey & Co.
Verfügbar unter:
http://www.executivesondemand.net/managementsourcing/images/stories/artigos_pdf/produktivida/ Applying_lean_production_to_the_public_sector.pdf [15.02.2010]
- Bauer, M. (2006): Die Reform der Europäischen Kommission: Eine Studie zur Managementmodernisierung internationaler Organisationen. In: Verwaltungsarchiv, Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik. Vol.97, Nr.3.
- Bauer, M. und Knill, C. (2007): Management Reforms in International Organizations. Baden-Baden: Nomos.
- Blatter, J. et al. (2006): Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, J. und Kuhlmann, S. (2004): Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung, Ansätze einer Wirkungsanalyse. In: Jann, W. et al. (Hrsg.): Status-Report Verwaltungsreform – eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren. Berlin: Edition Sigma. S. 51-63.
- Boyne, G.A. (1998): Public Services Under New Labour: Back to Bureaucracy? In: Public Money and Management. July-September 1998. S. 43-50.
- Boyne, G.A. (2002): Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales. In: Public Money and Management. April-Juni 2002, S. 17-24.
- Boyne, G.A. (2003): Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda. In: Journal of Public Administration Research and Theory. Vol. 13, Nr.3, S. 367-394.
- Boyne, G.A. et al. (2003): Evaluating Public Management Reforms. Principles and Practice. Buckingham: Open University Press.
- Cusumano, M.A. (1994): The Limits of "Lean". In: Sloan Management Review. Sommer 1994. S. 27-32.
- Demers, J. (2002): The lean philosophy. In: CMA Management Magazine October 2002. S. 31-33.
- FAO (2007): The Challenge of Renewal. Report of the Independent External Evaluation of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).
Verfügbar unter: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/k0827e02.pdf> [27.01.2010]
- Forbes, M. und Lynn Jr., L.E. (2005): How Does Public Management Affect Government Performance? Findings from International Research. In: Journal of Public Administration Research and Theory. Nr. 15, S. 559-584.

Forbes, M. et al. (2006): Public Management and government performance: an international review. In: Boyne et al. (Hrsg.): Public Service Performance, Perspectives on Measurement and Management. Cambridge: University Press.

Gomez, P. (1981): Modelle und Methoden des systemorientierten Managements. Bern: Haupt Verlag.

Grüning, G. (2000): Grundlagen des New Public Management. Münster: LIT Verlag.

Helmig, B. et al. (2008): Performance Management in Public & Nonprofit Organisationen. Empirische Ergebnisse zum Teilaspekt Performance Appraisal. In: Zeitschrift für Personalforschung. Vol. 22, Nr. 1, S. 58-82.

Hill, C.J. und Lynn Jr., L.E. (2005): Is hierarchical governance in decline? Evidence from empirical research. In: Journal of Public Administration Research and Theory. Nr.15, S. 173-195.

IFAD (2004): Independent External Evaluation of IFAD. Desk Review Report. Verfügbar unter: <http://www.ifad.org/evaluation/iee/desk/final.pdf> [27.01.2010]

IFAD (2005): Independent External Evaluation of IFAD. Office of Evaluation, 2005. Verfügbar unter: <http://www.ifad.org/evaluation/iee/report/e.pdf> [27.01.2010]

IMF (2006): International Monetary Fund Annual Report 2006. Verfügbar unter: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2006/eng/pdf/file10.pdf> [27.01.2010]

IMF (2008): Governance of the IMF, An Evaluation. By the Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund. Verfügbar unter: http://www.ieo-imf.org/eval/complete/pdf/05212008/CG_main.pdf [28.01.2010]

IMF (2009): International Monetary Fund Annual Report 2009. Verfügbar unter: http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng/pdf/ar09_eng.pdf [27.01.2010]

ITC (2006, Vol.1): Evaluation of the International Trade Center. Synthesis Report. Verfügbar unter: <http://www.itcevaluation.org/filedir/Reports/Synthesis%20Report%20A/Synthesis%20Report.pdf> [27.01.2010]

ITC (2006, Vol.5a): Evaluation of International Trade Center (UNCTAD/WTO). Vol.5 Corporate Performance and Capacity: Human Resource Management. Verfügbar unter: <http://www.itcevaluation.org/filedir/Reports/Corporate%20Performance%20and%20Capacity%20A/Human%20Resource%20Management.pdf> [27.01.2010]

ITC (2006, Vol.5b): Evaluation of International Trade Center (UNCTAD/WTO). Vol.5 Corporate Performance and Capacity: Analysis of Budgetary and Operational Framework. Verfügbar unter: <http://www.itcevaluation.org/filedir/Reports/Corporate%20Performance%20and%20Capacity%20A/Analysis%20of%20Budgetary%20and%20Operational%20Framework.pdf> [27.01.2010]

ITC (2007a): International Trade Center Annual Report 2007. Verfügbar unter: <http://www.intracen.org/docman/ANNR12084.pdf> [01.02.2010]

- ITC (2007b): ITC Business Lines, Leveraging ITC Skills for SME Export Success. Verfügbar unter: http://www.intracen.org/docman/JAG_11230.pdf?mn=0&sm=0•2 [01.02.2010]
- ITC (2008): International Trade Center Annual Report 2008. Verfügbar unter: <http://www.intracen.org/docman/ANNR13975.pdf> [27.01.2010]
- ITC (2009a): ITC Change Management Report. Joint Advisory Group on the International Trade Centre, 45. Sitzung, Genf, 14.-15. Dezember 2009. Verfügbar unter: http://www.intracen.org/docman/JAG_14588.pdf [01.02.2010]
- Jann, W. (2005): Hierarchieabbau und Dezentralisierung. In: Blanke, B. et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: VS Verlag.
- Kickert, W.J.M. et al. (1997): Managing Complex Networks: Strategies for the public sector. London: Sage.
- Lane, L.M. (1994): Old Failures and New Opportunities. Public Sector Performance Management. In: Review of Public Personnel Administration. Vol.14, Nr.3, S. 26-44.
- Meier, K.J. et al. (2006): All that glitters is not gold: Disaggregating networks and the impact on performance. In: Boyne et al. (Hrsg.): Public Service Performance, Perspectives on Measurement and Management. Cambridge: University Press.
- Moynihan, D.P. (2006): Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform. In: Public Administration Review. Vol. 66, Nr. 1, S. 77-89.
- Parker, R. und Bradley, L. (2000): Organisational culture in the public sector: evidence from six organisations. In: The International Journal of Public Sector Management. Vol. 13, Nr.2, S. 125-141.
- Pollitt, C. (1990): Managerialism and the public services : the Anglo-American experience. Cambridge, Mass.: Basil Blackwell.
- Pollitt, C. (2000): Is the emperor in his underwear: An analysis of the impacts of public management reform. In: Public Management Review. Vol. 2, Nr. 2, S.181–99.
- Pollitt, C. und Summa, H. (1997): Performance Audit and Public Management Reform. In: Pollitt, C. et al. (Hrsg.): Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries. Oxford: University Press.
- Radnor, Z. et al. (2006): Evaluation of the Lean Approach to Business Management and Its Use in the Public Sector. Scottish Executive Social Research, Warwick Business School. Verfügbar unter: <http://sws.mj.sitc.co.uk/resources/cp-sd/EvaluationofLean.pdf> [25.02.2010]
- Reichard, C. und Röber, M. (2001): Konzept und Kritik des New Public Management. In: Schröter, E. (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Festschrift für Hellmut Wollmann. Opladen.
- Röber, M. (2005): Wandel der Verwaltung zwischen Erneuerungselan und Reformmüdigkeit. In: Blanke, B. et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: VS Verlag.
- Schedler, K. und Proeller, I. (2009): New Public Management. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt Verlag.
- Scholes, K. und Johnson, G. (1988): Exploring Corporate Strategy. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Schröter, E. und Wollmann, H. (2005): New Public Management. In: Blanke, B. et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: VS Verlag.

Thom, N. und Ritz, A. (2008): Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor. Wiesbaden: Gabler.

Verhoest, K. et al. (2007): Pressure, Legitimacy and Innovative Behavior by Public Organizations. In: Governance. An International Journal of Policy, Administration, and Institutions. Vol. 20, Nr. 3, S. 469-496.

Wholey, J.S. (1999): Performance-Based Management: Responding to the Challenges. In: Public Productivity and Management Review. Vol.22, Nr. 3, S. 288-307.

Wilkinson, G. und Monkhouse, E. (1994): Strategic Planning in Public Sector Organizations. In: Executive Development. Vol.7, Nr. 6, S. 16-19.

Internetseiten

www.auswaertiges-amt.de:

Tätigkeit in Internationalen Organisationen.

Verfügbar unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/AAmt/AusbildungKarriere/IO-Taetigkeit/Allgemeines/AllgemeineInformationen.html> [24.01.2010]

www.fao.org:

FAO Governing Bodies, FAO Membership.

Verfügbar unter: http://www.fao.org/unfao/govbodies/memberships3_en.asp [24.01.2010]

About FAO, FAO's activities

Verfügbar unter: <http://www.fao.org/about/en/> [26.01.2010]

www.ifad.org:

About IFAD, IFAD Member States

Verfügbar unter: <http://www.ifad.org/governance/ifad/ms.htm> [24.01.2010]

About IFAD, Working in partnership to eradicate rural poverty

Verfügbar unter: <http://www.ifad.org/governance/index.htm> [25.01.2010]

www.imf.org:

IMF Membership.

Verfügbar unter: <http://www.imf.org/external/about/members.htm#number> [24.01.2010]

About the IMF, Our Work.

Verfügbar unter: <http://www.imf.org/external/about/ourwork.htm> [28.01.2010]

About the IMF, Collaborating with others.

Verfügbar unter: <http://www.imf.org/external/about/collab.htm> [28.01.2010]

About the IMF, The External Audit Committee.

Verfügbar unter: <https://www.imf.org/external/np/eac/eng/eac.htm> [28.01.2010]

www.intracen.org:

About ITC.

Verfügbar unter: <http://www.intracen.org/menus/itc.htm> [24.01.2010]

ITC Organizational Chart:

<http://www.intracen.org/aboutitc/inbrief/orgchart.htm?mn=0&sm=0•4> [01.02.2010]

www.theiia.org

The Institute of Internal Auditors – What is internal auditing?

Verfügbar unter: <http://www.theiia.org/theiia/about-the-profession/internal-audit-faqs/?i=1077>
[03.02.2010]

www.un.org:

United Nations, Structure and Organization: Specialized Agencies, Related Organizations, Funds, and other UN Entities

Verfügbar unter: <http://www.un.org/en/aboutun/structure/index.shtml> [24.01.2010]

www.unctad.org:

Membership of UNCTAD.

Verfügbar unter: <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intlItemID=1929&lang=1>
[24.01.2010]

www.wto.org:

Members and Observers.

Verfügbar unter: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm
[24.01.2010]