

Tim Balint

Administrativer Wandel in internationalen Organisationen

Reformdynamiken in der
EU-Kommission und den
Sekretariaten von FAO, OECD und WTO



Springer Gabler

Administrativer Wandel in internationalen Organisationen

Tim Balint

Administrativer Wandel in internationalen Organisationen

Reformdynamiken in der
EU-Kommission und den
Sekretariaten von FAO, OECD und WTO



Springer Gabler

Tim Balint
Konstanz, Deutschland

Dissertation an der Universität Konstanz, 2015

ISBN 978-3-658-15948-1 ISBN 978-3-658-15949-8 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-658-15949-8

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

Springer Gabler

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2017

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer Gabler ist Teil von Springer Nature

Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Abstract

In dieser Doktorarbeit wird der administrative Wandel in internationalen Organisationen (IOs) vergleichend analysiert und erklärt. Dies geschieht anhand von vier Fallstudien zu Reformen der Personalpolitik in der Europäischen Kommission (KOM) und den Sekretariaten von FAO, OECD und WTO im Zeitraum 1980 bis 2014. Die Messung von Wandel basiert auf einer vom Autor entwickelten Operationalisierung von 61 Indikatoren für jeweils drei personalpolitische Idealtypen: „Bürokratiemodell“ (BM), „Hybridmodell“ und „New Public Management“ (NPM). Aufgrund bisheriger Forschungslücken konzentriert sich die Arbeit auf die Identifizierung und Validierung von reformrelevanten Akteuren und Institutionen, durch die Reformprozesse in IOs vorangetrieben, retardiert oder blockiert werden können. Dieser Fokus auf das „Wie“ des Zustandekommens von Reformen führt zu einem innovativen Erklärungsansatz, der auf sechs kausalen Mechanismen (Emulation, Lernen von Anderen, Imposition, Policy-Promotion, Problemlösen und Pfadabhängigkeit) beruht. Durch eine komplementär-theoretische Verortung der Mechanismen im Neo-Institutionalismus wird auch das Äquifinalitätsproblem einer Gegenüberstellung von Rational Choice und Soziologischem Institutionalismus aufgelöst.

Ein wichtiges Ergebnis dieser Arbeit ist, dass IOs im Vergleich zu nationalen Verwaltungen erst sehr spät NPM-Strukturen eingeführt haben, aber zu den ersten gehören, die diese z.T. wieder rückgängig machen. Die Beurteilung von Delta- und Sigma-Konvergenz hängt außerdem davon ab, wie engmaschig und disaggregiert Daten gemessen werden. Leistungsbeurteilungssysteme wurden in Richtung NPM verändert, Rekrutierungs-, Karriere- und Bezahlungssysteme dagegen weitaus weniger. Das Personalmanagement der Verwaltungselite wurde – entgegen der NPM-Doktrin – sehr viel später und nicht so stark individualisiert wie das der untergeordneten Mitarbeiter. Nach einer kausalen Rekonstruktion jeder einzelnen Reform kommt eine fallübergreifende Analyse zu dem Schluss, dass die Erklärungskraft der Mechanismen über IOs, Zeiträume, personalpolitische Teilbereiche und Reformrichtungen variiert.

Reformen in den 1990er und frühen 2000er Jahren gehen in erster Linie auf langjährige Performanz- und Organisationskrisen zurück, während in letzter Zeit die direkte Einflussnahme von Mitgliedsstaaten und Personalvertretungen zugenommen hat. Als „scope conditions“ der Reformmechanismen ragen insbesondere Organisationskultur, die Politisierung der Reformdebatte, das Vertrauensverhältnis zwischen Rat und Sekretariat und die Rolle der politischen Führung heraus. Die mit Bezug auf die Forschungsergebnisse modifizierten Hypothesen zu administrativem Wandel sollten in einer zukünftigen Forschung überprüft werden.

Abstract (in English)

The aim of this dissertation is to undertake a comparative analysis of administrative change in international organizations (IOs). In which way have IOs reformed their policies, and how can this change be explained? This research question is underpinned by four in-depth case studies on personnel policy reforms in the European Commission and in the Secretariats of FAO, OECD and WTO from 1980 to 2014. The 61 indicators chosen to assess the scope of reforms are based on the author's operationalization of three ideal types of personnel policies: bureaucracy model (BM), hybrid model and „New Public Management“ (NPM). To bridge the current research gaps, the identification and validation of key actors and institutions that accelerate, delay or block reforms take center stage. Thus, focusing on the „how“ of the unfolding of administrative reforms leads to the formulation of six distinct causal mechanisms: emulation, learning, coercion, policy promotion, problem-solving and path dependency. This innovative explanatory approach is informed by neo-institutional theories that are used in a complementary way to overcome the equifinality problem of juxtaposing rational choice with sociological institutionalism.

The findings show that IOs lag behind in implementing NPM-related personnel policies as compared to national administrations. Yet, IOs seem to be among the first ones to change the course of reforms. This becomes clear through a detailed and disaggregated analysis of delta- and sigma-convergence. While performance assessment schemes in IOs were reformed towards NPM, the policies for recruitment, career and remuneration of staff were reformed to a far lesser extent. Many personnel policies for senior staff have changed only recently and, contrary to the NPM logic, less rigorously towards NPM than for the less senior staff.

Following a detailed causal reconstruction of each reform, a cross-organizational comparison reveals that the explanatory power of mechanisms varies

depending on the IO, time period, personnel policy or direction of reform being considered. In the 1990s and early 2000s, reforms were mainly driven by long-standing organizational and performance crises as well as the respective built-up of mimetic and problem pressure. Most recently, member state representatives and staff associations gained influence. Key scope conditions for the occurrence of particular reform mechanisms include the organizational culture, politicization of the reform debate, mutual trust between Secretariat and member state representatives as well as the role of the IOs' political leaders. In light of these findings, new hypotheses on administrative change in IOs were developed for testing in future research.

Danksagung

Diese Arbeit ist das Resultat einer langjährigen Forschungsarbeit, die ich zum größten Teil nebenberuflich und mit viel Freude absolviert habe. Die Idee einer Dissertation zum Thema „Administrativer Wandel in IOs“ geht auf Gespräche mit Herrn Prof. Dr. Christoph Knill und Herrn Prof. Dr. Michael W. Bauer zurück. Beiden möchte ich an dieser Stelle recht herzlich für ihre Inspiration, Tatkräftigkeit und Unterstützung danken. Ich blicke sehr gerne auf die gemeinsame Konstanzer Zeit am Lehrstuhl für Vergleichende Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft zurück. Herrn Prof. Dr. Knill als meinem Doktorvater danke ich im Besonderen dafür, dass er mich über die letzten Jahre immer ermutigt hat und an den erfolgreichen Abschluss dieser Arbeit geglaubt hat. Herrn Prof. Dr. Wolfgang Seibel gilt mein Dank für das Zweitgutachten und die darin enthaltenen wertvollen Beobachtungen und Tipps für meine weitere Forschung.

Einen weiteren Dank möchte ich dem Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft und der Universität Konstanz insgesamt aussprechen. In meinem Studium der Diplom-Verwaltungswissenschaft und im Doktorandenstudium habe ich das nötige analytische Rüstzeug für diese Dissertation erhalten. Die Einbettung der Dissertation in meine Forschungsarbeit für das Exzellenzcluster „Kulturelle Grundlagen von Integration“ der Universität Konstanz ist ebenfalls von besonderer Wichtigkeit gewesen und hat meinen Blick auf interdisziplinäre Forschung bedeutend erweitert. Mit großer Zufriedenheit habe ich außerdem festgestellt, dass ich das an der Universität erworbene Wissen in meiner Tätigkeit beim „International Fund for Agricultural Development“ (IFAD) der Vereinten Nationen in Rom praktisch sehr gut nutzen kann.

Für die Fertigstellung dieser Arbeit war ein langer Atem nötig. Als ich meine Stelle bei IFAD antrat, stand nur das erste Gerüst. Schritt für Schritt nahm die Arbeit Form an, doch wegen vieler beruflicher Herausforderungen weitaus langsamer als ich anfangs erhofft hatte. In diesen Phasen war die Unterstützung

meines Vaters, Peter Balint, von besonderer Bedeutung. Durch seine fort-dauernden Ermutigungen schaffte ich es immer wieder, meine Dissertation konzentriert anzugehen und dadurch auch analytisch zu schärfen. Für die vielen Gespräche mit ihm und seine Unterstützung beim Redigieren dieser Arbeit danke ich ihm von Herzen. Meiner Mutter Karin Balint und meinen Großeltern Fritz und Trudi Ohlgart danke ich zudem für ihre liebe Unterstützung.

Ganz besonders möchte ich auch meiner Frau, Nerina Muzurovic, danken. Seitdem wir uns im Jahr 2009 kennenlernten hieß es von mir an unzähligen Abenden und Wochenenden: „I have to work on my dissertation“. Sie hatte dafür nicht nur vollstes Verständnis, sondern erinnerte mich immer wieder an diese Pflicht. Ohne ihre Unterstützung und Liebe im täglichen Leben und ohne das Glück mit ihr zusammen zu sein hätte ich diese Arbeit nicht fertigstellen können. Deshalb möchte ich diese Doktorarbeit meiner Frau Nerina und der gemeinsamen Zukunft mit ihr widmen.

Inhaltsverzeichnis

Abstract	V
Abstract (in English).....	VII
Danksagung.....	IX
Abbildungsverzeichnis	XIX
Tabellenverzeichnis	XXI
Abkürzungsverzeichnis	XXV
 EINLEITUNG	 1
1 Spezifizierung der Forschungsfragen	7
2 Aufbau der Arbeit	11
 KAPITEL I: DIE ERKLÄRUNG ADMINISTRATIVEN WANDELS	 13
1 Neo-Institutionalismus als theoretischer Rahmen	15
1.1 Rational Choice Institutionalismus	15
1.1.1 Prinzipal-Agenten-Theorie	16
1.1.2 Transaktionskostentheorie	18
1.2 Soziologischer Institutionalismus	20
1.2.1 Institutioneller Isomorphismus	21
1.2.2 Entkoppelung („de-coupling“) institutioneller Strukturen.....	23
1.3 Historischer Institutionalismus	24
1.4 Vergleichende Bewertung und Schlussfolgerung	27
 2 Kausale Mechanismen administrativen Wandels	 33
2.1 Reformmechanismen	35
2.1.1 Wesentliche Merkmale von Reformmechanismen	36
2.1.1.1 Komposition, Umwelt u. Struktur einer intern. Verwaltung	36

2.1.1.2	Reformrelevanz interner und externer Akteure	38
2.1.1.3	Reformpromotoren.....	39
2.1.1.4	Organisationale Entscheidungsprozesse	41
2.1.1.5	Zusammenfassende Typifikation	45
2.1.2	Auswahl von Reformmechanismen	46
2.1.2.1	Emulation.....	47
2.1.2.2	Lernen von Anderen	48
2.1.2.3	Imposition.....	48
2.1.2.4	Problemlösen	49
2.1.2.5	Policy-Promotion	51
2.1.2.6	Zusammenfassung	51
2.1.3	Komplementärtheoretische Fundierung.....	54
2.1.3.1	Emulation: Hypothesenbildung und Operationalisierung	54
2.1.3.2	Lernen von Anderen: Hypothesenbildung und Operationalisierung	57
2.1.3.3	Imposition: Hypothesenbildung und Operationalisierung.....	59
2.1.3.4	Problemlösen: Hypothesenbildung und Operationalisierung	62
2.1.3.5	Policy-Promotion: Hypothesenbildung und Operationalisierung	64
2.1.4	Schlussfolgerung	66
2.2	Beharrungsmechanismen	69
2.2.1	Auswahl und komplementärtheoretische Fundierung.....	69
2.2.1.1	Vermeidung	69
2.2.1.2	Ablehnung	71
2.2.1.3	Manipulation.....	72
2.2.2	Operationalisierung	73
2.3	Pfadabhängigkeit	74
2.3.1	Auswahl und komplementärtheoretische Fundierung.....	74
2.3.1.1	Increasing returns.....	75
2.3.1.2	Machtsicherung.....	76
2.3.1.3	Komplementaritätseffekte.....	77
2.3.2	Operationalisierung	77

KAPITEL II: DIE MESSUNG ADMINISTRATIVEN WANDELS	81
1 Konzeptspezifikation.....	83
1.1 Ontologische Merkmale von Reformen	83
1.1.1 Substanz und Ausmaß von Wandel	83
1.1.2 Richtung, Konvergenz und Zeitraum von Wandel	84
1.2 Personalpolitik in internationalen Organisationen	85
2 Operationalisierung der abhängigen Variablen	88
2.1 Bisherige Operationalisierungen von Reformen der Personalpolitik	88
2.2 Idealtypische Operationalisierung: Personalmanagement	92
2.2.1 Kollektives Personalmanagement.....	94
2.2.1.1 Geschlossenes Rekrutierungs- und Karrieresystem	95
2.2.1.2 Rang- und senioritätsorientiertes Bezahlungssystem	96
2.2.1.3 Geringe Bedeutung von Leistungsbeurteilungen für Personalentscheidungen	99
2.2.2 Individualisiertes Personalmanagement	99
2.2.2.1 Offenes Rekrutierungs- und Karrieresystem.....	100
2.2.2.2 Leistungsorientiertes Bezahlungssystem.....	101
2.2.2.3 Hohe Bedeutung von Leistungsbeurteilungen für Personalentscheidungen	102
2.2.3 Hybridförmiges Personalmanagement.....	104
2.2.3.1 Permeables Rekrutierungs- und Karrieresystem	105
2.2.3.2 Rang-, senioritäts- und leistungsorientiertes Bezahlungssystem	105
2.2.3.3 Mittlere Bedeutung von Leistungsbeurteilungen für Personalentscheidungen	107
2.2.4 Zusammenfassende Operationalisierung	109
2.3 Idealtypische Operationalisierung: Managementautonomie	114
2.3.1 Entscheidungskompetenzen bei der Rekrutierung von Untergebenen	117
2.3.2 Entscheidungskompetenzen bei der Karriere von Untergebenen	119
2.3.3 Entscheidungskompetenzen bei der Bezahlung von Untergebenen.....	119
2.3.4 Zusammenfassende Operationalisierung	120

KAPITEL III: FALLAUSWAHL UND UNTERSUCHUNGSMETHODE 123

1	Begründung der Fallauswahl	124
1.1	Repräsentativität und empirische Varianz.....	124
1.2	„Most similar system design“	125
1.2.1	Proxy-Variablen für Reformmechanismen.....	126
1.2.2	Proxy-Variablen für Beharrungsmechanismen.....	128
1.2.3	Proxy-Variablen für Pfadabhängigkeit	129
1.2.4	Zusammenfassung.....	129
2	Methode der Datenerhebung.....	132

KAPITEL IV: FALLSTUDIEN 135

1	Administrativer Wandel in der Europäischen Kommission.....	136
1.1	Reformrelevante Akteure und ihre Umwelt	137
1.2	Personalpolitik der KOM von 1980 bis 2014.....	140
1.2.1	Personalmanagement.....	140
1.2.1.1	Rekrutierungs- und Karrieresystem	140
1.2.1.2	Bezahlungssystem.....	147
1.2.1.3	Bedeutung von Leistungsbeurteilungen	150
1.2.1.4	Reformen des Personalmanagements im Überblick.....	154
1.2.2	Managementautonomie	157
1.2.2.1	Managementautonomie der Direktoren.....	157
1.2.2.2	Managementautonomie der Kommissare.....	161
1.2.2.3	Reformen der Managementautonomie im Überblick	164
1.3	Erklärung von Reformen der Personalpolitik in der KOM	165
1.3.1	Die Kinnoack-Reformen unter Romano Prodi	166
1.3.1.1	Emulation.....	167
1.3.1.1.1	Nachahmungsdruck auf Rekrutierungs-, Karriere- und Bezahlungssystem.....	167
1.3.1.1.2	Nachahmungsdruck auf Leistungsbeurteilungssystem und Managementautonomie	170
1.3.1.2	Lernen von Anderen	172
1.3.1.3	Internes Problemlösen.....	175
1.3.1.4	Imposition.....	180

1.3.2	Die Kallas- und Šefčovič-Reformen unter José Manuel Barroso	182
1.3.2.1	Emulation.....	182
1.3.2.1.1	Nachahmungsdruck auf Rekrutierungs-, Karriere- und Bezahlungssystem.....	183
1.3.2.1.2	Nachahmungsdruck auf Leistungsbeurteilungssystem und Managementautonomie	184
1.3.2.2	Internes Problemlösen.....	185
1.3.2.3	Imposition.....	189
1.3.2.4	Policy-Promotion	193
1.3.2.5	Pfadabhängigkeit	194
1.4	Erklärung unveränderter Teile der Personalpolitik	195
1.4.1	Reformabwehrmechanismen	195
1.4.2	Status Quo-Orientierung.....	197
1.5	Fazit	198
2	Administrativer Wandel im FAO-Sekretariat.....	204
2.1	Reformrelevante Akteure und ihre Umwelt	204
2.2	Personalpolitik der FAO von 1980 bis 2014	206
2.2.1	Personalmanagement	207
2.2.1.1	Rekrutierungs- und Karrieresystem	207
2.2.1.2	Bezahlungssystem.....	209
2.2.1.3	Bedeutung von Leistungsbeurteilungen	211
2.2.1.4	Reformen des Personalmanagements im Überblick.....	213
2.2.2	Managementautonomie	215
2.2.2.1	Managementautonomie der Direktoren.....	215
2.2.2.2	Managementautonomie des FAO-Generaldirektors.....	218
2.2.2.3	Reformen der Managementautonomie im Überblick	220
2.3	Erklärung von Reformen der Personalpolitik in der FAO.....	222
2.3.1	Emulation	223
2.3.1.1	Nachahmungsdruck auf Rekrutierungs-, Karriere- und Bezahlungssystem	223
2.3.1.2	Nachahmungsdruck auf Leistungsbeurteilungen und Managementautonomie	224
2.3.2	Lernen von Anderen.....	227
2.3.3	Internes Problemlösen	229
2.4	Erklärung unveränderter Teile der Personalpolitik	229

2.4.1	Reformabwehrmechanismen	230
2.4.2	Status Quo-Orientierung.....	235
2.5	Fazit	237
3	Administrativer Wandel im OECD-Sekretariat.....	241
3.1	Reformrelevante Akteure und ihre Umwelt	242
3.2	Personalpolitik der OECD von 1980 bis 2014	245
3.2.1	Personalmanagement.....	245
3.2.1.1	Rekrutierungs- und Karrieresystem	245
3.2.1.2	Bezahlungssystem.....	249
3.2.1.3	Bedeutung von Leistungsbeurteilungen	251
3.2.1.4	Reformen des Personalmanagements im Überblick.....	253
3.2.2	Managementautonomie	255
3.2.2.1	Managementautonomie der Direktoren.....	255
3.2.2.2	Managementautonomie des OECD-Generalsekretärs	258
3.2.2.3	Reformen der Managementautonomie im Überblick	260
3.3	Erklärung von Reformen der Personalpolitik in der OECD	262
3.3.1	Emulation	263
3.3.1.1	Nachahmungsdruck auf Rekrutierungs-, Karriere- und Bezahlungssystem	263
3.3.1.2	Nachahmungsdruck auf Leistungsbeurteilungen und Managementautonomie	265
3.3.2	Lernen von Anderen.....	268
3.3.3	Imposition	270
3.3.4	Interventionistisches Problemlösen	274
3.3.4.1	Überwindung von Vetopunkten im Rat	275
3.3.4.2	Überwindung interner Vetopunkte.....	277
3.3.5	Policy-Promotion	280
3.3.6	Pfadabhängigkeit.....	282
3.4	Erklärung unveränderter Teile der Personalpolitik	283
3.4.1	Reformabwehrmechanismen	283
3.4.2	Status Quo-Orientierung.....	287
3.5	Fazit	288

4	Administrativer Wandel im WTO-Sekretariat.....	293
4.1	Reformrelevante Akteure und ihre Umwelt	294
4.2	Personalpolitik von 1999 bis 2014.....	297
4.2.1	Personalmanagement.....	297
4.2.1.1	Rekrutierungs- und Karrieresystem	297
4.2.1.2	Bezahlungssystem.....	300
4.2.1.3	Bedeutung von Leistungsbeurteilungen	302
4.2.1.4	Reformen des Personalmanagements im Überblick.....	304
4.2.2	Managementautonomie	306
4.2.2.1	Managementautonomie der Direktoren.....	307
4.2.2.2	Managementautonomie des WTO-Generaldirektors.....	309
4.2.2.3	Reformen der Managementautonomie im Überblick	311
4.3	Erklärung von Reformen der Personalpolitik in der WTO.....	312
4.3.1	Emulation	313
4.3.1.1	Nachahmungsdruck auf Rekrutierungs-, Karriere- und Bezahlungssystem	314
4.3.1.2	Nachahmungsdruck auf Leistungsbeurteilungen und Managementautonomie	315
4.3.2	Lernen von Anderen.....	317
4.3.3	Imposition	318
4.3.4	Policy-Promotion	321
4.3.5	Interventionistisches Problemlösen	323
4.3.6	Internes Problemlösen	324
4.4	Erklärung unveränderter Teile der Personalpolitik	327
4.4.1	Reformabwehrmechanismen	328
4.4.2	Status Quo-Orientierung.....	328
4.5	Fazit	329

KAPITEL V: BEANTWORTUNG DER FORSCHUNGSFRAGEN	335
1 Richtung und Ausmaß von Reformen der Personalpolitik.....	337
2 Konvergenz der Personalpolitik.....	345
3 Emergenz eines IO-spezifischen Verwaltungsmodells	350
4 Kausale Mechanismen zur Erklärung administrativen Wandels	355
5 Hypothesen und „scope conditions“ administrativen Wandels	361
5.1 Emulation.....	361
5.2 Lernen von Anderen	362
5.3 Imposition.....	364
5.4 Problemlösen	366
5.5 Policy-Promotion	369
6 Erklärung der Persistenz administrativer Strukturen.....	372
SCHLUSSBEMERKUNGEN UND AUSBLICK	375
Annex: Sekundärdaten zu administrativem Wandel in Nationalstaaten	383
Literaturverzeichnis	405

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1: Reformpromotoren und Arten der Reformintervention</i>	<i>40</i>
<i>Abbildung 2: Kausalkette einer Reform als Pfadabhängigkeit</i>	<i>78</i>
<i>Abbildung 3: Individualisierung des Personalmanagements von Beamten der KOM ...</i>	<i>154</i>
<i>Abbildung 4: Individualisierung des Personalmanagements von KOM-Direktoren.....</i>	<i>155</i>
<i>Abbildung 5: Managementautonomie von KOM-Direktoren.....</i>	<i>164</i>
<i>Abbildung 6: Managementautonomie von EU-Kommissaren.....</i>	<i>165</i>
<i>Abbildung 7: Reformintensität in der KOM zwischen 1980 und 2014.....</i>	<i>166</i>
<i>Abbildung 8: RKS und BZS im Organisationsumfeld der KOM in den 1990ern</i>	<i>168</i>
<i>Abbildung 9: RKS und BZS im Organisationsumfeld der KOM von 1999 bis 2004</i>	<i>169</i>
<i>Abbildung 10: RKS und BZS im Organisationsumfeld der KOM von 2004 bis 2014</i>	<i>183</i>
<i>Abbildung 11: LBS und MAO im Organisationsumfeld der KOM von 2004 bis 2014 ...</i>	<i>184</i>
<i>Abbildung 12: Reformen der Personalpolitik in der KOM (1980-2014)</i>	<i>198</i>
<i>Abbildung 13: Bedeutung kausaler Mechanismen unter Prodi und Barroso.....</i>	<i>201</i>
<i>Abbildung 14: Individualisierung des Personalmanagements von FAO-Mitarbeitern.....</i>	<i>214</i>
<i>Abbildung 15: Individualisierung des Personalmanagements von FAO-Direktoren.....</i>	<i>215</i>
<i>Abbildung 16: Managementautonomie von FAO-Direktoren.....</i>	<i>220</i>
<i>Abbildung 17: Managementautonomie des FAO-Generaldirektors</i>	<i>221</i>
<i>Abbildung 18: Reformintensität in der FAO zwischen 1980 und 2014.....</i>	<i>222</i>
<i>Abbildung 19: RKS und BZS im Organisationsumfeld der FAO von 1998 bis 2014</i>	<i>223</i>
<i>Abbildung 20: LBS und MAO im Organisationsumfeld der FAO von 1998 bis 2014</i>	<i>224</i>
<i>Abbildung 21: Reformen der Personalpolitik in der FAO (1980-2014).....</i>	<i>237</i>
<i>Abbildung 22: Bedeutung kausaler Mechanismen unter Saouma und Diouf.....</i>	<i>239</i>
<i>Abbildung 23: Individualisierung des Personalmanagements von OECD-Mitarbeitern.....</i>	<i>253</i>
<i>Abbildung 24: Individualisierung des Personalmanagements von OECD-Direktoren.....</i>	<i>254</i>
<i>Abbildung 25: Managementautonomie eines OECD-Direktors.....</i>	<i>260</i>
<i>Abbildung 26: Managementautonomie des OECD-Generalsekretärs</i>	<i>261</i>
<i>Abbildung 27: Reformintensität in der OECD zwischen 1980 und 2014.....</i>	<i>262</i>
<i>Abbildung 28: RKS und BZS im Organisationsumfeld der OECD in den 1990ern.....</i>	<i>264</i>
<i>Abbildung 29: RKS und BZS im Organisationsumfeld der OECD in den 2000ern.....</i>	<i>265</i>
<i>Abbildung 30: LBS und MAO im Organisationsumfeld der OECD in den 2000ern</i>	<i>266</i>

<i>Abbildung 31: Reformen der Personalpolitik in der OECD</i>	<i>288</i>
<i>Abbildung 32: Bedeutung kausaler Mechanismen unter Johnston und Gurria</i>	<i>290</i>
<i>Abbildung 33: Individualisierung des Personalmanagements v. WTO-Mitarbeitern</i>	<i>305</i>
<i>Abbildung 34: Individualisierung des Personalmanagements von WTO-Direktoren</i>	<i>306</i>
<i>Abbildung 35: Managementautonomie von WTO- Direktoren</i>	<i>311</i>
<i>Abbildung 36: Managementautonomie des Generaldirektors</i>	<i>312</i>
<i>Abbildung 37: Reformintensität in der WTO zwischen 1999 und 2014</i>	<i>313</i>
<i>Abbildung 38: RKS und BZS im Organisationsumfeld des WTO-Sekretariats</i>	<i>314</i>
<i>Abbildung 39: LBS und MAO im Organisationsumfeld der WTO</i>	<i>315</i>
<i>Abbildung 40: Reformen der Personalpolitik in der WTO.....</i>	<i>330</i>
<i>Abbildung 41: Bedeutung kausaler Mechanismen für Reformen unter Moore, Panitchpakdi und Lamy</i>	<i>332</i>
<i>Abbildung 42: Reformen der Personalpolitik im Vergleich.....</i>	<i>338</i>
<i>Abbildung 43: Reformen der Managementautonomie von Direktoren im Vergleich.....</i>	<i>340</i>
<i>Abbildung 44: Reformen der Managementautonomie von politischen Führungen im Vergleich.....</i>	<i>340</i>
<i>Abbildung 45: Reformen des Personalmanagements der Mitarbeiter im Vergleich.....</i>	<i>341</i>
<i>Abbildung 46: Reformen des Personalmanagements der Direktoren im Vergleich.....</i>	<i>341</i>
<i>Abbildung 47: Richtung von Wandel im organisationsübergreifenden Vergleich</i>	<i>342</i>
<i>Abbildung 48: Richtung des beobachteten Wandels von 1994 bis 2004</i>	<i>343</i>
<i>Abbildung 49: Richtung des beobachteten Wandels von 2005 bis 2014</i>	<i>344</i>
<i>Abbildung 50: Delta-Konvergenz der Personalpolitiken im Vergleich.....</i>	<i>345</i>
<i>Abbildung 51: Delta-Konvergenz in Abhängigkeit von personalpolit. Teilbereichen....</i>	<i>346</i>
<i>Abbildung 52: Sigma-Konvergenz der Personalpolitiken im Vergleich.....</i>	<i>347</i>
<i>Abbildung 53: Nationale und internationale Verwaltungsmodelle (RKS und BZS) im Vergleich.....</i>	<i>352</i>
<i>Abbildung 54: Nationale und internationale Verwaltungsmodelle (LBS und MAO) im Vergleich.....</i>	<i>352</i>
<i>Abbildung 55: Relative Bedeutung kausaler Mechanismen für die Erklärung administrativen Wandels in IOs im zeitlichen Vergleich.....</i>	<i>358</i>
<i>Abbildung 56: Relative Bedeutung kausaler Mechanismen für die Erklärung administrativen Wandels im organisationsübergreifenden Vergleich....</i>	<i>359</i>
<i>Abbildung 57: Anteil der Regelungen, die sich im Untersuchungszeitraum nicht verändert haben (organisationsübergreifender Vergleich)</i>	<i>373</i>
<i>Abbildung 58: Anteil der Regelungen, die sich im Untersuchungszeitraum nicht verändert haben (Vergleich der personalpolitischen Teilbereiche)</i>	<i>373</i>

Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1: Die drei neo-institutionalistischen Theoriestränge im Vergleich</i>	<i>27</i>
<i>Tabelle 2: Typifikation von Reformmechanismen.....</i>	<i>45</i>
<i>Tabelle 3: Reformmechanismen bei kreativen Entscheidungsprozessen.....</i>	<i>52</i>
<i>Tabelle 4: Reformmechanismen bei gerichteten Entscheidungsprozessen.....</i>	<i>53</i>
<i>Tabelle 5: Auftretungswahrscheinlichkeiten von Reformmechanismen</i>	<i>67</i>
<i>Tabelle 6: Auftretungswahrscheinlichkeiten von Reformmechanismen (Teil 2)</i>	<i>68</i>
<i>Tabelle 7: Konzeptspezifikation der Personalpolitik einer IO.....</i>	<i>87</i>
<i>Tabelle 8: Idealtypische Operationalisierung von Personalmanagement</i>	<i>93</i>
<i>Tabelle 9: Prototyp eines horizontalen Besoldungssystems (Angaben in Euro)</i>	<i>98</i>
<i>Tabelle 10: Prototyp eines vertikalen Besoldungssystems (Angaben in Euro)</i>	<i>106</i>
<i>Tabelle 11: Idealtypische Operationalisierung eines Rekrutierungs- und Karrieresystems</i>	<i>109</i>
<i>Tabelle 12: Idealtypische Operationalisierung eines Bezahlungssystems</i>	<i>111</i>
<i>Tabelle 13: Idealtypische Operationalisierung Bedeutung von Leistungsbeurteilungen</i>	<i>112</i>
<i>Tabelle 14: Definition von Managementautonomie.....</i>	<i>116</i>
<i>Tabelle 15: Idealtypische Operationalisierung von Managementautonomie.....</i>	<i>121</i>
<i>Tabelle 16: Begründung der Fallauswahl auf Basis geschätzter Erwartungswerte (Proxy-Variablen)</i>	<i>130</i>
<i>Tabelle 17: Mitarbeiter, Verwaltungselite und politische Führung in den IOs</i>	<i>133</i>
<i>Tabelle 18: Akronyme für die in dieser Arbeit zitierten Gesprächspartner</i>	<i>133</i>
<i>Tabelle 19: Rekrutierungs- und Karrieresystem der Europäischen Kommission</i>	<i>146</i>
<i>Tabelle 20: Bezahlungssystem der Europäischen Kommission</i>	<i>149</i>
<i>Tabelle 21: Bedeutung v. Leistungsbeurteilungen in der Europäischen Kommission ...</i>	<i>153</i>
<i>Tabelle 22: Managementautonomie eines Direktors der KOM</i>	<i>160</i>
<i>Tabelle 23: Managementautonomie eines EU-Kommissars</i>	<i>163</i>
<i>Tabelle 24: Kinnock-Reformen durch Emulation</i>	<i>171</i>
<i>Tabelle 25: Kinnock-Reformen durch Lernen von Anderen.....</i>	<i>175</i>
<i>Tabelle 26: Kinnock-Reformen durch internes Problemlösen</i>	<i>179</i>
<i>Tabelle 27: Kinnock-Reformen durch Imposition.....</i>	<i>182</i>
<i>Tabelle 28: Reformen unter Barroso durch internes Problemlösen</i>	<i>188</i>
<i>Tabelle 29: Reformen unter Barroso durch Imposition</i>	<i>192</i>
<i>Tabelle 30: Reformen unter Barroso durch Policy-Promotion.....</i>	<i>193</i>

<i>Tabelle 31: Reformen unter Barroso durch Pfadabhängigkeit</i>	195
<i>Tabelle 32: Relative Bedeutung kausaler Mechanismen für Wandel in der KOM</i>	200
<i>Tabelle 33: Rekrutierungs- und Karrieresystem der FAO</i>	208
<i>Tabelle 34: Bezahlungssystem der FAO</i>	210
<i>Tabelle 35: Bedeutung von Leistungsbeurteilungen in der FAO</i>	212
<i>Tabelle 36: Managementautonomie eines Direktors der FAO</i>	218
<i>Tabelle 37: Managementautonomie des FAO-Generaldirektors</i>	219
<i>Tabelle 38: FAO-Reformen durch Emulation</i>	227
<i>Tabelle 39: FAO-Reformen durch Lernen von Anderen</i>	228
<i>Tabelle 40: FAO-Reformen durch internes Problemlösen</i>	229
<i>Tabelle 41: Relative Bedeutung kausaler Mechanismen für Wandel in der FAO</i>	238
<i>Tabelle 42: Rekrutierungs- und Karrieresystem der OECD</i>	248
<i>Tabelle 43: Bezahlungssystem der OECD</i>	250
<i>Tabelle 44: Bedeutung von Leistungsbeurteilungen in der OECD</i>	252
<i>Tabelle 45: Managementautonomie eines Direktors der OECD</i>	257
<i>Tabelle 46: Managementautonomie des OECD-Generalsekretärs</i>	259
<i>Tabelle 47: OECD-Reformen durch Emulation</i>	268
<i>Tabelle 48: OECD-Reformen durch Lernen von Anderen</i>	269
<i>Tabelle 49: OECD-Reformen durch Imposition</i>	274
<i>Tabelle 50: OECD-Reformen durch interventionistisches Problemlösen (Überwindung von Vetopunkten im Rat)</i>	277
<i>Tabelle 51: OECD-Reformen durch interventionistisches Problemlösen (Überwindung interner Vetopunkte)</i>	279
<i>Tabelle 52: OECD-Reformen durch Policy-Promotion</i>	281
<i>Tabelle 53: OECD-Reformen durch Pfadabhängigkeit (Machtsicherung)</i>	282
<i>Tabelle 54: OECD-Reformen durch Pfadabhängigkeit (Komplementaritätseffekte)</i>	283
<i>Tabelle 55: Relative Bedeutung kausaler Mechanismen für Wandel in der OECD</i>	289
<i>Tabelle 56: Rekrutierungs- und Karrieresystem der WTO</i>	299
<i>Tabelle 57: Bezahlungssystem der WTO</i>	301
<i>Tabelle 58: Bedeutung von Leistungsbeurteilungen in der WTO</i>	304
<i>Tabelle 59: Managementautonomie eines Direktors der WTO</i>	308
<i>Tabelle 60: Managementautonomie des WTO-Generaldirektors</i>	310
<i>Tabelle 61: WTO-Reformen durch Emulation</i>	316
<i>Tabelle 62: WTO-Reformen durch Lernen von Anderen</i>	318
<i>Tabelle 63: WTO-Reformen durch Imposition</i>	321
<i>Tabelle 64: WTO-Reform durch Policy-Promotion</i>	323

<i>Tabelle 65: WTO-Reformen durch interventionistisches Problemlösen</i>	<i>324</i>
<i>Tabelle 66: WTO-Reformen durch internes Problemlösen.....</i>	<i>327</i>
<i>Tabelle 67: Relative Bedeutung kausaler Mechanismen für Wandel in der WTO</i>	<i>331</i>
<i>Tabelle 68: Relative Bedeutung kausaler Mechanismen für Wandel im Vergleich.....</i>	<i>356</i>
<i>Tabelle 69: Hypothesen und empirisch identifizierte „scope conditions“ für die weitere Forschung</i>	<i>380</i>
<i>Tabelle 70: Personalpolitiken ausgewählter Mitgliedsstaaten in den 1990er und 2000er Jahren</i>	<i>384</i>
<i>Tabelle 71: Indikatoren und empirische Ausprägungen der RKS ausgewählter Mitgliedsstaaten in den 1990er und 2000er Jahren (Teil 1)</i>	<i>387</i>
<i>Tabelle 72: Indikatoren und empirische Ausprägungen der RKS ausgewählter Mitgliedsstaaten in den 1990er und 2000er Jahren (Teil 2)</i>	<i>390</i>
<i>Tabelle 73: Indikatoren und empirische Ausprägungen der RKS ausgewählter Mitgliedsstaaten in den 1990er und 2000er Jahren (Teil 3)</i>	<i>392</i>
<i>Tabelle 74: Indikatoren und empirische Ausprägungen der BZS ausgewählter Mitgliedsstaaten in den 1990er und 2000er Jahren (Teil 1: reguläre Bezahlung)</i>	<i>394</i>
<i>Tabelle 75: Indikatoren und empirische Ausprägungen der BZS ausgewählter Mitgliedsstaaten in den 1990er und 2000er Jahren (Teil 2: Leistungsprämien)</i>	<i>396</i>
<i>Tabelle 76: Indikatoren und empirische Ausprägungen der LBS ausgewählter Mitgliedsstaaten in den 2000er Jahren (Teil 1)</i>	<i>398</i>
<i>Tabelle 77: Indikatoren und empirische Ausprägungen der LBS ausgewählter Mitgliedsstaaten in den 2000er Jahren (Teil 2)</i>	<i>399</i>
<i>Tabelle 78: Indikatoren und empirische Ausprägungen der Managementautonomie in ausgewählten Mitgliedsstaaten in den 2000er Jahren (Teil 1)</i>	<i>400</i>
<i>Tabelle 79: Indikatoren und empirische Ausprägungen der Managementautonomie in ausgewählten Mitgliedsstaaten in den 2000er Jahren (Teil 2)</i>	<i>402</i>

Abkürzungsverzeichnis

AB. *Advisory Board*

Alliance. *Alliance confédérale des syndicats libres*

APB. *Appointment and Promotion Board*

AUS. *Australien*

AUT. *Österreich*

BA. *(EU-) Beamter*

BEL. *Belgien*

BM. *Bürokratiemodell*

BUL. *Bulgarien*

BZS. *Bezahlungssystem(e)*

CAN. *Kanada*

CCA. *Consultative Committee on Appointments*

CC-PSO. *Consultative Committee on Promotion for Senior Officials*

CHI. *Chile*

CSE. *Confédération Syndicale Européenne*

CYP. *Zypern*

CZE. *Tschechische Republik*

DEU. *Deutschland*

DG ADMIN. *Directorate-General for Personnel and Administration*

DNK. *Dänemark*

DR. *Direktor*

DRG. *Departmental Review Group*

EPSO. *European Personnel Selection Office*

ESP. *Spanien*

EST. *Estland*

FAO. *Food and Agriculture Organization of the United Nations*

FIN. *Finnland*

FRA. *Frankreich*

GATT. *General Agreement on Tariffs and Trade*

GBR. *Großbritannien*

GDR. *Generaldirektor*

GRE. *Griechenland*

GS. *General Service*

- HCI. *Historischer Institutionalismus*
HRD. *Personalabteilung (Human Resource Division)*
HUN. *Ungarn*
ICSC. *International Civil Service Commission*
IFAD. *International Fund for Agricultural Development*
ILO. *International Labour Organization*
IO. *Internationale Organisation*
IPA. *Immediate Plan of Action*
IR. *International Relations (politikwissenschaftlicher Forschungszweig)*
IRL. *Irland*
ISL. *Island*
ITA. *Italien*
IVW. *Internationale Verwaltung*
JPN. *Japan*
KOM. *Europäische Kommission*
KOR. *Republik Korea*
LBS. *Leistungsbeurteilungssystem(e)*
LIT. *Litauen*
LTV. *Lettland*
LUX. *Luxemburg*
MA. *Mitarbeiter*
MAO. *Managementautonomie*
MEX. *Mexiko*
MIN. *Ministerium*
MLT. *Malta*
MRB. *Management Review Board*
NATO. *North Atlantic Treaty Organization*
NDL. *Niederlande*
NOR. *Norwegen*
NPM. *New Public Management*
NZL. *Neuseeland*
OCI. *composite index of openness of the HRM system in central government*
OECD. *Organization for Economic Co-operation and Development*
Off. *Offizielle (der OECD)*
OSZE. *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*
P staff. *professional staff*

- PAAR. *Performance Appraisal and Achievement Record system*
PB. *Projektbeschäftigte (der OECD)*
PBCS. *post-bureaucracy continuum score*
PEMS. *Performance Evaluation and Management System*
PF. *politische Führung einer internationalen Organisation (z.B. OECD-Generalsekretär, EU-Kommissar)*
POL. *Polen*
POR. *Portugal*
PP. *Personalpolitik*
PSSC. *Professional Staff Selection Committee*
PUMA. *Public Management Committee der OECD*
PV. *Personalvertretung/Gewerkschaft*
RCI. *Rational Choice Institutionalismus*
RKS. *Rekrutierungs- und Karrieresystem(e)*
RM. *Reformmechanismus(-en)*
ROM. *Rumänien*
SCI. *Soziologischer Institutionalismus*
SFR. *Schweizer Franken*
SG. *Secretary-General*
SLK. *Slowakei*
SLO. *Slowenien*
SQ-Orientierung. *Status Quo-Orientierung (von Akteuren)*
SRG. *Senior Management Review Group*
SUI. *Schweiz*
SWE. *Schweden*
TUR. *Türkei*
UK. *United Kingdom*
UN. *United Nations (Vereinte Nationen)*
UNFPA. *United Nations Population Fund*
UNHCR. *United Nations High Commissioner for Refugees*
USF. *Union Syndicale Fédérale*
WTO. *World Trade Organization*
ZB. *Zentrale Personalbehörde*

Einleitung

Die Untersuchung der Ursachen und Folgen institutionellen Wandels ist ein wesentlicher Schwerpunkt politikwissenschaftlicher Forschung (Campbell, 2004; Capano, 2009). Als Teildisziplin hat die Verwaltungswissenschaft dabei wichtige empirische Erkenntnisse zu Veränderungsdynamiken in öffentlichen Organisationen gewonnen und zugrundeliegende Reformstrategien, Prozesse und Ergebnisse systematisch aufgearbeitet (Bauer, 2008a; Bogumil & Jann, 2005). Zahlreiche Studien zu Verwaltungsreformen auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene ermöglichten es die Entstehung eines internationalen Verwaltungsraums zu konstatieren, der durch immer mehr gemeinsame Normen und Prinzipien einer effektiven Verwaltung gekennzeichnet ist (vgl. Christensen & Lægreid, 2002; Demmke, 2006; OECD, 2008; Olsen, 2003; Pollitt & Bouckaert, 2004).

Als Richtschnur der Herausbildung dieser gemeinsamen Normen öffentlicher Verwaltungen hat gerade das Modell des New Public Management (NPM) eine bedeutende Rolle gespielt (Bauer, 2007: 11; Hood, 1991; OECD, 2005a, 2008: 9; Pollitt & Bouckaert, 2004; Pollitt & Dan, 2011: 5; Vaanholt, 1997).¹ NPM ist darauf ausgelegt Organisationen nach privatwirtschaftlichen Standards zu managen, und öffentliches Verwaltungshandeln von der Fokussierung auf Regelinhaltung und Ressourcenmaximierung in Richtung Kundenzufriedenheit, Qualität, Effizienz und Effektivität zu lenken (vgl. Hood, 1991; Moynihan, 2006; OECD, 1995; Osborne & Gaebler, 1992). Für Mitarbeiter des öffentlichen Diensts bedeutete dies konkret die Einführung von Standards der Flexibilität, Leistungsbewertung und Belohnung, und die Stärkung von Entscheidungs-

¹ Als Ausgangspunkt von NPM gelten die Modernisierungsbestrebungen der konservativen Regierungen Thatcher (Großbritannien) und Reagan (USA) in den frühen 1980er Jahren (Pollitt & Dan, 2011: 4). Zunächst als lose Ansammlung von Ideen und Prinzipien gestartet, kristallisierten sich Anfang der 1990er Jahre zunehmend allgemein akzeptierte Grundlinien von NPM heraus, die insbesondere in den Standardwerken „Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector“ von Osborne und Gaebler (1992) und „A Public Management for all Seasons?“ von Hood (1991) dargelegt sind.

kompetenzen höherrangiger Mitarbeiter (vgl. Boyne, Poole & Jenkins, 1999: 408-411; Demmke, 2005: 96, 2006; Lægreid, 2000; Moynihan, 2006: 78; OECD, 2005b: 12, 2008: 68-69; Pollitt & Bouckaert, 2004; Schnapp, 2004).

Im internationalen Vergleich sind vor allem öffentliche Verwaltungen mit angelsächsischer und skandinavischer Verwaltungstradition dem Modernisierungstrend in Richtung NPM gefolgt, während Staaten der kontinentaleuropäischen bzw. napoleonischen Tradition wie Frankreich und Deutschland eher als „NPM-Nachzügler“ gelten (Pollitt & Bouckaert, 2004; Schnapp, 2004). Diese Staaten orientierten sich traditionell an dem von Max Weber (1922) beschriebenen Bürokratiemodell (vgl. Demmke, 2006; Kieser, 2002; Vaanholt, 1997). Statt einer Individualisierung und Delegation von Entscheidungskompetenzen steht beim Bürokratiemodell (BM) die Steuerung des Kollektivs regeltreuer und sachorientierter Beamter durch hierarchische Verfügungen im Vordergrund, um die Egalität, Loyalität und Einheitlichkeit des öffentlichen Dienstes sicherzustellen (OECD, 2004c; Wise, 1996: 101). Das Ethos der Pflichterfüllung impliziert zudem, dass die Arbeit i.d.R. professionell, d.h. effizient und effektiv, ausgeführt wird und regelmäßige Leistungsbeurteilungen damit obsolet macht (Demmke, 2007: 47).

Während sich viele osteuropäische Transformationsstaaten am BM als alternatives Referenzmodell für Verwaltungsreformen orientiert haben, adaptierten Staaten wie die Schweiz oder Irland hybride Verwaltungsmodelle, die NPM-Strukturen wie Flexibilität, Dezentralität und Leistungsorientierung mit hierarchischen BM-Strukturen zur Stärkung von Kohärenz und Legalität verbinden (Kickert, 2007; OECD, 2004c; Pollitt & Bouckaert, 2004; Schnapp, 2004). Bouckaert (2006) spricht in diesem Zusammenhang von der Emergenz eines „neo-weberianischen Modells“.

Trotz wissenschaftlicher Kontroversen darüber inwieweit NPM nachweislich ein „globales Reformmodell“ war, haben gerade die Weltbank oder das „Public Management Committee (PUMA)“ der OECD durch ihre Publikationen und

„policy advocacy“ zur weltweiten Verbreitung von NPM-Standards beigetragen (Hood & Peters, 2004; Sahlin-Andersson, 2002).² NPM steht hier geradezu exemplarisch dafür, dass entsprechende Normen auch ohne nachweisliche Effizienz- und Effektivitätsbelege international diffundieren können (Pollitt, 2001, 2005).³

Vor dem Hintergrund des umfassenden wissenschaftlichen Interesses an Verwaltungsreformen auf nationaler und subnationaler Ebene ist es geradezu erstaunlich, dass es bisher kaum Studien zu Verwaltungsreformen in internationalen Organisationen (IOs) gibt (Bauer, 2007; Trondal, Marcussen, Veggeland & Larsson, 2010).⁴ Als wesentlicher Grund hierfür kann angeführt werden, dass die politikwissenschaftliche Forschung das „Innenleben“ und die Verwaltungsstrukturen von IOs lange Zeit als analytisch eher unbedeutend interpretiert hat (Bauer, 2007; Benner, Mergenthaler & Rotmann, 2009; Ege & Bauer, 2013; Knill & Balint, 2007; Reinalda, 2013a). Maßgeblich durch den Forschungszweig der „International Relations“ (IR) bestimmt, wurden IOs in erster Linie in ihrer Rolle als Arena für zwischenstaatliche Verhandlungen oder als Instrument für die Durchsetzung von partikulären Interessen analysiert (ebd.).

Für die Erklärung internationaler Politikgestaltung galten Verwaltungsstrukturen und Mitarbeiter der IOs als eine weitgehend irrelevante „Blackbox“. Frühere Versuche von Cox und Jacobson (1974), Ness und Brechin (1988) oder

² Zur Debatte über die Konvergenz von NPM-Ideen und tatsächlich nachweisbaren NPM-orientierten Reformen vgl. insbesondere Common (1998), Hood (1995a, 1995b), Peters (1997) und Pollitt (1995, 2001).

³ Dies gilt z.B. für die weltweite Diffusion von leistungsorientierten Bezahlungssystemen in öffentlichen Verwaltungen: „Common sense would suggest that such an extensive presence was based on a clear record of success. In fact, however, the diffusion of pay-for-performance has been based less on careful analysis and evaluation than on perception of success in other settings, informal communication among bureaucratic and elected decision makers, and perhaps wishful thinking“ (Ingraham, 1993: 348).

⁴ IOs werden in dieser Arbeit als öffentliche, durch mindestens drei Nationalstaaten gebildete, intergouvernementale oder supranationale Organisationen definiert, die über ein Sekretariat mit permanenten Aufgaben verfügen (vgl. Bauer, 2007: 14). Zurzeit gibt es über 5000 IOs, die dieser Definition entsprechen (vgl. Union of International Associations, 2014).

Weiss (1982) IOs als kollektive Akteure mit eigenständigen Bürokratien zu charakterisieren fanden im „Mainstream“ der IR-Forschung kaum Resonanz (vgl. Reinalda, 2013a).

Erst in jüngster Zeit gibt es eine kritische Gruppe von Forschern, die internationalen Bürokratien eine wichtige Rolle bei kollektiven Entscheidungsprozessen transnationaler Politikgestaltung einräumen (Ege & Bauer, 2013; Reinalda, 2013b). Infolgedessen werden IOs immer häufiger in ihrem Charakter als „Verwaltung“ beleuchtet und mit den im Kontext nationaler Bürokratien bewährten Theorien analysiert (vgl. Bauer & Knill, 2007; Hawkins, Lake, Nielson & Tierney, 2006a; Junk & Trettin, 2014).⁵ Ege und Bauer (2013: 135-136) sprechen in diesem Zusammenhang von der Möglichkeit der Etablierung eines kohärenten Forschungsfeldes der „international bureaucracy research“, das sich an der Schnittstelle von IR und Verwaltungswissenschaft befinden könnte. Wesentliches Merkmal dieses neuen Forschungsfeldes ist es, politische Führungen der IOs und den internationalen öffentlichen Dienst nicht als passive Empfänger von Aufträgen der Mitgliedsstaaten zu verstehen, sondern als vermittelnde und politikgestaltende Akteure mit rationalen bzw. normativ-kulturell geprägten Handlungsinteressen.⁶

Bestehende Strukturen in der Finanz-, Haushalts- oder Personalpolitik der IOs sind in den meisten Studien indes keine abhängigen Variablen, sondern Teil der erklärenden Variablen in Bezug auf die Herausbildung internationaler Normen oder spezifischer Mandatsveränderungen, Machtverhältnisse und Organisations-

⁵ Zu den bewährten Theorien zählen z.B. der Neo-Institutionalismus (vgl. Hall & Taylor, 1996) und organisationales Lernen (vgl. Argyris & Schön, 1978), aber auch frühere Erkenntnisse der Verwaltungswissenschaft wie z.B. die der budgetmaximierenden Verwaltung (vgl. Niskanen, 1974) oder die des „muddling through“ (vgl. Lindblom, 1959).

⁶ vgl. entsprechende Studien von Biermann und Siebenhüner (2009), Hawkins et al. (2006b), Juncos und Pomorska (2013), Kille und Scully (2003), Liese und Weinlich (2006), Nay (2011), Nielson, Tierney und Weaver (2006), Seibel (2011), Trondal (2011), Trondal et al. (2010) sowie Yi-Chong und Weller (2008).