

Prof. Dr. Michael W. Bauer
Jean Monnet Professor
Chair of Comparative Public Administration and Policy Analysis
michael.bauer@uni-speyer.de

December 2015

MICHAEL W. BAUER

BARBARA HEISSERER

DIE REFORM DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION.
MODERNISIERUNGSKONZEPTE AUS VIER JAHRZEHNEN IM
VERGLEICH

Publication Details:

Michael W. Bauer and Barbara Heisserer, 2010: Die Reform der Europäischen Kommission - Modernisierungskonzepte aus vier Jahrzehnten im Vergleich, in: integration. Vierteljahreszeitschrift des Instituts für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration, 33. Jahrgang, Nr. 1, 21-35.

Die Europäische Kommission gilt als Motor der europäischen Einigung – nicht zuletzt weil ihrem bürokratischen Unterbau ein langes Gedächtnis unterstellt wird. Trotz immensen Aufgabenzuwachs und Aufgabenwandels blieb ihr Verwaltungsapparat in seinen Managementstrukturen allerdings bis in die 1990er Jahre nahezu unberührt, um dann zwischen 2000 und 2004 einem radikalen Umbau unterworfen zu werden.¹ Die Lesart von der verkrusteten Kommissionsverwaltung, die über viele Jahrzehnte in einer administrativen Modernisierungsresistenz verharrt habe, bis der britische Vizepräsident der Kommission Neil Kinnock zu einer schmerzhaften Radikalkur à la New Public Management ansetzte, ist weit verbreitet. Tatsächlich hat es aber spätestens seit Ende der 1970er Jahre immer wieder Modernisierungsinstrumente gegeben, die bisweilen sogar recht erfolgreich verliefen. Welche Initiativen es gab, in welchen Aspekten und unter welchen Bedingungen diese erfolgreich waren, was man also durch eine Analyse des Managementwandels der Europäischen Kommission über Verwaltungsmodernisierung in der supranationalen Arena lernen kann, ist Gegenstand dieses Artikels.

Im ersten Abschnitt wird ein Raster zur Bewertung von Modernisierungsprozessen in den nationalen öffentlichen Verwaltungen aus der vergleichenden Verwaltungswissenschaft entwickelt. Dieses stellt den Analyserahmen für die Einordnung der verschiedenen administrativen Reforminitiativen in der Europäischen Kommission dar. Der Akzent liegt dabei auf dem aus politikwissenschaftlicher Sicht interessantesten Aspekt, nämlich der Analyse der verschiedenen Reforminitiativen aus einer Prozess- und Akteursperspektive. Der empirische Teil widmet sich sodann der Beschreibung und Einordnung der vier identifizierbaren Initiativen zur Reform der Verwaltung der Kommission. Am Ende des Artikels werden anhand der beobachtbaren Gemeinsamkeiten und Unterschiede erste Schlussfolgerungen gezogen. Dabei zeigt sich, dass das Bewusstsein für den vorhandenen Reformbedarf, die Dauer des Reformdrucks, ein partizipatives Reformmanagement und ein kohärenter Führungsstil wichtige Erfolgsfaktoren der Reformprozesse waren. Jenseits der im Rahmen dieser Analyse erzielbaren Ergebnisse deutet der Artikel auch eine Untersuchungsstrategie an, wie administrativer Wandel in supranationalen Organisationen mit dem Instrumentarium der bislang fast ausschließlich national vergleichenden Verwaltungswissenschaft analysierbar gemacht werden konnte.

* Prof. Dr. Michael W. Bauer, Lehrstuhl Politik und Verwaltung, Humboldt-Universität zu Berlin.
Barbara Heisserer, Junior Research Fellow, School of Political Science and Sociology, National University of Ireland, Galway.

1 Vgl. Michael W. Bauer: The Impact of Administrative Reform of the European Commission: Results from a Survey of Heads of Unit in Policy-Making Directorates, in: *International Review of Administrative Sciences*, im Erscheinen; Tim Balint/Michael W. Bauer/Christoph Knill: Bureaucratic Change in the European Administrative Space: The Case of the European Commission, in: *West European Politics* 4/2008, S. 677-700; Michael W. Bauer: Diffuse anxieties, deprived entrepreneurs: Commission reform and middle management, in: *Journal of European Public Policy* 5/2008, S. 691-707; Les Metcalfe: Reforming the Commission, in: *Eipascope* 3/1999, S. 3-9.

Faktoren der Reformprozessanalyse

Drei Fragen stehen im Zentrum dieser Untersuchung: Welche Verwaltungsreforminitiativen lassen sich in der Geschichte der Kommission identifizieren? War tatsächlich, wie immer wieder kolportiert wird, nur die Kinnock-Reform erfolgreich? Und lassen sich aus einem systematischen Vergleich der Reforminitiativen Schlussfolgerungen über die einschlägigen Bedingungsfaktoren erfolgreicher supranationaler Verwaltungsmodernisierung ziehen?

Verwaltungsreformen können aus einer Reihe sehr verschiedener Perspektiven analysiert werden.² Hier soll auf die vorhandene Verwaltungsreformliteratur, die bislang allerdings nahezu ausschließlich ‚nationale‘ Reformprozesse analysiert, rekurriert werden. Diese politikwissenschaftliche Verwaltungsreformliteratur legt verständlicherweise besonderen Wert auf die Analyse der Prozesse und Faktoren durch und mit denen die beteiligten Akteure Reformen ins Werk setzen. Dabei steht eine Reihe von Einflussgrößen besonders im Fokus.³

Der erste Faktor ist der Auslöser der Reform. Eine Modernisierung wird häufig durch einen Skandal oder ein ähnliches Ereignis mit großer, negativer Außenwirkung ausgelöst, seltener, aber auch nachweisbar sind Reformen aufgrund rein interner Prozesse. Reformdruck kann also von außen oder von innen erzeugt werden. Ferner werden der Dauer des Reformdrucks als auch dem Vorliegen eines Problembewusstseins Einfluss auf die erfolgreiche Realisierung einer Reforminitiative beigemessen. Ferner können die konkreten Vorgaben zu einer Reform von der politischen oder aber von der Verwaltungsebene kommen.⁴ Die Geschwindigkeit des Wandels kann entweder ein inkrementeller oder eher ein ruckartiger Prozess (‚big bang‘) sein. Laut Pollitt und Bouckaert hängen die Erfolgsaussichten auf dieser Dimension letztendlich von organisationsspezifischen Eigenschaften ab.⁵ Während der Umsetzungsphase einer Reform kann der Modus des Reformmanagements (partizipativ oder konfrontativ) die Implementation bestimmen.⁶ Ferner scheinen die Erfolgchancen einer Reform damit zusammenzuhängen, ob der Führungsstil zielgerichtet und geradlinig ist. Dabei ist insbesondere entscheidend, ob eine klare Vision des angestrebten Wandels besteht und diese den Mitarbeitern auch vermittelt werden kann. Auf der Grundlage dieses verkürzten Literaturüberblicks lässt sich folgendes Analyseschema (siehe Tabelle 1) zur Einordnung von Modernisierungsprozessen der Europäischen Kommission entwerfen.

2 Vgl. dazu Jörg Bogumil/Werner Jann: *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*, Wiesbaden 2009.

3 Vgl. Christopher Pollitt/Geert Bouckaert: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford 2004.

4 Vgl. Michael W. Bauer: *Die Reform der Europäischen Kommission: Eine Studie zur Managementmodernisierung internationaler Organisationen*, in: *Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik* 2/2006, S. 270-292. Innerhalb der Kommission sind beispielsweise relevante Akteure für den Reformprozess sowohl auf der politischen als auch auf der administrativen Ebene angesiedelt. Das entscheidende Gremium ist das Kollegium der Kommissare, das auf der politischen Ebene jedem Reformvorhaben zustimmen muss. Daher ist anzunehmen, dass es für die erfolgreiche Umsetzung einer Reform von Relevanz ist, ob der maßgebliche Reforminitiator, der den geplanten Wandel propagiert, dem Kollegium selbst angehört oder aber eine Position auf der administrativen Ebene innehat. Aus diesem Grund scheint es angeraten auch die Position des Reforminitiators in das Analyseschema aufzunehmen.

5 Vgl. Pollitt/Bouckaert: *Public Management Reform*, 2004.

6 Vgl. Guy Peters/Donald J. Savoie: *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Montreal 1998; Pollitt/Bouckaert: *Public Management Reform*, 2004; Sergio Fernandez/Hal G. Rainey: *Managing Successful Organizational Change in the Public Sector*, in: *Public Administration Review* 2/2006, S. 168-176.

Tabelle 1: Raster einschlägiger Einflussfaktoren mit möglichen Ausprägungen

| Einflussfaktoren | Mögliche Ausprägungen | |
|-----------------------------|---------------------------------------|---|
| Auslöser der Reform | Extern (z.B. Skandal) | Intern (z.B. Druck durch Arbeitnehmervertreter) |
| Dauer des Reformdrucks | Langer Zeitraum | Kurzer Zeitraum |
| Reforminitiator | Akteur auf politischer Ebene | Akteur auf administrativer Ebene |
| Problembewusstsein | Ja | Nein |
| Geschwindigkeit des Wandels | Schleichend | Ruckartig („big bang“) |
| Modus des Reformmanagements | Partizipativ (inklusive, „bottom-up“) | Nicht-partizipativ („top-down“) |
| Führungsstil | Kohärent, systematisch, klare Vision | Inkohärent, unsystematisch |

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage von Christopher Pollitt/Geert Bouckaert: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford 2004 und Michael W. Bauer: *Die Reform der Europäischen Kommission: Eine Studie zur Managementmodernisierung internationaler Organisationen*, in: *Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik* 2/2006, S. 270-292.

Dieses Analyseschema kann nun als Orientierungshilfe bei der Einordnung von Verwaltungsreformen der Europäischen Kommission dienen. Es ist allerdings zu unterstreichen, dass es das Beziehungsgeflecht der relevanten Akteure in den Mittelpunkt rückt und damit eine akteurszentrierte Perspektive einnimmt, die im Wesentlichen die „politics“ der Modernisierungsversuche zum Analysegegenstand macht. Die Akteurskategorien, die in der Analyse betrachtet werden, leiten sich ferner von deren anzunehmenden Vetoposition ab.⁷ Im Fall der Europäischen Kommission handelt es sich dabei sowohl um interne als auch um externe Akteure. Zur Gruppe der internen Akteure gehören auf der politischen Ebene das Kollegium der Mitglieder der Kommission mit dem Kommissionspräsidenten (Primus inter Pares) und auf der administrativen Ebene die Beamten und Angestellten der Kommission in ihren organisierten Personalvertretungsstrukturen. Die Gruppe der externen Akteure setzt sich aus den Regierungen der Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und dem Rat zusammen.

Modernisierungsversuche des Verwaltungsapparates der Europäischen Kommission

Seit den späten 1970er Jahren lassen sich vier Reformvorhaben identifizieren (siehe Tabelle 2 für einen Überblick).⁸ Ein Reformvorhaben gilt als formal erfolgreich umgesetzt, wenn ein Großteil (über die Hälfte) der ursprünglich festgesetzten Reformziele durch das Kollegium in entsprechenden Maßnahmen zur Implementation angenommen wurde.⁹ Die Reformziele

7 Die Frage zur Aufnahme der verschiedenen Akteursgruppen in die Analyse lautete also, ob die formelle oder informelle Ablehnung einer Reforminitiative durch diese Gruppe den Reformerfolg gefährden würde.

8 Diese lassen sich anhand von einschlägigen Entscheidungen im Kollegium über Modernisierungsvorhaben sowie Berichte und kommissionsinterne Dokumente nachzeichnen. Die Informationen über die einzelnen Reformvorhaben basieren auf bereits vorliegenden empirischen wissenschaftlichen Arbeiten, auf Interviews der Autoren mit Kommissionsbeamten und ferner auf einer Analyse interner Dokumente der Europäischen Kommission.

9 Das heißt, die tatsächliche Implementation oder gar die Evaluierung der Resultate von Managementwandel können in diesem Rahmen nicht betrachtet werden.

und -inhalte der einzelnen Reformen differieren naturgemäß; in gewisser Weise sind die einzelnen Vorschläge stark ‚zeitgebunden‘ und daher von tagesaktuell vorherrschenden Managementreformmoden geprägt. Trotzdem ist eine Unterscheidung der Reforminhalte für die akteurszentrierte Untersuchung unproblematisch, da primär solche Faktoren von Interesse sind, die den Reformprozess als solchen beeinflussen. Diese Faktoren stehen ja gerade nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit bestimmten Reforminhalten oder mit dem Ausmaß der angestrebten Reform. Im Folgenden werden die vier beobachtbaren Reformvorhaben in Hinblick auf die interessierenden Aspekte beschrieben und anschließend mit einander verglichen.

Tabelle 2: Untersuchte Reforminitiativen und ihre Inhalte

| Präsident/ Reformer | Jahr | Zentrale Dokumente |
|-------------------------|------|---|
| Jenkins/ Spierenburg | 1979 | Spierenburg-Bericht |
| | 1980 | Ortoli Report: Report on Implementation of Spierenburg Report |
| Delors/ Hay | 1986 | Kommissionsentscheidung: Modernisierungspolitik |
| | 1987 | Programm zur Schaffung eines Bewusstseins für Managementfragen – Managementseminare |
| | 1989 | Managementmaßnahmen: Management-, Mobilisierungs- und Informationsprogramme |
| Santer/ Liikanen | 1995 | Sound and Efficient Management (SEM 2000) |
| | 1997 | Modernisierung der Verwaltung und Personalpolitik mit Blick auf 2000 (MAP 2000) |
| | 1997 | Designing the Commission of Tomorrow (DECODE) |
| Prodi/ Kinnock | 2000 | Die Reform der Kommission. Ein Weißbuch |

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Reforminitiative unter Roy Jenkins: ein erster Versuch

Kommissionspräsident Roy Jenkins, ein ehemaliger britischer Politiker der Labour Party, kündigte die Verbesserung der Effizienz der Verwaltung der Kommission als eine der Prioritäten seiner Präsidentschaft an. Bereits kurz nach seinem Amtsantritt gab die Kommission im Jahr 1978 eine Untersuchung ihrer Arbeitsweise und Verwaltung durch unabhängige Experten in Auftrag und kündigte damit erstmals eine auf die internen Strukturen und Verfahren gerichtete Reforminitiative öffentlich an. Die Untersuchungskommission veröffentlichte unter der Leitung von Dirk Spierenburg (ehemaliges Mitglied der Hohen Behörde) im Jahr 1979 einen Bericht, der eine Reihe von sehr konkreten Reformempfehlungen enthielt.¹⁰ Der Spierenburg-Bericht beanstandete unter anderem mangelnde Kohäsion zwischen den Generaldirektionen, ein Ungleichgewicht der Portfolios, eine schlechte Verteilung der Beamten zwischen Organisationseinheiten, eine zu große Anzahl an Kommissaren und Defizite hinsichtlich des internen Laufbahnsystems.¹¹ Später wurde noch ein interner Folgebericht von

¹⁰ Proposals for Reform of the Commission of the European Communities and its Services. Report made on the request of the Commission by an Independent Review Body under the chairmanship of Mr. Dirk Spierenburg, Brussels, 24 September 1979, Brüssel 1979.

¹¹ Vgl. ebenda, S. 4.

einer kleinen Expertenkommission unter der Leitung von François-Xavier Ortoli (ehemaliger Kommissionspräsident) angefertigt, der die Umsetzbarkeit der Empfehlungen prüfte und weiter konkretisierte Realisierungsvorschläge beinhalten. Die daraus resultierenden drastischen Reformvorschläge kamen ohne nennenswerte Abstimmung und Einbeziehung der betroffenen Akteursgruppen – insbesondere den Kommissaren und hohen Beamten – zustande. Es überrascht daher nicht, dass sie auf starken Widerstand trafen. Beispielsweise sahen auch die Mitgliedstaaten ihren Einfluss durch eine Reduzierung der Anzahl der Kommissare gefährdet und die einzelnen Kommissare wehrten sich gegen eine Restrukturierung ihrer Portfolios.¹² Praktisch wurden die Empfehlungen des Ortoli-Berichts auch nie umgesetzt.

Tabelle 3: Zusammenfassung der Auswertung der Reforminitiative Jenkins/Spiereburg

| Einflussfaktoren | Fall 1: Kommissionspräsident Jenkins | |
|-----------------------------|--------------------------------------|--|
| Auslöser der Reform | Intern | Administrative Probleme aufgrund des Wachstums der Organisation, neuen Anforderungen und der Integration neuer Organisationsmitglieder |
| Dauer des Reformdrucks | Kurzer Zeitraum | Nach Veröffentlichung des Spierenburg-Berichts allgemeines Interesse abgeflaut |
| Reforminitiator | Politische Ebene | Kommissionspräsident Jenkins |
| Problembewusstsein | Gering | Geringe Bereitschaft tatsächliche Veränderungen zu tragen |
| Geschwindigkeit des Wandels | Entfällt | Entfällt |
| Modus des Reformmanagements | Nicht-partizipativ („top-down“) | Reformvorschläge externer Experten; kaum Konsultation interner Expertise |
| Führungsstil | Inkohärent, unsystematisch | Gescheiterte Übertragung der externen Reformempfehlungen in eine klare Vision der notwendigen Veränderung |
| Formale Umsetzung | Nicht erfolgreich | |

Quelle: Eigene Darstellung.

Delors: Managementoptimierung im Schatten neu entfachter Integrationsdynamik

Jacques Delors gilt als einer der einflussreichsten Kommissionspräsidenten in der Geschichte der Europäischen Kommission. Insgesamt leitete er die Behörde zehn Jahre lang.¹³ In seine Präsidentschaften fallen die Annahme der Einheitlichen Europäischen Akte, die Institutionalisierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und das Übereinkommen zur Einführung einer Gemeinschaftswährung. Diese integrationspolitischen Errungenschaften brachten der Kommission als Organisation immer größere Aufgaben, die letztlich immense neue administrative und politische Anforderungen an die Brüsseler Bürokratie stellten. Der politischen Dynamik unter Delors steht allerdings gegenüber, dass eine administrative Erneuerung nicht angestoßen wurde. Die Defizite, die vom Spierenburg-Bericht angesprochen worden waren, vergrößerten sich sogar. Mit Blick auf diese Management-

¹² Vgl. Neill Nugent: *The European Commission*, New York 2001, S. 39.

¹³ Vgl. George W. Ross: *Jacques Delors and European Integration*, New York 1994, S. 14.

schwächen initiierte daher Generaldirektor Richard Hay unter der Ägide des Kommissars Henning Christophersen einige Managementreformen. Die Reformvorschläge kamen also aus dem Top-Management der Kommission und waren im Vergleich zu den Forderungen des Spierenburg-Berichts äußerst moderat. Die Reforminitiative konzentrierte sich auf Personalpolitik sowie auf Ressourcen- und Finanzmanagement. Sie wollte insbesondere eine informationstechnologische Modernisierung der internen Abläufe ins Werk setzen. Größere Strukturmaßnahmen wurden nicht ins Auge gefasst.¹⁴ In der Folge dieser Anstrengungen wurden in diversen Bereichen der internen Verwaltung vor allem in der Personalverwaltung und -entwicklung tatsächlich einige Optimierungen im IT-Bereich vorgenommen. Der Wandel selbst vollzog sich relativ geräuschlos und inkrementell,¹⁵ die Modernisierungsinitiative darf daher als erfolgreich gelten.¹⁶

Zu konstatieren ist, dass unter Kommissionspräsident Delors (wenn auch nicht durch diesen selbst) im Rahmen eines dreijährigen Aktionsprogramms gezielt ein Bewusstsein für vorhandene Managementdefizite geschaffen wurde und dass dabei die organisationsweite Akzeptanz neuer Managementmethoden gestärkt werden konnte. Bis heute ist das Managementethos in der Kommission nicht stark ausgeprägt, vielmehr genießt das erfolgreiche Engagement für neue europäische Politikinitiativen höchste Anerkennung.¹⁷ Unter Berücksichtigung dieser kommissionsspezifischen Besonderheit legten Hay und Christophersen Wert auf eine ausgereifte Informationsstrategie, die alle vom Wandel betroffenen Akteure einband und Möglichkeiten der Partizipation für Organisationsmitglieder auf allen Hierarchieebenen des Verwaltungsapparates bot. Diese Maßnahmen trugen zur Einsicht in die Notwendigkeit einer Managementreform unter Kommissionsmitarbeitern bei; das wiederum sicherte Unterstützung und verringerte Widerstand.¹⁸ Obwohl die eigentlichen Prioritäten der Delors-Kommissionen klar auf dem Vorantreiben der integrationspolitischen Projekte lagen, konnte also eine erste Verwaltungsreform umgesetzt werden – auch wenn diese von verhältnismäßig bescheidenem Umfang war und auch nicht in eine breit angelegte Strukturreform eingebettet wurde.

14 Vgl. Zwanzigster Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1986, S. 42.

15 Handley Stevens/Anne Stevens: *The Internal Reform of the Commission*, in: David Spence/Geoffrey Edwards (Hrsg.): *The European Commission*, London 2006, S. 454-480, hier S. 457.

16 Unsere Definition und folglich unsere Interpretation einer erfolgreichen Reform unterscheidet sich von der gängigen Lesart. Gemeinhin wird die Verwaltungsmodernisierung unter Delors als unbedeutend im Vergleich zur Kinnock-Reform gesehen und aus diesem Grund die Ära Delors' als verlorenes Jahrzehnt für interne Reformen bezeichnet. Legt man als Maßstab des Erfolgs nicht die Reichweite und Außenwirkung einer Reform, sondern die formale Umsetzung ihrer Reformziele an, war die Reform unter Kommissar Christophersen und ‚Reformadvokat‘ Hay erfolgreich.

17 Vgl. Liesbet Hooghe: *The European Commission and the Integration of Europe. Images of Governance*, Cambridge 2001.

18 Vgl. Richard Hay: *The European Commission and the Administration of the Community*, Europäische Dokumentation 3/1989.

Tabelle 4: Zusammenfassung der Auswertung der Reforminitiative Delors/Hay

| Einflussfaktoren | Fall 2: Kommissionspräsident Delors | |
|-----------------------------|--|--|
| Auslöser der Reform | Intern | Starke Ausweitung der Aufgabenfelder und Erweiterungen der Europäischen Union führen zu neuen Anforderungen an den Verwaltungsapparat; bestehende Probleme seit Spierenburg-Bericht diagnostiziert |
| Dauer des Reformdrucks | Langer Zeitraum | Interner Reformdruck während Modernisierungsphase durch extensive Informationspolitik aufrechterhalten |
| Reforminitiator | Administrative Ebene | Generaldirektor Richard Hay |
| Problembewusstsein | Hoch | Bewusstsein für notwendige Veränderungen und Modernisierung v.a. in Hinblick auf Managementfragen wurde gezielt beim Personal geschaffen |
| Geschwindigkeit des Wandels | Inkrementell | Ausmaß der Reform moderat, keine radikalen, sondern gemäßigte Veränderungen |
| Modus des Reformmanagements | Partizipativ | Einbeziehung der relevanten Akteure, die von den Veränderungen betroffen waren |
| Führungsstil | Kohärent, systematisch, klare Vision | Vermittlung einer klaren Vision der geplanten Veränderungen und der Gründe für die Notwendigkeit der Reform |
| Formale Umsetzung | Erfolgreich | |

Quelle: Eigene Darstellung.

Santer's gescheiterte Reforminitiative: Kommunikationsversagen trotz richtiger Stoßrichtung

Um seine Amtszeit vom ‚Aktionismus‘ seines Vorgängers Jacques Delors abzugrenzen, gab der Luxemburger Jacques Santer das Motto ‚less action, but better action‘ als Maxime seiner Präsidentschaft aus.¹⁹ Um das ‚better action‘ auch im Sinne einer internen Erneuerung umzusetzen, wurde eine interne Verwaltungsreform zu einer der Prioritäten für die Agenda der Kommission erklärt. Der Kommissar Erkki Liikanen war gemeinsam mit der Kommissarin Anita Gradin für die Konzeption und Realisierung der Modernisierung der Europäischen Kommission verantwortlich. Unter dem Namen „Sound and Efficient Management (SEM 2000)“ konzentrierte sich der erste Teil der Reforminitiative auf die Verbesserung des Finanzmanagements, dessen Schwächen bereits im Schmidhuber-Memorandum dargelegt worden waren.²⁰ Als zweiten Teil des Reformvorhabens entwickelte Liikanen ein Reformprogramm für die „Modernisierung der Verwaltung und Personalpolitik mit Blick auf 2000 (MAP 2000)“ mit dem Ziel Vorgänge, die in engem Zusammenhang mit dem Personalmanagement und der bedarfsgerechten Verteilung des Personals innerhalb und zwischen den Generaldirektionen stehen, zu vereinfachen und zu dezentralisieren. Diese beiden Reformvorhaben wurden bald zu einer gemeinsamen Reforminitiative namens „DECODE“ („De-

¹⁹ Vgl. die Rede von Jacques Santer vor dem Europäischen Parlament, in: Amtsblatt der EU. Verhandlungen des Europäischen Parlaments, Nr. 4-456 vom 17. Januar 1995, S. 15-22.

²⁰ Auf der letzten Sitzung der Delors-Kommission legte der scheidende deutsche Kommissar Peter Schmidhuber ein Memorandum vor, das gegen den Willen Delors' angenommen wurde und zu einer umfassenden Erneuerung des Finanz- und Haushaltsmanagements aufrief. Vgl. den Bericht von Brigid Laffan: The Finances of the European Union, Basingstoke 1997, S. 176-216, hier S. 181.

signing the Commission of Tomorrow“) zusammengefasst.²¹ DECODE stieß aber auf die Ablehnung durch die diversen Personalvertretungen der Kommissionsmitarbeiter. Die konfrontative Situation wurde dadurch verstärkt, dass es zunehmend den Anschein hatte, hier werde ein bereits durch die Führung der Kommission beschlossenes Reformprogramm mithilfe einer kleinen Gruppe um Liikanen und Gradin ‚durchgepeitscht‘.²²

Ein zentraler Grund für die daraus resultierende Skepsis rührte daher, dass die Mehrzahl der Personalvertretungsgruppierungen in der geplanten Dezentralisierung eine Gefährdung ihrer Stellung sahen. Noch bevor die Reformvorschläge der Gruppe um Liikanen formal das Kollegium erreichten, organisierten sie daher Widerstand. In dieser aufgeheizten Stimmung wurde zudem ein interner Bericht bekannt (sogenannter Caston-Bericht²³), der radikale Reformvorschläge über die Modernisierung der Personalpolitik enthielt, die aber (noch) gar nicht Gegenstand oder Blaupause der aktuellen Reformvorhaben waren. Dennoch nutzten die Mitarbeitervertretungen diese Situation und organisierten am 30. April 1998 einen äußerst erfolgreichen Streik.²⁴ Angesichts der erhitzten Gemüter distanzierte sich das Kollegium vom Inhalt des Caston-Berichts und setzte eine Vermittlungskommission unter der Leitung von David Williamson, einem ehemaligen Generalsekretär der Kommission, ein. Liikanens Reformprojekt wurde verzögert und schließlich mit dem Rücktritt der gesamten Santer-Kommission völlig gegenstandslos.

Es ist wichtig festzuhalten, dass die Santer-Kommission nicht direkt wegen aktueller Defizite des internen Managements zurücktrat. Vielmehr war der Rücktritt der Kulminationspunkt eines politischen Streites zwischen Kommission und einem erstarkten Europäischem Parlament. Anlass war die Verweigerung der Haushaltsentlastung für 1996. Diese wurde an einen Bericht gekoppelt, der bekannt gewordenen Fällen von Korruptionsverdacht und Misswirtschaft nachging.²⁵ Interessanterweise bezogen sich fast alle Fälle, die im Bericht aufgearbeitet wurden, auf die Vorgänger-Kommission unter Delors und nur in einem Fall konnten einem (uneinsichtigen) Mitglied der Santer-Kommission tatsächlich Fehler nachgewiesen werden.²⁶ Der fällige Bericht der ‚fünf Weisen‘, an den nach dem Übereinkommen von Parlament und Kommission die ausstehende Haushaltsentlastung gekoppelt werden sollte, endete mit einer beherzten Zusammenfassung der erzielten Ergebnisse, die den Satz enthielt: „Es wird schwierig, irgendeine Person zu finden, die sich auch nur im geringsten verantwortlich fühlt.“²⁷ Dieser Satz prägte in der aufgeheizten Stimmung die mediale Einschätzung und ließ Santer gar keine andere Wahl als mit seiner gesamten Kommission zurückzutreten.²⁸

21 Vgl. Michael W. Bauer: Reforming the European Commission – A (missed?) Academic Opportunity, *European Integration online Papers* 8/2002; Stevens/Stevens: *The Internal Reform of the Commission*, 2006.

22 Ebenda, S. 460.

23 Janet Coull/Charlie Lewis: The Impact of Reform of the Staff Regulations in Making the Commission a More Modern and Efficient Organisation: An Insider’s Perspective, in: *Eipascope* 3/2003, S. 2-9, hier S. 4.

24 Ebenda, S. 3-9.

25 Ausschuss unabhängiger Sachverständiger: Erster Bericht über Anschuldigungen betreffend Betrug, Mißmanagement und Nepotismus in der Europäischen Kommission (15. März 1999), 1999.

26 Es handelt sich um Edith Cresson, die eine Person aus ihrem persönlichen Umfeld ohne ausreichende Fachkenntnis für die betreffende Position eingestellt hatte.

27 Ausschuss unabhängiger Sachverständiger: Erster Bericht über Anschuldigungen betreffend Betrug, 1999, S. 137.

28 In einem Interview mit einem der ‚fünf Weisen‘, Walter van Gerven, sagte dieser, dass dieser Satz eher zufällig in die abschließende zusammenfassende Bewertung ‚hineinrutschte‘ und dass es die ‚fünf Weisen‘ selbst erstaunte, wie negativ die Bewertung der Santer-Kommission auf der Grundlage ihres Berichts über vergangene Vorkommnisse wahrgenommen wurde. Hier ist auch festzuhalten, dass die ‚fünf Weisen‘ unter dem Stichwort ‚Schaffung von Verantwortlichkeit‘, einen Mangel an Verantwortlichkeit im Kollegium und nicht in der Kommissionsverwaltung konstatierten. Die Kinnock-Reform hat aber Verantwortlichkeitsbeziehungen innerhalb der Verwaltung sowie zwischen der Verwaltung und dem Top-Management des Kommissionsapparats intensiviert. Mit anderen Worten: Die Kommissare selbst wurden aus der Reform herausgehalten.

Die Bewertungen der Reformbemühungen unter Kommissionspräsident Santer sind nicht einmütig. Während der Reformversuch für seine fehlende interne Kohäsion und mangelnde Koordination kritisiert wird,²⁹ wird der Santer-Kommission zugestanden, dass sie die interne Managementmodernisierung mit viel größerer Ernsthaftigkeit verfolgte als alle ihre Vorgänger.³⁰ Trotz der Fortschritte, die vornehmlich im Finanzmanagement erzielt wurden, kennzeichnete die Initiative allerdings eine offensichtlich defizitäre Kommunikationsstrategie über die anvisierten Veränderungen sowie mangelnde Partizipationsmöglichkeiten – was auch reformorientierte Mitarbeiter frustrierte. Das führte dazu, dass keiner der entscheidenden internen Akteure, das heißt weder das Kollegium noch die Beamten auf der administrativen Ebene, die Reform unterstützten.³¹ Zudem muss wohl festgehalten werden, dass – obwohl die Reforminitiative auf der politischen Ebene vom Kommissionspräsidenten selbst initiiert wurde – Kommissionspräsident Santer keine besonders ausgeprägte Führungsstärke zeigte und es nicht vermochte, die Kommissionsmitglieder in Sachen Reform hinter sich zu vereinen. Nach dem Bekanntwerden des Caston-Berichts entzog das Kollegium per Mehrheitsbeschluss dem eigenen (!) Reformvorhaben sogar seine Unterstützung.³² Neben dem fehlenden Problembewusstsein in der Kommission versäumte der Reformier Liikanen, im Gegensatz zu seinen Vorgängern Hay und Christophersen, die interne Kommunikation und Partizipationsmöglichkeiten zu betonen, um Unsicherheiten des Personals auszuräumen und die Akzeptanz für sein Vorhaben auszubauen.

Tabelle 5: Zusammenfassung der Auswertung der Reforminitiative Santer/Liikanen

| Einflussfaktoren | Fall 3: Kommissionspräsident Santer | |
|-----------------------------|--|---|
| Auslöser der Reform | Intern | Priorität der Amtszeit Santers auf Verwaltungsreform |
| Dauer des Reformdrucks | Kurzer Zeitraum | Reformvorhaben bereits nach kurzer Zeit gestoppt |
| Reforminitiator | Politische Ebene | Kommissionspräsident Santer/ Kommissar Liikanen |
| Problembewusstsein | Gering | Reformbedarf als nicht dringlich wahrgenommen |
| Geschwindigkeit des Wandels | Radikal, sprunghaft | Einschneidende Änderungen v. a. der Personalpolitik vorgeschlagen (z.B. Caston-Bericht) |
| Modus des Reformmanagements | Nicht-partizipativ | Keine Partizipationsmöglichkeiten relevanter Akteure |
| Führungsstil | Inkohärent, unsystematisch | Kollegium zieht Unterstützung der Reform plötzlich zurück |
| Formale Umsetzung | Nicht erfolgreich | |

Quelle: Eigene Darstellung.

29 Vgl. Hussein Kassim: The Kinnock Reforms in Perspective: Why Reforming the Commission is an Heroic, But Thankless, Task, in: Public Policy and Administration 3/2004, S. 25-41, hier S. 36.

30 Vgl. John Peterson: The Santer era: the European Commission in normative, historical and theoretical perspective, in: Journal of European Public Policy 6/1999, S. 46-65.

31 Vgl. Michelle Cini: Organizational Culture and Reform: The Case of the European Commission under Jacques Santer, European University Institute: RSC Working Paper 2000/25.

32 Vgl. Bauer: Reforming the European Commission, 2002.

Die Kinnock-Reform: Erfolg durch strategisches Management der Managementreform

Durch den spektakulären Rücktritt der Santer-Kommission wurde die Modernisierung der Kommissionsverwaltung zur absoluten Priorität für das nachfolgende Kollegium unter Kommissionspräsident Romano Prodi.³³ Dem neuen Vizepräsidenten der Kommission Neil Kinnock wurde denn auch als einzige (!) Aufgabe die Konzeption und Umsetzung einer umfassenden Verwaltungsreform übertragen. Die Voraussetzungen für einen erneuten Reformversuch unterschieden sich also substantziell vom Kontext der vorangegangenen Reformbemühungen. Der Reformier Kinnock befand sich als Vizepräsident und als erfahrener ‚Überlebender‘ der Santer-Kommission in einer deutlich stärkeren Position als seine Reformvorgänger. 1999 wurde beim Treffen des Europäischen Rates in Berlin der Kommission zudem das formale Mandat erteilt, eine weitreichende Reform und ein umfassendes Modernisierungsprogramm ihrer Verwaltung, ihres Personal-, Ressourcen- und Finanzmanagements vorrangig zu verfolgen.³⁴

Nachdem der Europäische Rat der Kommission dieses Reformmandat erteilt hatte, wurde die Konkretisierung und Ausarbeitung realisierbarer Reformvorhaben allerdings der Institution selbst überlassen. Das heißt, konkrete Vorgaben betreffend der Reforminhalte wurden von den Staats- und Regierungschefs nicht gemacht. Auch das Europäische Parlament zeigte im weiteren Verlauf kein herausragendes Interesse an den Details der Reform. Lediglich in Hinblick auf die Reform der Personalpolitik gestalteten Parlament und die Mitgliedstaaten entscheidend mit. Denn zur Reform des Personalstatuts musste eine bestehende Verordnung von Parlament und Rat gemeinsam geändert werden. Der Rat verfolgte dabei eine klare Sparstrategie. Das Parlament hingegen wollte aus dem Anhörungsverfahren, das bislang für den Erlass der Verordnung galt, ein Mitentscheidungsverfahren machen und damit seine Position als solche stärken, was ihm letztendlich auch gelang.

Der Reformier Kinnock und sein Team hatten den Vorteil, bei der Entwicklung des Reformprogramms auf die Berichte und Konzepte ihrer Vorgänger zurückgreifen zu können. Es gelang ihnen daher in nur wenigen Monaten eine breit angelegte Reform zu konzipieren.³⁵ Trotz der günstigen Grundvoraussetzungen für eine Reform stellt die Geschwindigkeit der Erarbeitung und der folgenden Umsetzung des umfassenden Reformprogramms dennoch eine beachtliche Leistung dar. Ein wesentlicher Erfolgsfaktor schien zu sein, dass Kinnock seine Kollegen im Kollegium auch formal in die Reformentwicklung einband. Jeden größeren Reformvorschlag und jede geplante Modernisierung stellte er im Kollegium vor und ließ darüber abstimmen. Auf diese Weise sicherte er sich die Solidarität der anderen Kommissionsmitglieder auch in den nicht ausbleibenden Krisenzeiten, in denen es zu Spannungen zwischen Kollegium und den Mitarbeitern der Kommission kam. Solche Probleme hatten vormals gewöhnlich zur Solidarisierung von individuellen Kommissaren mit ‚ihren‘ betroffenen Mitarbeitern aus den ihnen unterstellten Generaldirektionen geführt. Ohne diese formale Verabschiedung der Reformvorhaben durch das Kollegium wäre die Unterstützung und Akzeptanz in Konfliktsituationen bedeutend geringer ausgefallen. Gleichzeitig konnte so ein kohärentes Auftreten der Kommissionsspitze hinsichtlich der Reform sichergestellt werden.

33 Vgl. John Peterson: *The Prodi Commission. Fresh start or free fall?*, in: Dionyssi G. Dimitrakopoulos (Hrsg.): *The changing European Commission*, Manchester 2004.

34 Europäische Kommission: *Bulletin der Europäischen Union* 3/1999, S. 39.

35 Europäische Kommission: *Die Reform der Kommission. Ein Weißbuch – Teil I*, KOM (2000) 200; Europäische Kommission: *Die Reform der Kommission. Ein Weißbuch – Teil II – Aktionsplan*, KOM (2000) 200.

Die Mitarbeitervertretungen der Europäischen Kommission lassen sich in größere Organisationen mit moderateren Forderungen und in kleinere Vereinigungen mit radikaleren Forderungen unterscheiden. Kinnock gelangen zwei entscheidende Manöver, die die moderateren Mitarbeitervertretungen überzeugten, sich mit dem Team der Reformer an einen Tisch zu setzen. Das Erste war, dass Kinnock darauf bestand, mit dem Personal hinsichtlich der Angelegenheiten der internen Reform und Modernisierung ‚direkt‘, ohne den Umweg über ihre Vertreter zu gehen, zu kommunizieren. Auf diese Weise wurden sowohl Informationen zur Reform an die Organisationsmitglieder weitergegeben als auch der Informationskanal in umgekehrter Richtung aufgebaut. Um dem Personal die Möglichkeit der Partizipation und eine Plattform für Fragen anzubieten, wurde beispielsweise eine Webseite eingerichtet, die für alle Kommissionsmitarbeiter zugänglich war und auf der Informationen zum aktuellen Stand des Reformprozesses jederzeit abrufbar waren. Mithilfe des direkten Kontaktes mit dem Personal sowie mittels weiterer Maßnahmen zur Förderung der Akzeptanz der Modernisierung (zum Beispiel die Möglichkeit konkrete Verbesserungsvorschläge einzubringen) konnte letztlich die Unterstützung der Reforminitiative durch das Personal gefördert werden.³⁶

Tabelle 6: Zusammenfassung der Auswertung der Reforminitiative Prodi/Kinnock

| Einflussfaktoren | Fall 4: Kinnock-Reform – Kommissionspräsident Prodi | |
|-----------------------------|--|---|
| Auslöser der Reform | Extern | Spektakulärer Rücktritt der Santer-Kommission; Mandat die Kommission zu reformieren |
| Dauer des Reformdrucks | Langer Zeitraum | Erfolg der Prodi-Kommission hängt eng mit Erfolg der Reform zusammen |
| Reforminitiator | Politische Ebene | Kommissionspräsident Prodi/ Kommissionsvizepräsident Kinnock |
| Problembewusstsein | Hoch | Nach Rücktritt der Santer-Kommission wird Reformbedarf als dringlich wahrgenommen |
| Geschwindigkeit des Wandels | Sprunghaft, ‚big bang‘ | Radikale Veränderungen aller zentralen Bereiche der Verwaltung |
| Modus des Reformmanagements | Partizipativ | Elaborierte Informations- und Partizipationsstrategien |
| Führungsstil | Kohärent, systematisch | Kinnock vereint Kollegium hinter sich; Kohärenz auf Führungsebene in Bezug auf Reform |
| Formale Umsetzung | Erfolgreich | |

Quelle: Eigene Darstellung.

Das zweite Manöver bestand in einer Änderung der institutionellen Regeln bezüglich der Repräsentation der Mitarbeitervertretungen im zentralen Staff Committee der Kommissi-

³⁶ Vgl. Stevens/Stevens: The Internal Reform of the Commission, 2006.

sion.³⁷ Diese Änderungen liefen darauf hinaus, dass kleinere Personalvertretungsorganisationen weniger Unterstützung (Dienstfreistellungen und finanzielle Mittel) und damit geringere Möglichkeiten der faktischen Beteiligung erhielten. So gelang es den Reformern erstens durch die Spaltung der Mitarbeitervertretungen, zweitens durch die Schwächung ihres Monopols auf die direkte Kommunikation mit dem Personal und drittens durch das Einräumen von Zugeständnissen an die größeren Gruppen den Widerstand gegen die Veränderungen zu verringern. Im Gegenzug verlangten die kooperierenden Mitarbeitervertretungen den Status quo – insbesondere was die Pensionsleistungen betraf – für das vorhandene Personal zu wahren. Die Absenkung der Gehälter und Pensionsansprüche sollte, wie in der Reform geplant, in erster Linie diejenigen Mitarbeiter betreffen, die nach 2004, das heißt nach Inkrafttreten des neuen Personalstatuts, rekrutiert werden würden und daher (noch) keine Lobby bei den Personalvertretern hatten.

Aufräumarbeiten unter Barroso I: „Konsolidierung der Kinnock-Reform ohne neue Akzente“

Schon kurz vor dem Ausscheiden von Kinnock im Jahr 2004 veröffentlichte die Kommission einen Bericht zum Fortschritt der Reform.³⁸ Darin wurde dargelegt, dass ein Großteil der Reformmaßnahmen bereits ‚umgesetzt‘ – im Jargon der Kommission heißt das vom Kollegium verabschiedet – worden seien und ein geringerer Teil der geplanten Maßnahmen nun unter dem für die interne Verwaltung zuständigen neuen Kommissar Siim Kallas weitergeführt würden. Damit waren die Zeichen für den Bereich Verwaltungsreform unter dem ebenfalls neuen Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso gesetzt. Sie standen von Beginn an auf Konsolidierung und vorsichtige Anpassung. Kallas startete denn auch seine erste ‚eigene‘ Initiative in diesem Bereich mit dem bezeichnenden Namen ‚let’s simplify‘, womit die Strategie der neuen Kommission zwischen 2004 und 2009 in Hinblick auf die Verwaltungsmodernisierung auch passend beschrieben ist. Es ging hauptsächlich darum, Kinnock-Prozeduren vor allem im Bereich der ‚Humanressourcen‘, also im Personalmanagement, die sich in der Praxis als schwer handhabbar erwiesen hatten, zu vereinfachen. Im Wesentlichen betraf das das von Kinnock ersonnene und äußerst umstrittene jährliche Beurteilungsverfahren (Career Development Review). Zwar war ein Punktesystem innerhalb der Kommission nichts Neues. Neu aber war, dass die Verteilung von Punkten durch den zuständigen Manager sowie den verantwortlichen Generaldirektor selbst beim Überschreiten bestimmter Volumina automatisch eine Beförderung nach sich ziehen sollte. Die Widerstände gegen dieses System waren enorm – insbesondere wegen seiner spezifischen Verteilungswirkungen (insgesamt ‚gedeckelte‘ Punktevolumina, relativ große individuelle Punktevolumina nur für wenige, zumeist in der Nähe der Verwaltungsspitze arbeitende Beamte). Das System wurde bereits 2009 wieder angepasst – allerdings im Wesentlichen durch eine Inflationierung der Punktevolumina.³⁹ Weitere Schwerpunkte legte Kallas auf ‚eCommission‘, also auf eine Optimierung der Ausnutzung elektronischer Austauschmöglichkeiten innerhalb der Kommission, sowie auf eine Erhöhung der Transparenz der Kommissionsarbeit für Außenstehende. Aber gerade diese ‚neuen‘ Initiativen verdeutlichen, dass Kallas seine Prioritäten nicht mehr im engeren Bereich der internen Verwaltungsstrukturen setzte. Was nicht über-

37 Vgl. Kassim: *The Kinnock Reforms in Perspective*, 2004, S. 31.

38 Europäische Kommission: *Bericht zum Fortschritt der Reform*, KOM (2003) 40.

39 Vgl. Carolyn Ban: *Pay Reform in the European Commission. Pointing in the wrong direction*, abrufbar unter: <http://www.pitt.edu/~cban/Research/Pay%20reform%20in%20the%20European%20Commission%20working%20draft.doc> (letzter Zugriff: 19.10. 2009).

rascht, wenn man bedenkt, dass die Kinnock-Reform äußerst umfassend war und dass die Neuerungen aus der Zeit vor 2004 zunächst einmal zur Organisationsroutine in der Kommission werden mussten.⁴⁰

Einflussfaktoren der vier untersuchten Reforminitiativen im Vergleich

Welche Schlussfolgerungen ergeben sich aus dem Vergleich der Reforminitiativen? Die erste bedeutende Feststellung betrifft die Interaktionen interner und externer Akteure im Reformprozess. Hier scheint die Rolle der Konstituenten weniger einflussreich zu sein, als dies vor dem Hintergrund der theoretischen Annahmen über Verwaltungsreformen auf nationaler Ebene erwartet werden konnte. Der Einfluss der externen Akteure stellt sich als relativ schwach und indirekt dar. Die internen Akteure dagegen haben einen sehr starken und direkten Einfluss auf die Reformagenda und wie sie realisiert wird.

Man erkennt auch, dass die erfolgreichen Modernisierungsprogramme (Hay und Kinnock) bei der Umsetzung einerseits von einem partizipativen Reformmanagement und andererseits von einem kohärenten Führungsstil mit einer klaren Vision über die Ziele der angestrebten Modernisierung geprägt waren. Auch war der Grad des vorhandenen Reformbewusstseins wohl in beiden Fällen relativ hoch. Im Fall Hay wurde dieses Defizitbewusstsein allerdings gezielt auf veraltete – und im Grunde begrenzte – Managementprobleme gelenkt. Im Fall der Kinnock-Reform dagegen kann der aufsehenerregende Rücktritt der Santer-Kommission als ein ‚focusing event‘⁴¹ gesehen werden, das auf dramatische Art und Weise die Aufmerksamkeit auf den vorhandenen Reformbedarf lenkte. Eine Verwaltungsmodernisierung wurde daraufhin als gemeinhin unvermeidlich gesehen. Des Weiteren wurde in beiden Fällen während des gesamten Reformprozesses die Nachfrage nach einer Verwaltungsmodernisierung durch die politische Verwaltungsspitze aufrecht erhalten, sei es aufgrund des offensichtlichen Erfolgsdrucks unter dem die Kommission in der Zeit Kinnocks stand oder durch systematisch kommuniziertes Problembewusstsein innerhalb der mittleren und höheren Führungsebene wie bei Hay.

Neben diesen Gemeinsamkeiten fallen auch einige Differenzen zwischen den erfolgreichen Fällen auf. Hier sind der Ursprung des Reformdrucks, die Position des einschlägigen Reforminitiators und die Reformgeschwindigkeit zu nennen. In diesen Punkten gibt es bei den beiden erfolgreichen Fällen keine Übereinstimmung. In diesem Zusammenhang muss zunächst darauf hingewiesen werden, dass sich Inhalte und Ausmaß der Reformen natürlich stark unterscheiden. Bei der Kinnock-Reform handelte es sich um eine umfassende ‚big bang‘-Reform während die Modernisierung, die von Hay konzipiert wurde, zu verhältnismäßig moderaten Veränderungen führte. Dieser fundamentale Unterschied zwischen den beiden Fällen könnte jedoch mit der Stellung des Reforminitiators in Verbindung stehen. Denn die Kinnock-Reform wurde auf der politischen Ebene konzipiert. Das Reformprogramm Hays kam aus der höheren Verwaltungsführung und konnte sich nicht ohne Weiteres auf die politische Unterstützung durch das Kollegium der Delors-Kommission verlassen.

Die erkennbaren Ausprägungen der Einflussfaktoren im Fall der erfolglosen Reformen weisen große Unterschiede auf. Sie sind von einem internen Reformdruck, der von kurzer Dauer war, und fehlendem Reformbewusstsein geprägt. Ferner wurden verhältnismäßig ein-

⁴⁰ Vgl. Bauer: *The Impact of Administrative Reform*, im Erscheinen.

⁴¹ In Anlehnung an Kingdon steht hier ein ‚focusing event‘ für ein herausragendes Ereignis, das den Fokus auf ein Problem lenkt und beispielsweise die öffentliche Wahrnehmung einer Situation als Missstand auslöst. Infolge ist nach Kingdon damit eine Grundvoraussetzung für radikale Veränderungen, wie eine umfassende Reform, geschaffen. Vgl. John W. Kingdon: *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York 1984.

schneidende Veränderungen von einem inkohärenten Führungsstil und einem nicht-partizipativen Reformmanagement begleitet. So zeigte das Kollegium um Kommissionspräsident Jenkins jenseits der öffentlichkeitswirksamen Ankündigung einer Reform kein größeres Interesse an der Umsetzung des Spierenburg- und des Ortoli-Berichts; und auch unter Santer mangelte es an Führungsstärke und der Einbindung der entscheidenden Akteure.

Tabelle 7: Vergleich der untersuchten Reforminitiativen

| Faktor | Ausprägung | Gescheiterte Reforminitiative | | Erfolgreiche Reforminitiative | |
|-----------------------------|----------------------------|-------------------------------|--------|-------------------------------|---------|
| | | Jenkins | Santer | Delors | Kinnock |
| Auslöser der Reform | Extern | | | | • |
| | Intern | • | • | • | |
| Dauer des Reformdrucks | Lang | | | • | • |
| | Kurz | • | • | | |
| Reforminitiator | Politisch | • | • | | • |
| | Administrativ | | | • | |
| Problembewusstsein | Hoch | | | • | • |
| | Gering | • | • | | |
| Geschwindigkeit des Wandels | Schleichend | | | • | |
| | Radikal | • | • | | • |
| Modus des Reformmanagements | Partizipativ | | | • | • |
| | Nicht-partizipativ | • | • | | |
| Führungsstil | Kohärent, systematisch | | | • | • |
| | Inkohärent, unsystematisch | • | • | | |
| Formale Umsetzung | Erfolgreich | | | • | • |
| | Nicht erfolgreich | • | • | | |

Quelle: Eigene Darstellung.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Es können vier Faktoren identifiziert werden, die unmittelbar den Erfolg einer Reforminitiative bedingen. Bei den Beteiligten muss ein Bewusstsein über die Notwendigkeit von Reformen vorhanden sein, zudem muss Druck, im Sinne von interner oder externer Reformnachfrage, dauerhaft aufrechterhalten werden. Ferner bedarf es zur erfolgreichen Umsetzung eines partizipativen Reformmanagements sowie eines kohärenten Führungsstils.

Für die Kommission gilt damit, dass der Mythos der Kinnock-Reform als der einzigen erfolgreichen Verwaltungsmodernisierung seit Bestehen der Organisation relativiert werden muss. Sicherlich war die Reforminitiative von Kinnock die bis dato umfassendste. Sie war zudem von einer erstaunlichen Determiniertheit der politischen Führung im Kommissionskollegium geprägt. Die Kinnock-Reform baut allerdings auf den Erfahrungen und Defizitanalysen vergangener Reforminitiativen auf. ‚Kinnock‘ lässt sich also nur im chronologi-

schen Ablauf der verschiedenen Modernisierungsversuche verstehen. Das mag auf den ersten Blick wenig erstaunen. Aber für die Analyse von Verwaltungsmodernisierungen in internationalen oder supranationalen Bürokratien wirft diese Beobachtung Fragen nach der Lernfähigkeit dieser Verwaltungen und ihren Führern auf, die gerade dann ausgeblendet bleiben, wenn die Kinnock-Reform immerzu als völlig außergewöhnliches Unikat betrachtet wird.

Schaut man mit etwas größerer Distanz auf die Ergebnisse der Untersuchung fällt schließlich auf, dass das verwendete Analyseraster, das aus der vergleichenden Verwaltungswissenschaft entlehnt wurde, erstaunlich gut auf die Kommissionsreformfälle zu passen scheint.⁴² Berücksichtigt man nun den Umstand, dass die Bedeutung internationaler Organisationen im Kontext der Globalisierung eher zu als abnehmen wird,⁴³ erscheint der in der vorliegenden Analyse eingeschlagene Weg der ‚Internationalisierung‘ der vergleichenden Verwaltungswissenschaft zur Nachahmung empfehlenswert. Jedenfalls ist die vorliegende Analyse von Managementwandel in der Kommission als Beitrag zu einem solchen Forschungsprogramm zu verstehen.

42 Vgl. Michael W. Bauer/Helen Förster: Managementwandel in der Europäischen Zentralbank, in: *Verwaltung & Management. Zeitschrift für allgemeine Verwaltung* 3/2008, S. 115-121.

43 Vgl. Michael W. Bauer/Helge Jörgens/Christoph Knill: Organizational Change in international Bureaucracies, in: Wolfgang Seibel (Hrsg.): *Administrative Science meets Peacekeeping. Verwaltungswissenschaftliche Theoriebildung und die Implementierung von Friedensmissionen*, im Erscheinen