



Universität Potsdam

Forschungspapiere „Probleme der Öffentlichen  
Verwaltung in Mittel- und Osteuropa“

Heft 7 (2006)

---

Karen Frauenberger

**Probleme des öffentlichen Dienstes in der  
Tschechischen Republik**

Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation

Forschungspapiere „Probleme der Öffentlichen  
Verwaltung in Mittel- und Osteuropa“

Heft 7 (2006)

---

Karen Frauenberger

**Probleme des öffentlichen Dienstes in der  
Tschechischen Republik**

Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation

### **Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

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

### **Forschungspapiere „Probleme der Öffentlichen Verwaltung in Mittel- und Osteuropa“ Heft 7 (2006)**

Herausgeber: Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung  
und Organisation  
Hochschuldozent Dr. Jochen Franzke  
Kontakt: August-Bebel-Str. 89 D-14482 Potsdam  
Tel.: +49 331 977 3414  
e-mail: [franzke@uni-potsdam.de](mailto:franzke@uni-potsdam.de)

Druck: Audiovisuelles Zentrum der Universität Potsdam

Vertrieb: Universitätsverlag Potsdam  
Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam  
Fon +49 (0) 331 977 4517 / Fax 4625  
e-mail: [ubpub@uni-potsdam.de](mailto:ubpub@uni-potsdam.de)  
<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

**ISSN** 1860-028X  
**ISBN** 3-939469-27-0  
**ISBN** 978-3-939469-27-8

© Universitätsverlag Potsdam, 2006

Dieses Manuskript ist urheberrechtlich geschützt. Es darf ohne vorherige Genehmigung der Autoren / Herausgeber nicht vervielfältigt werden.

**KURZFASSUNG**

Am 1. Mai 2004 trat die Tschechische Republik der Europäischen Union bei. Aufgrund der aus Sicht der EU unzureichenden Reformbestrebungen der tschechischen Regierung erfolgte der Beitritt zu einem Zeitpunkt als sich die öffentliche Verwaltung noch am Beginn ihrer Reform befand, was negative Auswirkungen auf die Fähigkeiten Tschechiens die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu erfüllen aber auch auf die Entscheidungsfindung auf EU-Ebene entfalten kann. Diese Diplomarbeit befasst sich mit dem Einfluss der europäischen Integration auf den öffentlichen Dienst am Beispiel der tschechischen Ministerialverwaltung. Dabei wird nicht nur der Umfang des Einflusses der EU untersucht, sondern auch auf Probleme wie Korruption, mangelnde Professionalität, Politisierung, etc. eingegangen. Ein besonderes Interesse gilt zudem der Analyse des im Jahr 2002 verabschiedeten aber bisher nicht implementierten Beamtengesetzes.

Grundlage der Arbeit ist eine Literaturanalyse, die durch Gespräche mit Vertretern des tschechischen Regierungsamtes und des Innenministeriums, der Delegation der Europäischen Kommission in Prag sowie einigen Akademikern ergänzt wurde.

**Schlagwörter:** *Tschechische Republik, Europäisierung, Europäischer Verwaltungsraum, tschechischer öffentlicher Dienst, tschechische Ministerialverwaltung, tschechisches Beamtengesetz, Stand der tschechischen Transformation, tschechische Verfassung*

## **INHALTSVERZEICHNIS**

### **1. WANDELDE RAHMENBEDINGUNGEN DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES**

- 1.1. Das konstitutionelle politische System
- 1.2. Die Realität des politischen Systems
- 1.3. Das Parteiensystem und die Zivilgesellschaft

### **2. ÖFFENTLICHE VERWALTUNG IN TSCHECHIEN**

- 2.1. Reformen nach 1989
- 2.2. Struktur
- 2.3. Institutionalisierung

### **3. STRUKTUREN UND RECHTSGRUNDLAGEN DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES**

- 3.1. Öffentliche Dienst im Kommunismus
- 3.2. Öffentlicher Dienst heute
- 3.3. Das Arbeitsgesetz
- 3.4. Das Dienstrecht
- 3.5. Implementierungserfahrungen

### **4. PROBLEME DES TSCHECHISCHEN ÖFFENTLICHEN DIENSTES**

- 4.1. Die mangelnde Attraktivität
- 4.2. Folgen der Lustration
- 4.3. Über-Politisierung
- 4.4. Mangelnde Professionalisierung
- 4.5. Hohe Korruption

### **5. EUROPÄISIERUNG DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES?**

- 5.1. Erreichte Ergebnisse
- 5.2. Europäischer Verwaltungsraum in MOE?
- 5.3. Entwicklungsszenarien

### **6. SCHLUSSFOLGERUNGEN**

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Abkürzungsverzeichnis

Literaturverzeichnis

## 0. EINLEITUNG

Wie sieben weitere post-kommunistische Staaten ist die Tschechische Republik im Mai 2004 der EU beigetreten. Insbesondere die öffentliche Verwaltung gab der Europäischen Kommission regelmäßig Anlass zur Kritik. Da insbesondere die Ministerialverwaltung mit einer umfassenden „Programm-, Mitgestaltungs-, Vollzugs- und Koordinierungsfunktion“ ausgestattet ist und insofern maßgeblich die Interessen des Landes in Brüssel vertritt aber auch die Vorgaben der EU umsetzen muss (Lippert/Umbach 2004: 111), liegt der Schwerpunkt dieser Studie auf dem öffentlichen Dienst der Ministerialverwaltung.

Dabei soll die Frage beantwortet werden, welchen Einfluss die europäische Integration auf die Verwaltungsentwicklung Tschechiens nach 1989 entfaltete. Dabei ist es schwierig, die Effekte der Europäisierung von denen der Transformation dezidiert zu unterscheiden, da die EU Einfluss auf den Inhalt und den zeitlichen Rahmen der Reformen nahm (Fournier 1998).

Folgende Thesen wurden durch eine Literaturanalyse bzw. Vor-Ort-Interviews mit Vertretern des tschechischen Regierungsamtes und Innenministeriums sowie einigen tschechischen Wissenschaftlern überprüft: Wenngleich die tschechischen Reformbestrebungen im Bereich des öffentlichen Dienstes aus Sicht der EU nicht zufrieden stellend sein können, ist der Einfluss der europäischen Integration im Vergleich zu den alten Mitgliedstaaten weit reichend und wird sich weiter fortsetzen. Der notwendige Druck kann allerdings nicht mehr von der Europäischen Kommission ausgeübt werden, sondern muss sich von innen heraus aufbauen. Die Zugehörigkeit Tschechiens zu einem europäischen Verwaltungsraum ist nicht erkennbar. Zunächst werden die Rahmenbedingungen für die Entwicklung des tschechischen öffentlichen Dienstes herausgearbeitet, um dann einen Überblick über das politisch-administrative System und den öffentlichen Dienst zu geben. Einen spezifischen Schwerpunkt der Arbeit bildet dann das öffentliche Dienstrecht, einer Schwachstelle der Europäisierung der öffentlichen Verwaltung in Tschechien. Dabei werden vor allem dessen gesetzlichen Grundlagen und bisherige Implementation analysiert. Bevor die Frage nach dem Ausmaß der Europäisierung und möglichen Entwicklungsszenarien beantwortet werden soll, zeigt der Artikel die Probleme des tschechischen öffentlichen Dienstes auf, zu denen auch fünfzehn Jahre nach der „Samtenen Revolution“ politisierte Personalentscheidungen, mangelnde Professionalisierung der Bediensteten, Korruption und Auswirkungen der Lustration gehören.

Die Studie basiert auf einer Diplomarbeit, die im Januar 2005 eingereicht wurde. Spätere Entwicklungen wurden nicht einbezogen.

## 1. WANDELDE RAHMENBEDINGUNGEN DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES

### 1.1. Das konstitutionelle politische System

Laut Verfassung vom 16. Dezember 1992 ist Tschechien ein souveräner, einheitlicher und demokratischer Staat, der die Rechte und Freiheiten des Einzelnen achtet. Das parlamentarische Regierungssystem, das Verhältniswahlsystem für die Abgeordnetenkammer sowie das Zweikammerparlament sind der Verfassung der ersten Tschechoslowakei nachempfunden. Hinzu kommt die Charta der Grundrechte und Freiheiten von 1991 als integraler Bestandteil der Verfassung. Das politische System basiert auf dem Pluralismusprinzip und dem Parteienwettbewerb, plebiszitäre Elemente sind nicht vorgesehen. Einzig das Parlament erfährt durch Wahlen eine direkte demokratische Legitimation. Alle anderen zentralen Staatsorgane leiten sich von ihm ab (Vodička 2004).

Die Verfassung enthält ein parlamentarisches Regierungssystem mit einem Zweikammersystem, bestehend aus der Abgeordnetenkammer (*Poslanecká sněmovna*) mit 200 Volksvertretern<sup>1</sup> und dem Senat (als regionale Vertretung konzipiert) mit 81 Mitgliedern (Art. 15). Der Senat verfügt bei Gesetzesvorlagen zwar über ein Veto, dieses kann aber mit der absoluten Mehrheit des Abgeordnetenhauses überstimmt werden und entfaltet somit nur aufschiebende Wirkung (Art. 39 i.V.m. Art. 41 und 47). Rechtsakte wie Verfassungsänderungen und internationale Verträge bedürfen jedoch einer Mehrheit von 60 % in beiden Kammern (Art. 39 Abs. 4 i.V.m. Art. 40). Die Relevanz des Senats wurde anfangs in Zweifel gezogen, mittlerweile hat er sich als Sicherung gegen Versuche der Regierungsparteien, die Verfassung zugunsten des eigenen Machterhalts zu ändern, bewährt (Vodička 2004).

Die Exekutive wird durch Präsident und Regierung wahrgenommen. Der Präsident wird das Staatsoberhaupt seit 1996 von beiden Kammern gewählt (Art. 58). Die Amtsperiode beträgt fünf Jahre (Art. 55), eine Wiederwahl ist zulässig (Art. 57). Der Präsident verfügt sowohl über eigene Kompetenzen<sup>2</sup> als auch solche, die er nur zusammen mit anderen Verfassungsorganen ausübt<sup>3</sup> und die von Premierminister gegengezeichnet werden müssen.

---

<sup>1</sup> Fraktionsdisziplin herrscht lediglich bei bedeutenden Entwürfen. Abweichendes Stimmverhalten kann bei den wichtigsten Abstimmungen mit Parteiausschluss bestraft werden (Vodička 2004). So schloss die oppositionelle ČSSD 1996 zwei Abgeordnete aus, nachdem diese für den Haushaltsentwurf der Regierung gestimmt hatten.

<sup>2</sup> Gemäß Art. 62. hat er das Recht auf Ernennung des Ministerpräsidenten, inkl. des Erstvorschlagsrechts. Auf dessen Vorschlag ernennt und entlässt der Präsident die übrigen Minister. Darüber hinaus steht ihm das Recht zu, das Abgeordnetenhaus nach den in Art. 35 genannten Gründen aufzulösen. Der Präsident unterzeichnet die Gesetze, kann aber auch mit Ausnahme von Verfassungsänderungen bereits verabschiedete Gesetze zurückweisen. Mit absoluter Mehrheit der Abgeordneten ist dieses Veto jedoch überstimmbar. Er ernennt die Richter des Verfassungsgerichts, den Vorsitzenden des Obersten Gerichts sowie die Richter aller anderen Gerichte.

<sup>3</sup> Hierzu zählen die Vertretung des Staates nach außen sowie wichtige innenpolitische Vorgänge (Art. 63). Der Präsident verhandelt und ratifiziert internationale Verträge, kann diese Kompetenz aber auch an die Regierung abgeben. Er kann Wahlen für das Abgeordnetenhaus und den Senat festsetzen, etc.

Wie in parlamentarischen Regierungssystemen üblich, sind auch in der Tschechischen Republik Legislative und Exekutive verschränkt. Die Regierung als höchstes Exekutivorgan ist in erster Linie auf die Parlamentsmehrheit angewiesen. Die Verfassung sieht für die Regierung jedoch die Möglichkeit vor, Entscheidungen an die Vertrauensfrage zu koppeln. Fasst die Abgeordnetenkammer innerhalb von drei Monaten keinen Beschluss, kann die Regierung um deren Auflösung ersuchen (Art. 35). (Hudalla 2003)

Der Premierminister wird vom Präsidenten ernannt (Art. 68). Er schlägt sein Kabinett vor, welches vor seiner Vereidigung das Vertrauen des Abgeordnetenhauses einholen muss (Art. 68). Wird ihr dieses ein drittes Mal verweigert, kann der Präsident die Kammer auflösen (Art. 35). Die Regierung ist lediglich dem Abgeordnetenhaus gegenüber verantwortlich. Misstrauensvoten (Art. 72) sind nicht konstruktiv und erfordern eine absolute Mehrheit. Da die Regierung als ein Kollektivorgan agiert, ist es nicht möglich, einzelnen Mitgliedern das Misstrauen auszusprechen, sondern nur der gesamten Regierung. Im Gegenzug hat die Regierung aber auch die Möglichkeit, dem Abgeordnetenhaus die Vertrauensfrage zu stellen (Art. 71). Bekommt sie dabei nicht die erforderliche Unterstützung, muss sie zurücktreten (Art. 73 Abs. 2). Hinsichtlich der Existenz einer Richtlinienkompetenz des Premierministers gehen die Meinungen auseinander. Während Hudalla eine solche verneint (2003), sieht Vodička diese als vorhanden an, wenngleich der Premierminister aufgrund des Ressortprinzips nicht direkt in die Ministerien eingreifen kann. (2004) Der Premierminister ist darüber hinaus nicht befugt, einseitig Minister oder deren Stellvertreter zu ernennen und zu entlassen, Ministerien zu schaffen und sie aufzulösen oder Entscheidungen der Minister zurückzuweisen. Dekrete und Gesetzentwürfe kann er nur zusammen mit dem zuständigen Minister abzeichnen. Wenn der Premierminister zurücktritt, muss ihm dies das restliche Kabinett gleichtun. Der tschechische Premierminister verfügt daher über eine vergleichsweise schwache Position, ist er doch weitgehend vom Kabinett oder den zuständigen Ministern abhängig (Brusis 2003).

Die Judikative liegt in den Händen unabhängiger Gerichte und setzt sich aus dem Verfassungsgericht und zahlreichen anderen Gerichten<sup>4</sup> zusammen. Das Verfassungsgericht wurde am 17. Juli 1993 errichtet. Es besteht aus fünfzehn Richtern, die vom Präsidenten für zehn Jahre ernannt werden (Art. 83-93).

Eine Gesetzesinitiative kann von einem Abgeordneten, Abgeordnetengruppen, dem Senat als Ganzes, der Regierung und Vertretungskörperschaften der Regionen stammen (Art. 41 abs. 2). Ca. 80 % der Vorlagen wurden bisher von der Regierung eingebracht. Die Vorschläge der Opposition haben i.d.R. nur geringe Chancen. Die Entwürfe durchlaufen in der Abgeordne-

---

<sup>4</sup> Dabei handelt es sich um den Obersten Gerichtshof, zwei Obergerichte, regionale Gerichte, Bezirksgerichte sowie seit 2003 das Oberverwaltungsgericht



tenkammer drei Lesungen. Eine Ausnahme bildeten vor dem Beitritt jene Gesetze, die der Angleichung an EU-Recht galten. Durch Gesetz Nr. 17/2000 wurde ein beschleunigtes Verfahren möglich.<sup>5</sup> In der Legislaturperiode 1998-2000 wurden auf diese Weise 240 Rechtsnormen erlassen (Vodička 2004: 259).

Innerhalb der Regierung sind Konsultationen von übergeordneter Bedeutung, deren Verfahren durch Vorschriften der Regierung festgelegt sind. Alle betroffenen Ministerien und staatlichen Verwaltungsbehörden nehmen zu den Entwürfen Stellung.<sup>6</sup> Regierungsdekrete und -entwürfe werden zudem dem Legislativrat, ministerielle Verordnungen einer seiner Arbeitsgruppen zur Prüfung übermittelt.<sup>7</sup> Grundsätzlich stellt diese interministerielle Koordination eine gute Grundlage dar. Allerdings erfahren viele Themen hier noch keine endgültige Klärung, so dass sie im Kabinett verhandelt werden müssen. Die Sitzungen sind dann überladen. Die zahlreichen Ausschüsse und Arbeitsgruppen können zudem nicht das Problem der Fragmentierung von Regierung und Verwaltung lösen (OECD 2001).

## **1.2. Die Realität des politischen Systems**

Für die Konsolidierung der Demokratie mögen die beschriebenen Verfassungsbestimmungen durchaus förderlich sein, sie bergen aber auch die Gefahr der Selbstblockade, da das Verhalten der politischen Akteure im Rahmen der Streitaustragung mitunter destruktive Züge annimmt (Beichelt 2001). Insbesondere Vaclav Klaus konnte diese Verfassungsrealität nachhaltig beeinflussen, was auf seine fast uneingeschränkte Machtposition insbesondere während seiner ersten Legislaturperiode als Ministerpräsident (1992-96) zurückzuführen war. Der politische Widerstand dagegen war schwach ausgeprägt. Dies lag an der eigenen Stärke der Bürgerlich-demokratische Partei (ODS), der Schwäche ihrer Koalitionspartner<sup>8</sup>, aber auch der Unfähigkeit der Abgeordnetenversammlung, die Regierung zu kontrollieren. Dabei kamen Klaus die mangelnde Professionalität der Mandatsträger der Abgeordnetenversammlung<sup>9</sup> und die Frag-

---

<sup>5</sup> Dieses musste aber mit der Vorlage beantragt und begründet werden. Sprachten sich 50 Abgeordnete oder zwei Fraktionen gegen das Verfahren aus, musste die Standardprozedur eingeleitet werden (Vodička 2004)

<sup>6</sup> Sind Fragen des Haushalts zu klären, werden die Tschechische Nationalbank und der Rechnungshof (Supreme Audit Office) einbezogen.

<sup>7</sup> Das Parlament hat eine eigene Institution zur Prüfung der Kompatibilität der Gesetzgebung. (OECD 2001)

<sup>8</sup> Die ODS besetzte 10 der 19 Ministerposten. Das in Art. 76 Abs. 2 festgelegte Mehrheitsprinzip verhinderte daher, dass die kleineren Koalitionspartner mit einem Veto die Pläne der ODS verhindern konnten. Klaus ignorierte zudem die zwischen den Koalitionspartnern geschlossenen Vereinbarungen oder diskreditierte die anderen Regierungsparteien in der Öffentlichkeit, indem er ihnen vorwarf, aus parteipolitischen Beweggründen, die Regierung und die Transformation zu gefährden. (Hudalla 2003)

<sup>9</sup> 1992 kam es zu einem grundlegenden Elitenaustausch, zurückzuführen auf den Umstand, dass die Parteien ihre Leistungsträger für die Wahlen zur Bundesversammlung aufgestellt hatten, während im zur Abgeordnetenversammlung aufgewerteten Nationalrat in erster Linie Vertreter der zweiten Reihe zu finden waren (Hudalla 2003).

mentierung des Parteiensystems<sup>10</sup>, inklusive der Spaltung des linken Lagers entgegen. Zudem polarisierte die ODS das politische Klima. (Hudalla 2003)

Aus den Wahlen 1996 ging die Opposition gestärkt hervor, während die Regierungskoalition nur noch 99 der 200 Sitze für sich reklamieren konnte. Diese für den Konsolidierungsprozess zu begrüßende Stärkung des Parlaments führte letztlich aber zu einer Blockade des politischen Systems. Zwar verpflichtete sich die Sozialdemokratische Partei (ČSSD) unter Zeman, der die Oppositionspolitik bereits maßgeblich radikalisiert hatte, der Neuauflage der Regierung zuzustimmen, allerdings machten persönliche Grabenkämpfe zwischen Klaus und Zeman eine Zusammenarbeit faktisch unmöglich. Der Sturz der zweiten Regierung Klaus ist letztlich aber auf regierungsinterne Faktoren, eine sich vertiefende Wirtschaftskrise, innerparteiliche Auseinandersetzungen beim kleineren Koalitionspartner Demokratische Bürgerallianz (ODA) zurückzuführen. (Hudalla 2003)

1998 kam es zu vorgezogenen Neuwahlen, die eine Minderheitenregierung (74 von 200 Mandaten) der ČSSD unter Zeman hervorbrachten. Diese wurde von der ODS toleriert, was letztlich einer Zusammenarbeit gleichkam. Grundlage war ein "Abkommen über die Schaffung einer stabilen politischen Umwelt in der Tschechischen Republik" - der "Oppositionsvertrag"<sup>11</sup>. Dieser stärkte die Position der beiden großen Parteien und marginalisierte das Einflusspotenzial der übrigen. (Vidláková 2001, Vodička 2004, Freedom House 2004)

Mit der Regierung Špidla (ČSSD) kehrte ab 2002 ein Stück weit Normalität ein. Die Koalition mit KDU-ČSL und US-DEU verfügt jedoch lediglich über eine Mehrheit von 101:99 Stimmen, was insbesondere durch die doch beträchtlichen ideologischen Diskrepanzen zwischen linker ČSSD und marktliberaler US-DEU an Brisanz gewinnt. (Lang 2002) Die Kommunistische Partei Tschechiens und Morawiens (KSČM) konnte ihren Stimmenanteil mit 19 % nahezu verdoppeln. (Vodička 2004: 264) In der Folge wurden erstmalig einige ihrer Vertreter in parlamentarische Ämter (u. a. stellvertretender Parlamentspräsident) gewählt, was die Isolation der Partei ein Stück weit aufhob (Lang 2002).

Das größte Problem besteht für aktuelle Regierungen insofern darin, eine Mehrheit für die eigenen Vorschläge zu finden. Dennoch unterstellt Freedom House den politischen Eliten

---

<sup>10</sup> Permanente Abspaltungen, Neugründungen und Umgruppierungen führten zu Instabilität und letztlich sogar zu einem Stimmenzuwachs der Regierungskoalition. (Hudalla 2003)

<sup>11</sup> Beide Parteien vereinbarten, den jeweiligen Wahlsieger zu unterstützen und keine Koalition mit anderen Parteien einzugehen. Während die ČSSD die Regierung stellte, bekleideten die Vertreter der ODS die wichtigsten Parlamentsposten. Öffentlich wurde die auf Konfrontation angelegte Rhetorik beibehalten, inoffiziell kooperierte man. (Vancura 2002) Bedenklich an dieser Kooperation war insbesondere die Tatsache, dass beide Parteien Angelegenheiten mit außen- und innenpolitischer Wirkung vor der Befassung im Parlament hinter verschlossenen Türen diskutierten. Diese Zusammenarbeit wurde 2002 auf den Haushaltsbereich, den Beitrittsprozess zur EU, das Wahlsystem sowie die Kommunikation zwischen Abgeordneten und Senatoren beider Parteien ausgedehnt. Sowohl das Abkommen als auch seine Anlagen lösten erhebliche Kritik aus. (Vodička 2004)

Stabilität, da viele der Parteispitzen Erfahrungen in Leitungspositionen von Ministerien und Behörden sowie in Parlamentsausschüssen gesammelt haben. (2004)

Die zweite zentrale Person im politischen System war Präsident Vaclav Havel. Er legte die ihm von der Verfassung zugewiesenen Befugnisse weit aus, indem er sich erheblich in die Tagespolitik einmischte. (Hudalla 2003, Vodička 2003) Er machte dabei umfangreich von seinem Recht Gebrauch, Gesetze durch sein aufschiebendes Veto zu blockieren und äußerte sowohl innen- als auch außenpolitisch Ideen, die nicht mit der Regierungsposition korrespondierten (Hudalla 2003). 1997 trug er zudem aktiv zum Sturz der zweiten Klaus-Regierung bei und ernannte gegen den Willen der politischen Elite den parteilich ungebundenen Nationalbankchef Tošovský zum Premierminister. Damit wagte er sich sehr weit in die machtpolitische Sphäre des Parteienwettbewerbs vor, was zusammen mit anderen Faktoren zum Machtverlust führte. (Hudalla 2003, Vidláková 2001, Vodička 2003)

In den Präsidentschaftswahlen 2003 wurde ein anderes Problem deutlich. Anders als Umfragen zunächst vermuten ließen, setzte sich in der neunten Wahlrunde Vaclav Klaus als neuer Präsident durch, obwohl die ČSSD mit ihrem Kandidaten aussichtsreich im Rennen gelegen hatte, aufgrund interner Machtkämpfe aber nicht in der Lage war, ihren Kandidaten wählen zu lassen (Vodička 2004, Freedom House 2004). Ungünstige Konstellationen können demnach dazu führen, dass das Präsidentenamt über einen längeren Zeitraum unbesetzt bleibt.

### **1.3. Das Parteiensystem und die Zivilgesellschaft**

In der tschechischen Abgeordnetenkammer sind derzeit (2005) fünf Parteien vertreten – die bereits genannten ČSSD, ODS, KSČM sowie die Christlich-demokratische Union tschechoslowakischer Volksparteien (KDU-ČSL) und die Freiheitsunion-Demokratische Union (US-DEU). Wenngleich die KSČM anders als in den anderen MOE-Staaten eine Auflösung und damit die Distanzierung von ihrer Vergangenheit ablehnt, geht Beichelt davon aus, dass auch in Tschechien der Regimekonflikt überwunden ist. (2001) Allerdings verfügt die KSČM nicht nur über die meisten Mitglieder und das größte Parteivermögen (Vancura 2002), sondern mittlerweile im tschechischen Parlament auch die drittstärkste Fraktion stellt und bei den Wahlen zum Europäischen Parlament sogar zweitstärkste Kraft wurde. (Freedom House 2004) Während der Klaus-Regierungen blieb sie weitgehend marginalisiert. Mittlerweile wird auf sie aber punktuell als Mehrheitsbeschafferin zurückgegriffen. (Beichelt 2001)

Es wird sich zeigen, inwieweit Annahmen zutreffen, dass im Vergleich zu anderen postkommunistischen Staaten das Parteiensystem in Tschechien relativ weit vorangeschritten und insoweit recht stabil ist. (Merkel et al. 2003) Abgesehen von der KSČM sind alle im Parla-

ment vertretenen Parteien dem sozialliberalen Spektrum zuzuordnen, was einen gewissen Grundkonsens über die zentralen politischen Entscheidungen und damit die Richtung des demokratischen Wandels mit sich bringt. (Beichelt 2001, Freedom House 2004) Die Europaparlamentswahlen 2004, in denen die ČSSD erdrutschartige Verluste und das Ende der Regierung Špidla hinnehmen musste, zeigen aber, dass diese Aussage differenziert betrachtet werden muss. Tschechische Politikforscher äußern die Befürchtung, dass die Parteienlandschaft Tschechiens sich mittelfristig umstrukturiert und neu polarisiert. Auseinandersetzungen würden dann in erster Linie zwischen ODS und Kommunisten und weniger den Sozialdemokraten stattfinden. Die ČSSD wird diesen Trend nur verhindern können, wenn es ihr gelingt, als Sprachrohr der gemäßigten Linken akzeptiert zu werden. (Schuster 2005)

Problematisch erscheint ferner der geringe Einfluss von pluralistischen Interessengruppen und sozialen Akteuren. Die politische Elite hat ihre Macht mittel der Parteien monopolisieren. Gleichzeitig finden aber genau diese nur bedingte Akzeptanz in der Bevölkerung, was sich in geringer Wahlbeteiligung niederschlägt. Der Grund kann - mit Ausnahme der KSČM – in fehlenden Traditionen und organisatorische Ressourcen vermutet werden. (Elster et al. 1998)

Diese Situation hat sich in den letzten Jahren zwar etwas verändert. Grundsätzlich ist die tschechische Zivilgesellschaft nur unzureichend entwickelt. (Pavlík 2002) Die Zahl zivilgesellschaftlicher Institutionen steigt zwar an, deren Qualität bleibt aber gering. Die Nichtregierungsorganisationen (NROs) sind noch sehr stark vom Staat bzw. ausländischen Geldgebern abhängig. Zwar haben Minister, Parlamentarier und andere politische Akteure mittlerweile ihre Zusammenarbeit mit NROs verbessert und beziehen sie mitunter in die Konsultationen zur *policy* Planung und Gesetzgebung ein, allerdings betrachten die meisten Regierungsbeamten die NROs eher als Störfaktor. Deren guter Zugang zu den Medien sollte aber ihren Einfluss verbessern helfen. (Freedom House 2004)

Die zuvor beschriebene Situation führt letztlich dazu, dass die politische Stabilität nach wie vor sehr stark vom Politikverständnis und den persönlichen Qualitäten der politischen Elite abhängt. (Elster et al. 1998)

## 2. ÖFFENTLICHE VERWALTUNG IN TSCHECHIEN

### 2.1. Reformen nach 1989

Durch die politischen Umbrüche 1989 lösten sich nicht zuletzt die Parteigremien auf, so dass nunmehr die Frage nach der Leitung der Verwaltung auftrat. Mit der Einführung der Marktwirtschaft mussten Steuerung und Wirtschaftsfunktionen voneinander getrennt werden, u. a. zurückzuführen auf die mit Privatisierung und Restitution einhergehenden neuen Eigentumsverhältnisse. Nach den ersten Wahlen kam es zudem zu einem kompletten Austausch der Führungsspitzen. Aufgaben wurden auf die Regionen übertragen.

Noch während des Bestehens der ČSFR (1989-1992) wurde die Ministerienlandschaft signifikant umgestaltet. Zehn neue Ministerien und zwei zentrale Verwaltungsbehörden wurden errichtet, neun Ministerien und zentrale Verwaltungsbehörden abgeschafft. Die Aufgaben der anderen Ministerien erfuhren ebenfalls einen grundlegenden Wandel. Entweder kamen neue Aufgaben hinzu. Oder aber Kompetenzen wurden auf andere Verwaltungen übertragen. Nach der Trennung der ČSFR 1993 benötigte die Tschechische Republik eigene Ministerien, die bisher auf der föderalen Ebene angesiedelt waren. (Vidláková 1996, SIGMA 2001) Positiv wirkte sich für Tschechien aus, dass es mit Prag als Hauptstadt und Zentrum der ehemaligen ČSFR auf entsprechende administrative Ressourcen zurückgreifen konnte. (Beichelt 2001)

Hinzu kam die Schaffung von *agencies*.<sup>12</sup> Neben diesen staatlichen Institutionen übernahmen Wirtschaftsunternehmen und Nichtregierungsorganisationen einzelner Branchen Aufgaben der zuvor existierenden Komplexe.<sup>13</sup> Die betreffenden persönlichen Netzwerke bestehen allerdings weiter.

Unter diesen Voraussetzungen kann man daher weniger von einer Modernisierung bzw. Reform, sondern vielmehr von der Rekonstruktion der öffentlichen Verwaltung sprechen. Hierfür musste das Fundament, auf dem die kommunistische Verwaltung basierte,<sup>14</sup> durch das Rechtsstaatlichkeitsprinzip ersetzt werden, um die Entwicklung einer demokratischen Verwaltung zu ermöglichen. (Vidláková 1996) Notwendig war zudem die Ausrichtung des Verwaltungshandelns auf die auch in westlichen Demokratien typischen Prinzipien Effizienz,

---

<sup>12</sup> Dies eröffnet die Möglichkeit, die Probleme der großen und unflexiblen Ministerien durch das Auslagern von Aufgaben zu lösen. Wenngleich die EU keine direkten Vorgaben für diesen Bereich im *Acquis* verankert, fordert sie doch die Errichtung von *agencies* - zum einen regulierende zum anderen distributive wie die *SAPARD-Agenturen*. Diese fallen nicht unter das neue Beamtenrecht und sollen daher nicht weiter untersucht werden.

<sup>13</sup> Das institutionelle System der MOE Staaten war vor 1989 sehr stark fragmentiert. Neben einer großen Anzahl von „gängigen“ Ministerien existierten auch solche einzelner Branchen sowie verschiedene zentrale Regierungsbehörden. Diese bildeten „Komplexe“, in denen Verwaltungs- und Wirtschaftstätigkeit ineinander übergingen.

<sup>14</sup> Vorherrschaft der kommunistischen Partei, Planwirtschaft, Verwaltung als Kontrollinstrument, etc. (Hesse 1996)

Effektivität und Flexibilität (Hesse 1996) sowie Rechtssicherheit, Transparenz, Amtshaftung, Neutralität und Nichtdiskriminierung. (Bossaert et al. 2001)

Die Reformversuche Anfang der 1990er Jahre wurden in der ČSFR durch die Aktivitäten der föderalen Ebene einerseits und der Teilrepubliken andererseits mitunter erheblich erschwert. (Hesse 1993, SIGMA 2001) Entweder kam es zu Doppelarbeiten oder aber beide Ebenen schoben sich gegenseitig die Verantwortung zu. Veränderungen wurden unsystematisch und nur teilweise herbeigeführt, ohne dabei ein umfassendes Reformkonzept zu verfolgen. (Hesse 1993) An der Gesetzesinflation hat sich nach Einschätzung SIGMAs bis heute nichts geändert. Vorschriften werden dupliziert, Verfahren und Empfehlungen sind nicht aufeinander abgestimmt. Das Problem besteht dabei u. a. darin, dass Beamte ohne Ausführungsvorschriften und schriftliche Anweisungen ihrer Vorgesetzten nicht tätig werden. (SIGMA 2004) Damit übernehmen sie aber auch keine Verantwortung für ihr Handeln.

Darüber hinaus standen die Reformen der öffentlichen Verwaltung Anfang der 1990er Jahre auch nicht an exponierter Stelle der Agenda. Das Hauptaugenmerk der Regierung Klaus und der internationalen Akteure lag in dieser Zeit vielmehr auf der Einführung der Marktwirtschaft. (Nunberg 1999, Hesse 1996, SIGMA 2001 und SIGMA 1999, Vidláková 2001)

Erst die Regierung Zeman beschloss die Errichtung einer für die Verwaltungsreform zuständigen Abteilung im Innenministerium, bestehend aus drei Referaten: Verwaltungsreform, Aus- und Weiterbildung von Beamten, Nutzung von Informationstechnologien in der öffentlichen Verwaltung. Im März 1999 nahm diese einen "Fahrplan" für die Verwaltungsreform<sup>15</sup> an, der die Verwaltung in die Lage versetzen sollte, die Vorgaben der Europäischen Kommission zu erfüllen. In den Jahren 1999 und 2000 wurden zahlreiche Entwürfe des Innen- und des Finanzministeriums durch das Parlament angenommen. Die Reformbestrebungen bekamen in dieser Zeit einen signifikanten Schub. (SIGMA 2001)

### 2.2. Struktur

Die zentrale Staatsverwaltung setzt sich aus derzeit fünfzehn Ministerien und elf übrigen zentralen Verwaltungsbehörden im Sinne des Kompetenzgesetzes zusammen (Siehe Abbildung 1). Bei letzt genannten handelt es sich um typische Exekutivagenturen, die durch ein Gesetz des Parlamentes zur Verabschiedung von Verordnungen ermächtigt werden können<sup>16</sup>. Die Leiter dieser Behörden sind keine Regierungsmitglieder, werden aber - mit Ausnahme der

---

<sup>15</sup> Dieser sah neben der Errichtung der Regionen, die Entpolitisierung der Staatsverwaltung durch Verabschiedung eines Dienstrechts, die Reduzierung der Bürokratie, eine Ausweitung der Beteiligungsrechte der Bürger und die Stärkung der wirtschaftlichen Kräfte lokaler und regionaler Entscheidungsträger vor.

<sup>16</sup> Nationales Sicherheitsamt, Amt für Wettbewerbsschutz, Amt für das staatliche Informationssystem, Amt für Nukleare Sicherheit, Tschechisches Statistikamt, etc. (SIGMA 1999)

Leiter des Statistischen Amtes und des Amtes für Wettbewerbsschutz - vom Präsidenten ernannt und entlassen. (SIGMA 1999)

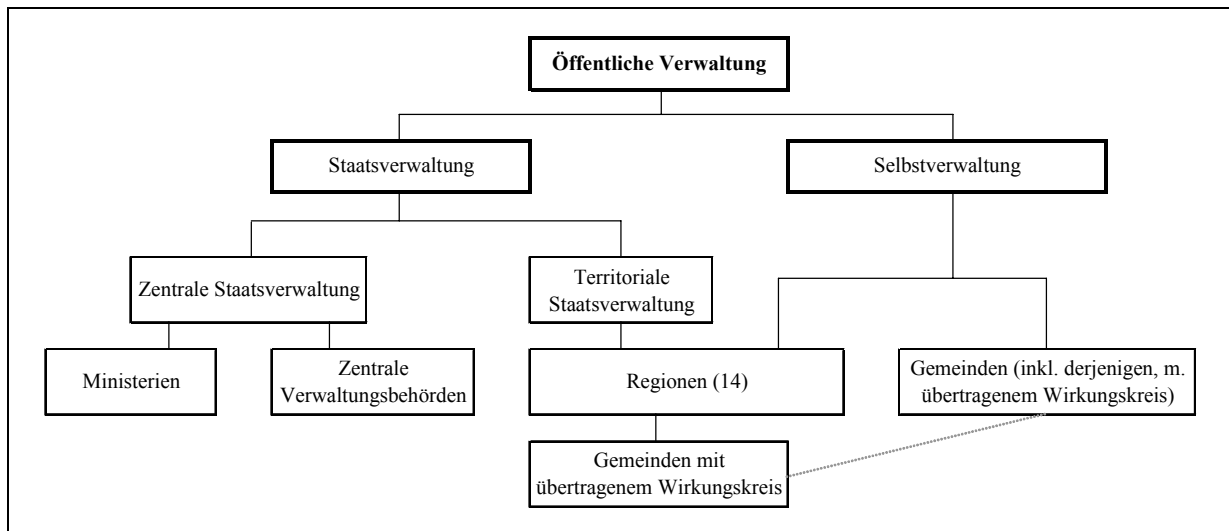


Abbildung 1 Die Struktur der tschechischen öffentlichen Verwaltung

Daneben existiert eine „territoriale“ Staatsverwaltung, die von Organen der territorialen Selbstverwaltung – Regionen und Gemeinden - ausgeübt wird. Diese haben begrenzte Entscheidungsbefugnisse<sup>17</sup> und unterliegen der Fachaufsicht durch höhere Organe. Einige Gemeinden besitzen auch einen übertragenen Wirkungskreis.<sup>18</sup> Daneben haben sie originäre Aufgaben des selbständigen Wirkungskreises zu erfüllen. Hier besitzen die Gemeinden Entscheidungsbefugnisse. Der Staat besitzt nur die Rechtsaufsicht. (ministerstvo vnitra 2002)

Das tschechische System besitzt neben den Gemeinden mittlerweile eine zweite Ebene der territorialen Selbstverwaltung - die Regionen („höhere territoriale Selbstverwaltungseinheiten“). Im Jahr 2000 fanden erstmals Wahlen zu den Regionalvertretungen statt. Es kam in Folge zu sog. Besitzübertragungen. Dabei gingen Zuschussorganisationen und Organisationseinheiten des Staates in den Bereichen Schule, Kultur, Verkehr, Gesundheit und Soziales an die Regionen über. Den Regionen wurden dabei Befugnisse übertragen, die ursprünglich bei Ministerien bzw. den Kreisen<sup>19</sup> angesiedelt waren.<sup>20</sup> (ministerstvo vnitra 2002)

<sup>17</sup> "If authorised by an Act of Parliament, ministries, other administrative offices and organs of territorial self-government may issue regulations, on the basis of and within the bounds of that act." (Art. 79 Abs. 3)

<sup>18</sup> Dabei wird ihnen der Vollzug der Staatsverwaltung in genau abgegrenzten Bereichen (Bauamt, Grundbuchamt, etc.) auf ihrem Territorium aber auch auf dem einiger angrenzender Gemeinden übertragen.

<sup>19</sup> Da das Land mit 10 Millionen Einwohnern eher zu den kleineren Staaten gehört, entschied man sich für ein dreistufiges Modell. In der zweiten Dezentralisierungsphase verschwanden daher die Kreise mit Wirkung vom 1.1.2003. Die Aufgaben gingen an die Gemeinden und Regionen in deren übertragenen Wirkungskreis über (ministerstvo vnitra 2002).

<sup>20</sup> Schulwesen, Kultur, Sozialversicherung, Bauverfahren, Raumordnung und regionale Entwicklung, Gesundheitswesen, Inneres, Landwirtschaft, Jagd- und Fischereiwesen, Wasserwirtschaft, Verkehr sowie Umweltschutz

Exekutive und die öffentliche Verwaltung basieren in erster Linie auf der Verfassung. Das Ausmaß exekutiver Gewalt ist dabei in Art. 2 Abs. 3 festgeschrieben: "Staatliche Gewalt soll allen Bürgern dienen und nur in den Grenzen und der Tradition des Gesetzes gelten." Art. 79 Abs. 1 legt fest, dass Ministerien und andere Verwaltungsbehörden nur durch ein Gesetz des Parlaments errichtet und mit ihren Kompetenzen ausgestattet werden können. Gleiches gilt für die Arbeitsbeziehungen ihrer Beschäftigten (Art. 79 Abs. 2). Die organisatorischen Befugnisse der Regierung hängen insofern von der Zustimmung des Parlaments ab, da für jede organisatorische Veränderung ein Gesetz nötig ist. (SIGMA 2003)

Art. 78 der Verfassung beinhaltet zudem das Recht der Regierung, aufgrund eines Gesetzes und in seinem Rahmen allgemein verbindliche Rechtsvorschriften zu erlassen. Diese speziellen Befugnisse eines Ministers eröffnen Handlungsspielräume beim Entwurf der Sekundärgesetzgebung. Beamte werden auf Anweisung seitens ihres Ministers unter Beachtung der dem Ministerium zugestandenen Kompetenzen tätig (Kompetenzgesetz Nr. 2/1969, inkl. der zahlreichen Novellierungen)<sup>21</sup>. (Vidláková 1999) Das Gesetz findet auch auf die sonstigen zentralen Verwaltungsbehörden Anwendung.

Die Behörden der zentralen Staatsverwaltung sind hierarchisch gegliedert. Die Verantwortung wird vom jeweiligen Leiter getragen. Stellvertretende Minister verfügen über keinen Verfassungsrang (Vodička 2004). Das Kompetenzgesetz bestimmt die vertikale und horizontale Verknüpfung zwischen den Ministerien bzw. zwischen diesen und den nachgeordneten *agencies*. Die interministerielle Koordinierung ist zudem in den Verfahrensregeln der Regierung und den legislativen Regelungen vorgesehen. Allerdings verlangsamen diese durch ihre Ineffizienz die Arbeit der Regierung.

Das Verwaltungsverfahren ist durch Gesetz Nr. 71/ 1967 festgelegt. Hinzu kommen spezielle Verfahren in verschiedenen Sektoren und Themenbereichen, die mitunter erheblich untereinander und in Bezug auf das zuvor genannte Gesetz variieren. Die rechtliche Sicherheit von Verwaltungsentscheidungen ist daher bislang nicht umfassend garantiert. (SIGMA 2003) Bis 2003 unterlagen Verwaltungsentscheidungen der Gerichtsbarkeit gewöhnlicher Gerichte. Seit dem 1.1.2003 existiert das Oberverwaltungsgericht, welches nicht nur Verwaltungsentscheidungen annullieren, sondern auch „Ersatzentscheidungen“<sup>22</sup> treffen kann. (SIGMA 2003)

Das Parlament kann die Aktivitäten der öffentlichen Verwaltung durch den Minister und die Leiter der zentralen Verwaltungsbehörden überprüfen lassen, wobei es jedem Abgeordneten freisteht, entsprechende Informationen zu verlangen, die dann innerhalb von 30 Tagen gelie-

---

<sup>21</sup> Mehr als 50 Änderungen seit 1989. (SIGMA 2003: 6)

<sup>22</sup> Das Gericht fällt hierbei eine Entscheidung, welche die falsche der Verwaltung ersetzt.



fert werden müssen.<sup>23</sup> Darüber kann das Parlament in besonders schwerwiegenden Fällen einen Untersuchungsausschuss einrichten, um in Angelegenheiten des öffentlichen Interesses zu ermitteln (Art. 48 der GO der Abgeordnetenkammer). (Vidláková 1999)

Am 12. Dezember 2000 nahm der erste Ombudsmann seine Arbeit auf. Er wird vom Präsidenten nominiert und von der Abgeordnetenkammer gewählt. Seine Aufgabe besteht darin, die Staatsverwaltungstätigkeit zu kontrollieren, um die Einhaltung der Menschenrechte zu schützen und behördliche Willkür zu beschränken. Er kann zwar Empfehlungen abgeben, diesen muss aber nicht zwangsläufig gefolgt werden. (Vodička 2004)

Eine Kontrolle erfolgt ferner durch den Rechnungshof (Art. 97 Abs. 1 der Verfassung). Dieser prüft der im Rahmen des Gesetzes (Nr. 166/1993) die Haushaltsführung zentraler Verwaltungsbehörden, staatlicher Unternehmen und sonstiger Organisationen und Rechtspersonen, die staatliche Subventionen erhalten, sowie die Verwaltung der ausländischen Finanzmittel, öffentliche Aufträge.<sup>24</sup> Bei Unregelmäßigkeiten werden die entsprechenden Strafverfolgungsbehörden eingeschaltet. (SIGMA 2001) Alle zentralstaatlichen Verwaltungsbehörden verfügen zudem über eigene Kontrolleinheiten und –mechanismen. (Vidláková 1999)

### **2.3. Institutionalisierung**

Wie die anderen MOE-Staaten ist auch Tschechien fünfzehn Jahre nach dem Ende des kommunistischen Regimes nur bedingt in der Lage, die Probleme der öffentlichen Verwaltung zu beheben. Es fehlt ein Konzept, welches die Rolle des Staates in Bezug auf die Wirtschaft und soziale Transformation festlegt. Es gibt nach wie vor die alten Systemelemente, selbst wenn Funktionen übertragen wurden.<sup>25</sup>

Die Verwaltungssysteme sind weder transparent noch kohärent. Es hat sich eher der vertikale Ansatz durchgesetzt, bei dem die horizontale Koordination auf politischer und administrativer Ebene nicht ausreichend ausgeprägt ist. (SIGMA 2004) In Tschechien kann zudem die Regierungskoalition mitunter nicht auf ihre eigene Mehrheit vertrauen, um ihre Gesetzentwürfe durch das Parlament zu bringen. Aber selbst wenn es zu einer Kooperation auf Ministerialebene kommt, erreicht diese häufig nicht die Arbeitsebene, so dass die Umsetzung umfangreicher *politiques* von Anfang an belastet ist. (OECD 2001)

---

<sup>23</sup> Art. 11, Gesetz Nr. 90/1995 über die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses

<sup>24</sup> Ausgenommen sind hiervon die Nationalbank, Kommunen und höheren territorialen Verwaltungseinheiten.

<sup>25</sup> Dies ist darauf zurückzuführen, dass anders als bei Zusammenbrüchen und Neugründungen von Staaten Verwaltungen zwar rekonstruiert werden mussten, hierbei aber auf bestehenden Strukturen aufgebaut werden konnte. Im Ergebnis handelt es sich um Kombinationen aus pre-kommunistischen und kommunistischen Elementen sowie einzelnen Bestandteilen der Verwaltungen westlicher Staaten, zusätzlich angepasst durch dem Transformationsprozess geschuldete eigene Innovationen. (Nunberg 1998: 1 ff)

Die Verwaltungsstrukturen überlappen sich teilweise und nehmen zu viele Aufgaben wahr. Die dem Europäischen Verwaltungsraum zuzurechnenden Prinzipien Effektivität, Effizienz und Flexibilität sind in MOE nicht handlungsbestimmend. Vielmehr benötigt die Verwaltung viele kostenintensive Ressourcen. Die zentralen Verwaltungsbehörden sind in bereits verabschiedeten Strategien kaum integriert, was sich auf ihre Institutionalisierung und Kontrolle negativ auswirkt. (SIGMA 2004)

Die Organisationskultur lässt wenig Raum für Veränderungen der Organisation. Die Verwaltung ist zudem unflexibel und den politischen Zyklen ausgesetzt (SIGMA 2004), wodurch Reformbestrebungen in den MOE-Staaten mal voranschreiten und dann wieder hinter das bisher erreichte zurückfallen (Bossaert/Demmke 2002). Die interne Kommunikation (horizontal und vertikal) ist schlecht und führt zu längeren Reaktionszeiten. (SIGMA 2004) Das *policy*-Denken konzentriert sich in erster auf die Interessen der einzelnen Abteilungen und Branchen, so dass horizontale Ansätze nicht ausreichend einbezogen werden. Reformversuche sind daher nicht in der Lage alle Interessen zu berücksichtigen und die für die Umsetzung notwendige breite Akzeptanz zu schaffen. (SIGMA 2004)

Im Mittelpunkt der tschechischen Reformbestrebungen steht die Frage, wie stark eine professionalisierte Verwaltung ins *policy making* einbezogen wird und damit den Erfolg der Regierenden garantiert. Im Prager Fall war zunächst alles auf Vaclav Klaus zugeschnitten. Als Regierungschef kontrollierte er zusammen mit seinem Finanzminister den Staatshaushalt und dominierte seine Koalitionspartner bzw. die Opposition. Die negativen Auswirkungen dieser stark personalisierten Ausübung politischer Macht wurden noch dadurch verschärft, dass Klaus es versäumte, diese Machtposition institutionell zu untermauern. Die Kernverwaltung war daher nach seiner Ablösung nach wie vor unterentwickelt (Goetz et al. 2001) und sehr „kopflastig“. Dieser Zustand hat sich offensichtlich noch nicht grundsätzlich geändert.

Die tschechische Verwaltung zeichnet sich nach wie vor durch eine recht ausgeprägte Hierarchie aus, die die inter- und intraministerielle Koordinierung erschwert. (Lippert/Umbach 2004, Europäische Kommission 2003, OECD 2001). Da insbesondere die mittlere Hierarchieebene nicht gewillt ist, eigenverantwortlich Entscheidungen zu treffen (Lippert/Umbach 2004, OECD 2001), wurden die Entscheidungsbefugnisse im Zuge der Beitrittsverhandlungen auf die höchste Ebene delegiert. Es ist jedoch unerlässlich, die Arbeitsebene mit entsprechenden Befugnissen und Handlungsspielräumen für das Verhandeln mit Brüssel und den anderen Mitgliedstaaten auszustatten, um die volle Teilnahme Tschechiens am EU-Politikzyklus zu gewährleisten. (Lippert/Umbach 2004) Wie in westlichen Staaten entstammen Gesetzesvorlagen zumeist der Ministerialbürokratie, die auch für eine korrekte Implementierung zu sorgen

hat. Insofern stellen insbesondere die Qualifikation der öffentlich Bediensteten aber auch die Qualität der Korruptionsbekämpfung einen Eckpfeiler des Systems dar. (Hudalla 2003, SIG-MA 2001, Fournier 1998, Hesse 1998)

Die öffentliche Verwaltung kann zudem die Zusammenarbeit innerhalb der Regierung sowie zwischen ihr und den anderen Behörden unterstützen. Sie trägt insofern zur Qualität des *Check and Balance* innerhalb des Staates bei. (Fournier 1998, Hesse 1998) Das tschechische System lässt jedoch Zweifel an dieser Fähigkeit aufkommen.

Das wichtigste Gremium für die Koordinierung der Exekutive und die Entscheidungsfindung der Regierung ist das Kabinett. Diesen Abstimmungen ist als Quorum die absolute Mehrheit der anwesenden Kabinettsmitglieder zugrunde gelegt. Die Sitzungen werden auf Ministerebene und durch das Regierungspräsidium sowie den Legislativrat<sup>26</sup> vorbereitet, die somit das *gate-keeping* bestimmen. Die Verwaltung ist hieran nicht beteiligt. Auch der Leiter des Regierungsamtes spielt dabei nur eine assistierende Funktion. Die Rolle des Regierungsamtes bei der Vorbereitung von Gesetzesakten fällt gering aus, während die zuständigen Ministerien über einen recht großen Handlungsspielraum verfügen. (Brusis 2003) Die Kernverwaltung in Form des Regierungsamtes spielt demnach keine übergeordnete Rolle (Goetz/Wollmann 2001), was mit der schwachen Position des Premierministers korrespondiert.

Gesetzesinitiativen seitens der Regierung sind ohne Zustimmung des zuständigen Fachministeriums, das zunächst die Zielsetzung eines entsprechenden Vorschlages prüft, nicht möglich. Das Regierungsamt hat ferner keine Kompetenzen, wenn es um die Prüfung der Frage geht, ob der Entwurf die Vorgaben des Kabinetts erfüllt. Die Zuständigkeit hierfür liegt beim Legislativrat und beim Kabinett. (Brusis 2003) Die OECD bewertet diese Vorgehensweise anders. Demnach spielt das Regierungsamt eine zentrale Rolle bei der Beratung der Regierung in Bezug auf die Entwicklung von *policies*. Noch unter der Regierung Špidla war ein stellvertretender Premierminister für die Gesetzgebung zuständig. Diesem waren die Abteilung für die Gesetzgebung und die für die Kompatibilität mit dem EU-Recht unterstellt. Heute übernimmt diese Aufgabe der Minister für Gesetzgebung und Vorsitzende des Legislativrates, dem allerdings kein eigenes Ministerium unterstellt ist. Jede der zuvor genannten Abteilungen unterstützt die Regierung im Gesetzgebungsprozess und bereitet dabei Bewertungen der einzelnen Rechtsakte für den Legislativrat vor. (2001)

Kabinettsausschüsse spielen in Tschechien eine untergeordnete Rolle. Einzig das Präsidium der Regierung, das sich aus dem Premierminister, seinen Stellvertretern und dem Finanzminister zusammensetzt, wurde nach diesen Vorgaben errichtet. Da die Regierung nur als Kol-

---

<sup>26</sup> Er setzt sich aus Rechtsanwälten, Richtern und Rechtsspezialisten tschechischer Universitäten zusammen und prüft die Qualität und Kompatibilität der Gesetzesvorschläge mit nationalem und EU-Recht. (Brusis 2003)

lektivorgan entscheidungsfähig ist, ist es dem Präsidium untersagt, Entscheidungen im Namen des Kabinetts zu treffen. Die Ausschüssen zugeschriebene Koordinierungsfunktion wurde in Tschechien bis vor kurzem durch vier stellvertretende Premierminister mit Sektoren übergreifenden Kompetenzen<sup>27</sup> wahrgenommen. Ihre Durchsetzungsfähigkeit hing dabei maßgeblich vom Handlungsspielraum ab, der durch den jeweiligen Premierminister eingeräumt wurde. Špidla bezog auch die beiden kleineren Koalitionspartner in dieses System ein, so dass hier eine zusätzliche Möglichkeit der Koordinierung zwischen den Regierungsparteien geschaffen wurde. (Brusis 2003) In der neuen Regierung gibt es nur noch einen derartigen Posten (stellvertretender Premierminister für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik).

Eine interministerielle Koordinierung auf Ebene der Spitzenbeamten gibt es nicht. (Brusis 2003) Zurückzuführen ist dies auf den Umstand, dass bisher - abgesehen vom Außenministerium - noch keine Staatssekretäre als höchste Verwaltungsbeamte ernannt wurden.

Mit Blick auf instabile Koalitionsregierungen stellt sich die Frage, inwieweit die Verwaltung durch ihren Wissensvorsprung trotz der zuvor beschriebenen Konstellationen das *policy making* beeinflussen kann. Vidláková stellt fest, dass die Interaktion zwischen öffentlich Bediensteten und Politikern bei Fragen der Politikformulierung, Entscheidungsfindung und Umsetzung in einigen Ministerien intensiv, in anderen jedoch niedrig ist. Ausschlaggebend sind hierbei die Person des Ministers, die Lobbies sowie die Bediensteten. (Vidláková 2001)

Die tschechische Regierung tendiert dazu, auf Beratungsgremien mit externen Experten anstatt auf Expertise der eigenen Verwaltung zurückzugreifen. Derzeit existieren fünfzehn Räte, Ausschüsse und Kommissionen,<sup>28</sup> die z. T. durch das Regierungsamt unterstützt werden. (Brusis 2003, SIGMA 1999) Der wichtigste unter ihnen ist der bereits erwähnte Legislativrat. Neben diesen Beratungsgremien auf Regierungsebene haben auch die einzelnen Minister und ihre Stellvertreter die Möglichkeit, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und Kompetenzen Ausschüsse für spezielle Fragen zu schaffen. In diesen werden die Mitglieder vom jeweiligen Minister ernannt. Derzeit existieren insgesamt zwölf von ihnen.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Sicherheit und Verteidigung, Außenbeziehungen, Wissenschaft, Schutz der Menschenrechte, Personalentwicklung und Gesetzgebung

<sup>28</sup> Legislativrat, Staatssicherheitsrat, Rat für Forschung und Entwicklung, Rat für Wirtschafts- und Sozialabkommen, Rat für Nichtregierungsorganisationen, etc. <http://wtd.vlada.cz/vrk.htm> 15.12.2004

<sup>29</sup> Der noch 1999 von SIGMA erwähnte interministerielle Ausschuss für die Verwaltungsreform, der im Innenministerium errichtet und von dessen stellvertretendem Minister geleitet wurde, ist auf der vorliegenden Liste nicht mehr erwähnt. Aufgeführt ist hingegen noch die Delegation für die Beitrittsverhandlungen. <http://wtd.vlada.cz/vrk.htm> 15.12.2004

### 3. STRUKTUREN UND RECHTSGRUNDLAGEN DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES

#### 3.1. Öffentliche Dienst im Kommunismus

Zwischen 1948 und 1989 wurden die meisten Prinzipien des öffentlichen Dienstes, die noch zwischen 1918 und 1939 galten, verdrängt. Grundlage war das 1950 angenommene Gesetz über die Beschäftigung und Gehaltsbeziehungen der Staatsbediensteten (Nr. 66/1950), das die Arbeitsbeziehungen der öffentlich Bediensteten an die im privaten Sektor anglich. Die noch verbliebenen Abweichungen wurden mit dem Arbeitsgesetz von 1965 endgültig aufgehoben. (Voňková 1996)

Als Folge wurden die Arbeitsbeziehungen vom Staat auf die einzelnen Behörden transferiert. (Vidláková 1999) Ein klassisches, einheitliches System des öffentlichen Dienstes, dass sich durch eine zentrale Einstellungsbehörde, einheitliche Beförderungssysteme und Vergütungssysteme auszeichnet, existierte somit nicht. Die Mobilität zwischen den Ministerien war nicht vorgesehen (Verheijen 1999, Bossaert/Demmke 2002, Goetz/Wollmann 2001), Karrieren entwickeln sich in erster Linie in den einzelnen Sektoren. (Goetz/Wollmann 2001) Zusammen mit der ausschließlichen *policy making*-Kompetenz der Parteiverwaltung hatte dies die Entwicklung spezialisierter Fachkräfte zur Folge. Generalisten und Führungskräfte mit einem Blick über das eigene technische Gebiet hinaus waren nicht erforderlich. (Verheijen 1999)

Unmittelbar nach der Machtübernahme der Kommunisten 1948 wurden systemkritische Mitarbeiter aus dem öffentlichen Dienst entfernt. Daran änderte sich – mit Ausnahme der Reformjahre des „Prager Frühlings“ - bis 1989 nichts. Das System der Nomenklaturkader sah vielmehr vor, politisch loyale Mitarbeiter ohne Auswahlverfahren in den Ministerien und territorialen Verwaltungen zu installieren, auch wenn sie fachlich nicht qualifiziert waren.<sup>30</sup>

Die Kontrolle erfolgte nicht durch das Parlament, sondern durch die Parteisekretariate der entsprechenden Ebene. Der öffentliche Dienst hatte in erster Linie der KP zu dienen. Die Entscheidungsfreiheit der Bediensteten war stark begrenzt, was sich nicht zuletzt in ihren Verhaltensweisen festsetzte. Die sich daraus ergebenden Probleme waren 1989 enorm und setzen sich mitunter bis in die Gegenwart fort. (Vidláková 2001, Bercík/Nemec 1999)

Hinzu kamen das durch die Politisierung verursachte negative Image in den Augen der Bevölkerung und schlechte Beschäftigungsbedingungen, die weder die individuelle Leistung noch Fragen der Motivation oder Entfaltungsmöglichkeiten in den Mittelpunkt stellten. Die überdies geringe Bezahlung führte letztlich dazu, dass die Attraktivität des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber äußerst gering war. (Bossaert/Demmke 2002)

---

<sup>30</sup> Später reichte allein Gesinnungstreue nicht mehr aus, das Leistungskriterium trat hinzu. (von Beyme 1994)

### 3.2. Öffentlicher Dienst heute

Mit Blick auf die Größe des öffentlichen Dienstes wurde dieser in den post-kommunistischen Ländern oft als überbesetzt angesehen. Diese Einschätzung muss aber relativiert werden, da letztlich auch Beschäftigte in den Staatsbetrieben zu den öffentlich Bediensteten zählten. Die eigentliche öffentliche Verwaltung war hingegen relativ klein. (Hesse 1998) Das weitaus größere Problem lag jedoch in qualitativen Defiziten. Die Herausforderung besteht seit 1989 somit darin, eine umfassende Politik zur Verbesserung der Qualität des öffentlichen Dienstes zu entwickeln, die die Bereiche Einstellung, Verwendung, Motivation, Weiterbildung, Qualifizierung, etc. einschließt. Wie die Reformen der gesamten öffentlichen Verwaltung konzentrierten sich auch die des öffentlichen Dienstes lange Zeit auf die Behebung kurzfristiger Schwierigkeiten, während tiefe strukturelle Probleme nicht angegangen wurden. Es fehlte dabei ein umfassendes Konzept. (Hesse 1998)

Unter dem Gesichtspunkt der Einführung der Marktwirtschaft änderten sich Zuständigkeiten, Strukturen und Personal, da die Regierung nicht länger die direkte Produktion von Gütern und Dienstleistungen beeinflussen sollte. Es gilt vielmehr, das öffentliche Auftragswesen an europäische Standards anzupassen und die Ansprüche der Bürger und Unternehmen an die Dienste der öffentlichen Verwaltung zu erfüllen. (Fournier 1998)

Ähnlich wie in anderen post-kommunistischen Staaten werden weder die Polizei noch der Zoll, die Richter und der Strafvollzug dem öffentlichen Dienst der zentralen Staatsverwaltung zugerechnet. Jede dieser Berufsgruppen unterliegt ihrem eigenen Dienstrecht. Im Jahr 2004 beschäftigten die Ministerien und zentralen Verwaltungsbehörden ca. 20.299 Mitarbeiter. Hinzu kamen 49.633 Beschäftigte untergeordneter Verwaltungsbehörden. (Siehe Tabelle 1)

Tabelle 1 Anzahl der Mitarbeiter in den Verwaltungsbehörden<sup>31</sup>

Name	Anzahl der Mitarbeiter
<b>Regierungsamt</b>	567
<b>Auswärtiges Amt</b>	2.196
<b>Verteidigungsministerium</b>	1.755
<b>Finanzministerium</b>	1.504
Territoriale Finanzorgane	15.743
<b>Ministerium für Arbeit und soziale Angelegenheiten</b>	741
Tschechische Verwaltung der Sozialsicherung	8.143

<sup>31</sup> Přehled počtu míst ve správních úřadech (počet míst podle rozpisu Ministerstva financí k 1.10.2004)

**Forschungspapiere “Probleme der öffentlichen Verwaltung in Mittel- und Osteuropa” Heft 7**

Tschechisches Amt der Arbeitssicherheit	46
Inspektorate der Arbeitssicherheit	396
Amt für völkerrechtlichen Kinderschutz	15
Arbeitsämter	1.988
<b>Innenministerium</b>	2.875
Andere (zivile) Bereiche (ohne nähere Angabe)	1.903
<b>Umweltministerium</b>	645
Tschechische Inspektion für Umwelt	634
Verwaltung des Nationalparks Tschechische Schweiz	51
<b>Ministerium für Regionalentwicklung</b>	510
<b>Ministerium für Industrie und Handel</b>	823
Tschechische Handelsinspektion	522
Tschechisches Amt für Waffen- und Munitionsprüfung	31
Preisamt	106
Staatliche Energieinspektion	180
Amt für technische Normalisierung, Meteorologie und staatliches Versuchswesen	76
<b>Verkehrsministerium</b>	467
Bahninspektion	54
Bahnamt	134
Staatliche Schifffahrtsverwaltung	89
Amt für ziviles Flugwesen	166
<b>Landwirtschaftsministerium</b>	2.271
Tschechische Zuchtinspektion	40
Staatliches Pflanzenschutzamt	486
Staatliches Veterinäramt (inkl. regionale Veterinärämter)	1.747
Staatliche Inspektion für Landwirtschaft und Lebensmittel	500
Institut für staatliche Kontrolle veterinärer Biopräparate und Heilmittel	92
Zentrales Kontroll- und Probeinstitut für Landwirtschaft	968
<b>Ministerium für Schulwesen, Jugend und Körpererziehung</b>	496
Tschechische Schulinspektion	629
<b>Kulturministerium</b>	247
<b>Ministerium für Gesundheit</b>	361
Regionale Hygienestationen	2.970
Staatliches Institut für Heilmittelkontrolle	306
<b>Justizministerium</b>	306
<b>Ministerium für Informatik</b>	168

<b>Amt für Nationale Sicherheit</b>	269
<b>Tschechisches Amt für Telekommunikation</b>	476
Amt für Industrielles Eigentum	261
<b>Tschechisches Kataster- und Vermessungsamt</b>	180
Katasterämter	5.009
Vermessungs- und Katasterinspektionen	98
Vermessungsamt	511
<b>Kommission für Wertpapiere</b>	143
<b>Tschechisches Bergamt</b>	240
<b>Energiebehörde</b>	90
<b>Amt für Wettbewerbsschutz</b>	126
<b>Rundfunk- und Fernsehrat</b>	34
<b>Verwaltung von staatlichen Materialreserven</b>	476
<b>Staatliches Amt für Atomsicherheit</b>	194
<b>Insgesamt</b>	69.932

Quelle: Přehled počtu míst ve správních úřadech (počet míst podle rozpisu Ministerstva financí k 1.10.2004)

Die Verfassung von 1993 schreibt fest, dass die Arbeitsbeziehungen der Staatsbediensteten in den Ministerien und anderen Verwaltungsbehörden durch ein Gesetz des Parlamentes bestimmt werden sollen (Art. 79 Abs. 2). Die Verabschiedung dieses Gesetzes gleicht einer Odyssee. Jede bisherige Regierung brachte einen eigenen Gesetzentwurf, der später scheiterte und somit nicht mehr zur Diskussion steht. Die 2002 verabschiedete Fassung (Nr. 218/2002) ist zum geringen Teil zwar umgesetzt, die vollständige Implementierung aber bis 2007 verschoben. Die Arbeitsbeziehungen der Beschäftigten unterliegen daher nach wie vor der Arbeitsgesetzgebung, die keine Unterscheidung zwischen öffentlich Bediensteten und normalen Arbeitnehmern vornimmt, in Art. 73 aber zumindest spezielle Regelungen für einen beschränkten Personenkreis des öffentlichen Dienstes enthält.

Ein weiteres zentrales Gesetz ist das Gesetz über die Gehälter (Nr. 143/1992). Dieses gilt allerdings nicht für den Präsidenten und Regierungsmitglieder. Regelungen bezüglich der Stellenprofile, eines besonderen Kündigungsschutzes, etc. gibt es nicht. (Vidláková 2001) Ergänzt wird dieses Gesetz durch die Regierungsverordnung über Gehälter für Bedienstete der Staatsverwaltung (Nr. 253/1992). Grundsätzlich wurde durch diese Regelungen ein einheitliches Vergütungssystem für öffentlich Bedienstete geschaffen. (SIGMA 2003)



Zu nennen sei an dieser Stelle auch das Gesetz über Interessenskonflikte (Nr. 238/1992)<sup>32</sup>, welches einzig für Abgeordnete, Senatoren, Regierungsmitglieder und Leiter anderer zentraler Verwaltungsbehörden gilt. Dieses verlangt von den betroffenen Personen und ihren Ehepartnern Auskunft über Einkommen, Geschenke, und Eigentum. Ziel ist es, die Trennlinie zwischen öffentlichem und privatem Interesse transparent zu machen, um das Vertrauen in ihre Unabhängigkeit zu sichern. Interessant ist, dass hierunter auch die Leiter der zentralen Verwaltungsbehörden fallen, die ernannt aber nicht gewählt sind. (Vidláková 2001)

### **3.3. Das Arbeitsgesetz**

Bis heute hat sich an der Frage der Arbeitsbeziehungen innerhalb des öffentlichen Dienstes nichts Grundlegendes verändert. Nach wie vor gilt das Arbeitsgesetz aus dem Jahr 1965. Es regelt die grundsätzlichen Bedingungen für die Einstellung und Kündigung von Beschäftigten, Arbeitszeit, Gesundheitsschutz und soziale Sicherung, etc. Das Personalmanagement ist nach wie vor dezentralisiert. Einstellungen erfolgen seitens der Ministerien. (Vidláková 2001) Bedienstete haben demnach keinen Arbeitsvertrag mit dem Staat, sondern mit einzelnen Ministerien und anderen Verwaltungsbehörden (Voňková 1996), wobei diese Personalangelegenheiten mitunter recht unterschiedlich handhaben. (Vidláková 2001)

Wenngleich keine Unterscheidung zwischen öffentlich Bediensteten und „normalen“ Angestellten vorgenommen wird, legt das Arbeitsgesetz für einen bestimmten Personenkreis<sup>33</sup> spezielle Pflichten fest. Demnach müssen Entscheidungen unabhängig und unparteiisch getroffen werden. Es gilt das Prinzip der Amtsverschwiegenheit. Es ist nicht erlaubt, Geschenke entgegenzunehmen oder in Ausübung der Tätigkeit erlangte Informationen für sich selbst oder die eigene Partei zu nutzen. Es ist diesen Bediensteten nicht gestattet, parallel Positionen in geschäftsführenden oder Aufsichtsgremien juristischer Personen zu bekleiden, die wirtschaftlich aktiv sind.<sup>34</sup> Nebentätigkeiten sind vom Arbeitgeber im Voraus zu genehmigen<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> geändert durch Gesetz 287/1995 und 228/1997

<sup>33</sup> Bedienstete der staatlichen Verwaltungsbehörden, des Präsidialamtes, Parlaments, Regierungsamtes, der Gerichte, Staatsanwaltschaft und des Rechnungshofs (SIGMA 2003). Art. 73 sieht allerdings auch „*employees of state administrative authorities*“ vor. Dies wird von SIGMA nicht aufgegriffen. Es ist allerdings auch nicht klar, welche Personenkreise unter diesen Begriff fallen. In Anbetracht der Tatsache, dass das neue Dienstrecht unter „*administrative authorities*“ jedoch auch Ministerien und zentrale Verwaltungsbehörden subsumiert, geht die Verfasserin davon aus, dass auch Art. 73 auf die öffentlich Bediensteten dieser Behörden Anwendung findet.

<sup>34</sup> Es sei denn, sie sind von ihrer Behörde entsprechend eingesetzt worden, dann dürfen sie aber nicht von dieser juristischen Person entlohnt werden.

<sup>35</sup> Von dieser Regelung unberührt sind wissenschaftliche, pädagogische, journalistische, literarische oder künstlerische Aktivitäten sowie die Verwaltung eigenen Eigentums.

und können untersagt werden, auch wenn eine ausdrückliche Erwähnung der öffentlich Beschäftigten in dieser Rechtsnorm nicht stattfindet.<sup>36</sup> (SIGMA 2003)

Öffentlich Bedienstete der zentralen Staatsverwaltung, die unter dieses Gesetz fallen, müssen kein Auswahlverfahren durchlaufen, um ein Beschäftigungsverhältnis im öffentlichen Dienst aufzunehmen. Die Minister (in den Ministerien) bzw. die Leiter (in weiteren zentralen Verwaltungsbehörden) sind ermächtigt, Ernennungen vorzunehmen. Sie können diese Befugnisse jedoch delegieren (Art. 9 Abs. 3 Arbeitsgesetz). In der Praxis geschieht dies entweder auf die Ebene des Personalstellenleiters oder des Abteilungsleiters, der diese Befugnis in der Regel mit dem Personalstellenleiter zusammen ausübt. (Vidláková 1999) Einige Ministerien veröffentlichen Stellenausschreibungen und ermitteln die Kandidaten durch eine Auswahlkommission. Diese werden dann dem Minister zur Ernennung vorgeschlagen, wobei dieser dem Vorschlag nicht folgen muss. Mitunter werden auch Mitglieder des Parlaments in die Einstellungsverfahren einbezogen, insbesondere wenn es sich um politisch sensible Stellen handelt. (SIGMA 2003)

Neue Mitarbeiter werden für eine spezielle Position eingestellt. Die Einstellungskriterien richten sich also nach der Stellenbeschreibung, wobei die Offenlegung derartiger Kriterien nicht verpflichtend ist. Zusammen mit der Fragmentierung der Personalentscheidungen verfügen die Leiter der jeweiligen Institution damit bei der Klassifizierung der einzelnen Stelle über einen unbegrenzten Handlungsspielraum. (SIGMA 2003)

Qualifikationen von Bewerbern, die vorher in der Wirtschaft tätig waren, werden, insofern sie mit ihren Aktivitäten im öffentlichen Dienst übereinstimmen, angerechnet. Derartige Entscheidungen basieren auf der Verordnung Nr. 253/1992 über Gehaltsfragen der Beschäftigten der Staatsverwaltung. Sie sieht einen Katalog von Anforderungen und Methoden zur Einstufung in Rang und Gehaltsklasse vor. (Vidláková 1999) Zwar gibt die Verordnung grundsätzlich den Rahmen für die Einstufung vor, dennoch verfügt der für die Einstellung Verantwortliche über einen gewissen Gestaltungsspielraum. Wegen der fehlenden Auswahlverfahren und der Tatsache, dass unterlegene Kandidaten keine Rechtsmittel einlegen können<sup>37</sup> (Vidláková 1999, Hesse 1993), entsprechen Einstellungsentscheidungen noch nicht westlichen Standards. Auf der anderen Seite werden sämtliche Qualifikationen in die Entscheidung einbezogen, was

---

<sup>36</sup> Verschiedene Pflichten sind zudem in diversen anderen Regelungen verankert, allerdings schwer durchsetzbar, da Loyalität zu Vorgesetzten eher auf persönlichen und politischen Beweggründen basiert, während Professionalität eine untergeordnete Bedeutung zukommt. Das Arbeitsgesetz verpflichtet öffentlich Bedienstete, allein in ihrem auf dem Arbeitsvertrag basierenden Aufgabenbereich zu agieren und die Ausführung ungesetzlicher Anweisungen ihrer Vorgesetzten zu verweigern. Ein einheitlicher gesetzlicher Rahmen, der insbesondere letztgenannte Pflicht absichert, existiert nicht. Es ist daher nicht verwunderlich, dass Politisierung und Patronage für die tschechische Verwaltung üblich sind. (SIGMA 2003)

<sup>37</sup> Einzig wenn der unterlegene Kandidat nachweisen kann, dass gegen die Charta der Grundrechte und Freiheiten verstoßen wurde, kann er sich gerichtlich zur Wehr setzen. (Vidláková 1999)

den Behörden die Möglichkeit eröffnet, Stellen mit Personen zu besetzen, die die beste Qualifikation aufweisen, nicht nur mit denen, die eine längere „Betriebszugehörigkeit“ besitzen.

Verfahren und Gründe für die Beendigung des Dienstverhältnisses sind in Art. 42 ff. definiert: gegenseitige Übereinkunft, Kündigung, Widerruf, Widerruf während der Probezeit. Gegen derartige Personalentscheidungen kann der Beamte Widerspruch einlegen (Art. 64). Wird dem Beschäftigten betriebsbedingt gekündigt, erhält er das Doppelte seines Durchschnittsgehaltes als Abfindung (Art. 60 a).

Das derzeitige Beschäftigungssystem ist, wie zuvor im Einstellungsbereich beschrieben, eher positions- als karrierebasiert, beinhaltet aber zumindest die automatische Beförderung in 12 Dienstaltersstufen. Daneben veröffentlicht die Regierung einen Stellenkatalog für die individuellen Branchen der öffentlichen Verwaltung. Eine Verpflichtung, Stellenbeschreibungen zu veröffentlichen, besteht nicht. Die einzelnen Behörden tun dies individuell auf der Grundlage eigener Arbeitsanweisungen. Stellenbeschreibungen müssen auf den Arbeitstypen basieren, die im Arbeitsvertrag verankert sind. Daraus ergibt sich dann der Rang. Daneben beinhalten sie exakte Ausführungen der zu erledigenden Arbeit. (Vidláková 1999)

In Bezug auf Stellenbesetzungen weist das System ein weiteres schwer wiegendes Manko auf. Das System sieht keine Personalbeurteilungen vor. Beförderungen unterliegen daher dem subjektiven Ermessen der dafür zuständigen Personen. Ein Anspruch besteht nicht.

Mobilität ist derzeit nicht ausgeprägt. Versetzungen sind nur mit Zustimmung des Mitarbeiters möglich (Art. 38), Trainingsmöglichkeiten werden kaum genutzt, da hierfür die Änderung des Arbeitsvertrages notwendig wäre. Horizontale Mobilität mit dem Ergebnis der Entwicklung der Professionalität wird daher eher erschwert. (SIGMA 2003)

Für die gesamte öffentliche Verwaltung existiert ein einheitliches Gehaltssystem. (Vidláková 1999, SIGMA 2003) Gesetz Nr. 143/1992 und die dazugehörigen Ausführungsvorschriften legen einheitliche Verfahren für die Festsetzung aller Gehaltsbestandteile fest. Allerdings beziehen Bedienstete der Staatsverwaltung und der bewaffneten Organe 25 % höhere Bezüge. (Vidláková 1999: 15) In den Gehaltsstufen 9-12 kann es vereinzelt zu Bonuszahlungen in Höhe von 100 %, in den Stufen 1-8 bis zu 40 % des Grundgehalts kommen, wobei der Prozentsatz von der jeweiligen Institution abhängt. Im Ergebnis beziehen Mitarbeiter für ähnliche Arbeit in verschiedenen Institutionen unterschiedliche Gehälter. Darüber hinaus ist die Gewährung derartiger Zusatzvergütungen dem Minister bzw. Leiter der zentralen Verwaltungsbehörde überlassen. (SIGMA 2003: 15f) Bonuszahlungen können zwar die Leistung steigern, bergen aber auch die Gefahr, ein Abhängigkeitsverhältnis für die Untergebenen zu begründen.

(Benešová 1996) In Anbetracht der Tatsache, dass die Haushaltslage mehr als angespannt ist, sind die Mittel für entsprechende Sondervergütungen jedoch ohnehin gering.

Um das System finanzieren zu können, müssen die Grundgehälter relativ niedrig gehalten werden. Die Mitarbeiter beziehen Gehälter zwischen 9.000 Kč (ca. 300 €) und 37.000 Kč (ca. 1.200 €). Die Mehrheit wird mit 17.000-18.000 Kč (ca. 600 €) entlohnt. (SIGMA 2003: 16)

Gemäß Kompetenzgesetz liegt die Verantwortung für das Ausarbeiten der Regeln über Gehaltssysteme zwar beim Ministerium für Arbeit und Soziales, dieses muss sich aber mit Blick auf die Höhe der Gehälter an die Vorgaben des Finanzministeriums halten. (Vidláková 1999)

Das Arbeitsgesetz beinhaltet die Verpflichtung des Arbeitgebers, Weiterbildungsangebote zur Qualifizierung der Mitarbeiter zur Verfügung zu stellen. 1999 fällte die Regierung die Entscheidung, öffentlich Bedienstete in Sachen Verwaltungsreform und Beitritt zur EU zu schulen. Langfristig einigte man sich auf das System für lebenslanges Lernen. Als Partner gelten hierbei Hochschulen und Universitäten (SIGMA 2001), die Studiengänge zum Thema öffentliche Verwaltung sowie postgraduale über den *acquis communautaire* und die europäische Integration anbieten. (Einen umfassenden Überblick geben Wokoun/Nemec 2000) Zusätzlich existieren spezielle Trainingskurse, Seminare und Workshops, die mit ausländischer Unterstützung zustande kommen. Weiterbildung stellt allerdings bisher keine notwendige Voraussetzung für die berufliche Entwicklung dar. (Vidláková 1999)

Fort- und Weiterbildung werden dezentral von den einzelnen Ministerien durchgeführt. Alle Kernministerien verfügen über entsprechende Institutionen und Programme, die sich auf die Fortbildungsbedürfnisse der entsprechenden Sektoren, inkl. der Verbesserung der Sprachkenntnisse konzentrieren. (Vidláková 1999) Das im neuen Beamtenrecht verankerte Institut für öffentliche Verwaltung hat in Ansätzen bereits seine Arbeit aufgenommen.

Öffentlich Bedienstete dürfen sich grundsätzlich in Gewerkschaften organisieren und streiken. Dieses Recht kann gemäß Artikel 44 der Charter der Grundrechte und Freiheiten jedoch aus Gründen der Staatssicherheit, öffentlichen Ordnung, etc. eingeschränkt werden. Die Gewerkschaft der staatlichen Behörden zählt 40-50 % der Beschäftigten zu ihren Mitgliedern. (vgl. Vidláková 1999: 10) Allerdings ist festzuhalten, dass tschechische Gewerkschaften eher schwach sind. Zwar sieht das Arbeitsgesetz grundsätzlich ihre Teilnahme an arbeitsrechtlichen Fragen vor. In der Praxis handelt es sich aber meist nur um Konsultationen und Information. Anders als im privaten Sektor sind Tarifverhandlungen praktisch nicht möglich, da die Gehälter per Gesetz festgelegt und nicht verhandelbar sind. (Vidláková 1999, Voňkova 1996) Dieses dezentralisierte System mag eine flexible Anpassung an sich ändernde Bedürfnisse der Staatsverwaltung ermöglichen. Die derzeitige Gesetzgebung trägt jedoch der speziellen Tä-

tigkeit öffentlich Bediensteter, den Anforderungen an Disziplinarmaßnahmen und dem Schutz vor politischer Einflussnahme auf die öffentliche Verwaltung in keiner Weise Rechnung. (Fournier 1998, Hesse 1998, Voňková 1996, Benešová 1996) Mitarbeiter, die im öffentlichen Dienst Karriere machen wollen, müssen ihr Verhalten entsprechend ausrichten. (SIGMA 2003) Die Fragmentierung und mangelnde Mobilität zwischen den einzelnen Ministerien führt zudem dazu, dass die Staatsverwaltung nach wie vor in erster Linie mit Spezialisten, weniger mit Generalisten arbeitet, was ganzheitliche Konzepte verhindert oder zumindest erschwert. (Voňková 1996, Benešová 1996)

Das Arbeitsgesetz trifft zudem auf der Ebene der stellvertretenden Minister keine klare Aussage darüber, ob diese einen politischen oder administrativen Posten bekleiden. Eine Trennung zwischen Politikern und Beamten findet hier demnach nicht statt. (Vidláková 2001)

Selbst wenn es gelingt, gut ausgebildete Nachwuchskräfte für den öffentlichen Dienst zu gewinnen, besteht das Problem einer relativ hohen Fluktuation. Diese ist allerdings mittlerweile nicht mehr so stark ausgeprägt. Mitunter kehren Mitarbeiter sogar in den öffentlichen Dienst zurück. (SIGMA 2003)

### **3.4. Das Dienstrecht**

Während der Beitrittsverhandlungen stellte die Verabschiedung eines Dienstrechts als Ausgangspunkt für die Schaffung eines entpolitisierten und professionellen öffentlichen Dienstes eine der zentralen Forderungen der Kommission dar. Tschechien ist zum jetzigen Zeitpunkt eher dem Positionsmodell zuzuordnen. (Demmke/Bossaert 2002) Wie beschrieben existieren zwar auf Diensträngen basierende Vergütungsgruppen sowie Dienstaltersstufen, aber keine Laufbahnen im eigentlichen Sinn. Der öffentlich Bedienstete kann auf jeder beliebigen Stufe einsteigen, insofern er für diese die bildungstechnischen Voraussetzungen erfüllt. Arbeitsbeziehungen fallen unter das Arbeitsgesetz. Die Berufserfahrung im privaten Sektor wird anerkannt, wenn sie mit der öffentlich ausgeübten Tätigkeit in Zusammenhang steht. Es erfolgt keine Ernennung auf Lebenszeit.

Art. 73 Abs. 2 Arbeitsgesetz beinhaltet zwar einige Regelungen für öffentlich Bedienstete, einen umfassenden Katalog über Rechte und Pflichten kennt es jedoch nicht. Das Altersversorgungssystem unterscheidet nicht zwischen öffentlich Bedienstetem und „normalem“ Angestellten. Das Leistungsprinzip wird eher durch Fragen der Politisierung und mangelnder Attraktivität des öffentlichen Dienstes unterlaufen.

Das neue Dienstrecht entwickelt ein Mischsystem, das in erster Linie Merkmale eines Positionssystems aufweist aber u. a. durch die noch näher zu beschreibenden neuen Beförderungsverfahren ein Element des Laufbahnsystems beinhaltet.

Tabelle 2 Das tschechische Mischsystem

<b>Laufbahnsystem</b>	<b>Positionssystem</b>
Öffentlich-rechtlicher Vertrag und Ernennung des Beamten	
Zwölfmonatiger Vorbereitungsdienst für Anwärter (außer Quereinsteiger mit min. dreijähriger relevanter Berufserfahrung)	Einstellung auf allen denkbaren Positionen
Gesetzliche Bildungsanforderungen für Einstufung in eine der zwölf Besoldungsgruppen	Spezifische Kenntnisse für eine bestimmte Stelle
	Anerkennung von Berufserfahrung im Privatbereich
Gesetzlich festgelegte Bezahlungssysteme (Vorwärts nach dem Dienstaltersprinzip)	Vergütungssystem orientiert sich an der Funktion und der Leistung.
Beförderung auf der Grundlage der gesetzlichen Regelungen	
	Keine Grenzen für Mobilität zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor
Rechte- und Pflichtenkatalog des Beamten (inkl. besonderes Disziplinarrecht) Um Treue- und Neutralitätspflichten nachkommen zu können, braucht der Beamte einen Schutz seines Arbeitsverhältnisses (Anstellung auf Lebenszeit, gesicherter Berufsweg)	
	Kein Juristenmonopol, ausschlaggebend ist in erster Linie das Bildungsniveau (Abschluss)
	Tendenz zu Leistungsmanagement mit Zielvereinbarungen; Bildung und Qualifikation müssen ständig neu erworben werden; verpflichtende berufs begleitende Fortbildung
Spezielles Altersversorgungssystem	

Quelle: Eigene Zusammenstellung in Anlehnung an Bossaert/Demmke 2002

In § 2 des neuen Beamtengesetzes wird der betroffene Personenkreis geregelt. Anwendung findet dieses Gesetz demnach auf alle Beschäftigten, die Aufgaben der Staatsverwaltung in Verwaltungsbehörden<sup>38</sup> wahrnehmen. Personen, die die Anforderungen des Gesetzes erfüllen und die Beamtenprüfung erfolgreich bestehen, werden zu Beamten ernannt. Ihr Tätigkeitsbereich erstreckt sich gemäß § 6 auf die Vorbereitung von Entwürfen für gesetzliche Regelungen

<sup>38</sup> § 3 Beamtengesetz gilt für Ministerien, zentrale Verwaltungsbehörden, militärische Verwaltungsbehörden, etc. Mitglieder der Regierung, der Leiter des Regierungsamtes, die Leiter der Organisationseinheiten, die für ein Regierungsmitglied oder den Leiter des Regierungsamtes arbeiten, Berater und Beschäftigte, die sonstige Aufgaben für Regierungsmitglieder und den Leiter des Regierungsamtes ausführen, stellver. Regierungsmitglieder und den stellver. Leiter des Regierungsamtes, etc. sind vom Gesetz nicht oder nur in geringem Maße erfasst.

gen, internationale Verträge, Programme und Konzeptionen sowie die Ausführung gesetzlicher Aktivitäten der Verwaltungsbehörden, etc. Der Personenkreis ist damit im Vergleich zu anderen MOE-Staaten sehr weit gefasst. Allerdings sieht das tschechische Beamtengesetz kein Lebenszeitprinzip vor.

Wenngleich § 6 (2) bereits in Kraft getreten ist, existiert bis heute keine Trennung zwischen politisch ernannten und permanenten Beschäftigten. Art. 67 der Verfassung definiert den Premierminister und die Minister als politische Positionen. § 9 Abs. 5 sieht künftig die Einführung von Staatssekretären in den Ministerien und dem Regierungsamt vor. Nur das Außenministerium erfüllt bisher diese Vorgabe. Staatssekretäre sollen mit Blick auf die Tätigkeit von Abteilungsleitern, Personaldirektoren und anderen Führungskräften Koordinierungs- und Kontrollfunktionen wahrnehmen und zu Anweisungen befugt sein. Einzig Beamte sind als Staatssekretäre vorgesehen. Damit wäre die Trennung zwischen politischen und administrativen Positionen innerhalb der Verwaltung vollzogen. Stellvertretende Minister werden künftig dem Kreis der Politiker zugeordnet. Für die zentralen Verwaltungsbehörden gilt § 9 Abs. 6 f. Der Leiter muss ebenfalls aus dem Kreise der Beamten stammen.

Die horizontale Mobilität wird durch das Gesetz nahezu verhindert. In Anlehnung an die derzeit existierenden 81 *spheres of services*<sup>39</sup> sieht auch das Beamtengesetz in § 5 eine entsprechende Definition vor. Beamte werden also in erster Linie lediglich in dem Bereich arbeiten können, in dem sie ernannt wurden. Dies relativiert aber auch das Prinzip, dass Beamte vom Staat und nicht von einzelnen Ministerien beschäftigt werden. (SIGMA 2003)

Hinsichtlich der Beschäftigungsverhältnisse wird zwischen Vorgesetzten<sup>40</sup> und Untergebenen unterschieden. Letztere teilen sich dann noch einmal in Mitarbeiter mit Hochschulabschluss und jene mit Abschlüssen an weiterführenden und Berufsschulen auf (Annex No. 1 to Act No. 218/2002). Eine Unterteilung in Laufbahnen, in die ein Bewerber nur im Eingangsamts einsteigen kann, ist nicht vorgesehen.

Die §§ 17-27 schreiben künftig ein Auswahlverfahren für den Eintritt in den öffentlichen Dienst vor, das auf einer öffentlichen Ausschreibung basiert. Eine der Voraussetzungen für die Zulassung zum Auswahlverfahren ist die tschechische Staatsbürgerschaft (§ 17 Abs. 1 Buchst. a). Zugang zum öffentlichen Dienst werden nur noch Bewerber finden, die vor einer

---

<sup>39</sup> Regierungsdekret Nr. 85/2003

<sup>40</sup> § 9 Abs. 3: a) *head of a department and deputy head of a department, b) head of a representation abroad, c) director of a division and deputy director of a department, d) director of a section and deputy director of a section, e) state secretary and deputy state secretary, f) head of a service authority and deputy head of a service authority*

Abs. 4: a) *personnel director and deputy personell director, b) General Director for Public Service and Deputy General Director for public Service*

Abs. 6: *head of a service authority* (mit Ausnahme Ministerien und Regierungsamt)

Auswahlkommission erfolgreich agieren, eine eventuell zusätzlich anberaumte Prüfung bestehen und über Fremdsprachenkenntnisse verfügen (§ 19). Hieran schließt sich ein zwölfmonatiger Vorbereitungsdienst an, an dessen Ende eine Beamtenprüfung (§§ 24) und die Beurteilung durch den Vorgesetzten (§ 24 Abs. 3) stehen. Was fehlt ist ein Passus über die justizielle Überprüfung einer Ernennung. (SIGMA 2003)

Die zuvor genannte Beamtenprüfung muss auch von den bereits Beschäftigten absolviert werden (§ 6 i.V.m § 30), wobei beispielsweise ältere Mitarbeiter mit Blick auf den Nachweis von Fremdsprachenkenntnissen gesondert behandelt werden. Derzeitige Mitarbeiter, die die Prüfung nicht bestehen, erhalten keinen Beamtenstatus, werden nach Aussagen des Regierungsamtes aber weiterhin unter der Arbeitsgesetzgebung beschäftigt.

Die Ernennung erfolgt grundsätzlich unbefristet. Einstellungsmanager verfügen über das Recht, Kandidaten abzulehnen, die die demokratischen Prinzipien der tschechischen Verfassung nicht achten (§ 30). SIGMA befürchtet, dass diese Regelung die Gefahr von willkürlichen Entscheidungen birgt. (SIGMA 2003) Andererseits ist ein Bekenntnis zur tschechischen Verfassung gerade vor dem Hintergrund der Vergangenheit unerlässlich.

Die §§ 54 ff eröffnen dem Dienstherrn die Möglichkeit, Beamte aus verschiedenen Gründen zu entlassen. Diese reichen von Dienstunfähigkeit aus gesundheitlichen Gründen über betriebsbedingte Kündigungen bis hin zu Entlassungen nach zwei schlechten Beurteilungen und Verurteilungen mit einem Strafmaß von mindestens drei Jahren Gefängnis. Im Falle von betriebsbedingten Kündigungen erhält der Beamte eine Abfindung, die sich an den bisherigen Dienstjahren ausrichtet.

Stellenbesetzungen sollen künftig in drei Runden erfolgen. Auf die ausgeschriebene Stelle können sich zunächst Mitarbeiter bewerben, die aus dem betroffenen Bereich stammen, oder aber jene, die die für diesen Servicebereich durchgeführte Beamtenprüfung bestanden haben. Konnte kein geeigneter Kandidat ermittelt werden, können sich in einer zweiten Runde Bedienstete bewerben, die ähnliche Tätigkeiten in einem anderen Department verrichten. In einer dritten Runde können sich alle bewerben, die die Beamtenprüfung bestanden haben (§ 31). Dieses System ist zu eng gefasst, schützt die bereits beschäftigten Bediensteten und steht einer Erneuerung der tschechischen Verwaltung im Wege. Ein offener Wettbewerb wäre Erfolg versprechender. (SIGMA 2003)

Stellen von Führungskräften (*principals*) können nur mit Beamten besetzt werden (§ 9 Abs. 9). *Service Bodies*<sup>41</sup> werden während der Übergangszeit vom Präsidenten auf Vorschlag der Regierung ernannt. Beim Generaldirektor für den öffentlichen Dienst und seinem Stellvertre-

---

<sup>41</sup> “*head of a service authority, deputy head of a service authority, personnel director, deputy personnel director, General Director and Deputy General Director*” (§ 9 Abs. 10)



ter handelt es sich bsw. um Personen, die ehemals mindestens sechs Jahre in der öffentlichen Verwaltung tätig waren. Zwei Jahre nach vollständigem Inkrafttreten sollen die Stellen ausgeschrieben und im Rahmen eines Auswahlverfahrens nach § 42 besetzt werden (§ 236).

Der Verhaltenskodex (Nr. 270/ 2001) ist bindend für Beamte der zentralen Staatsverwaltung. Seine Anwendung stellt nach Inkrafttreten des Dienstrechts eine der zentralen Pflichten der Beamten dar (§ 61). Ungesetzliche Anweisungen des Vorgesetzten müssen künftig zurückgewiesen werden. § 68 sieht hierfür ein entsprechendes Verfahren vor. Weitere Pflichten sind z. B. Unparteilichkeit, korrekte Ausführung der Verwaltungstätigkeiten in einem möglichst kurzen Zeitrahmen, Vermeidung von Interessenskonflikten, Weiterbildung. (§§ 61 f). § 65 untersagt die Ausübung von Nebenerwerbstätigkeiten.

Der Beamte hat künftig das Recht auf Bildung, sein Gehalt, inkl. gewisser zusätzlicher Gehaltsbestandteile, Urlaub, die Zurückweisung von Aufgaben, die nicht in sein Anforderungsprofil fallen, etc. Die Mitgliedschaft in Gewerkschaften und politischen Parteien ist gestattet. Es gilt grundsätzlich das Streikrecht. Insbesondere das Recht auf Weiterbildung in Verbindung mit einem professionellen und sicheren Status könnte den öffentlichen Dienst künftig attraktiver machen, selbst wenn ein angespannter Haushalt, die zusätzlichen Vergütungen geringer ausfallen lassen würde.

Die Rechte von Vorgesetzten sind hingegen eingeschränkt. Sie verfügen weder über ein Recht zu streiken (§ 66), noch dürfen sie sich in politischen Parteien betätigen (§ 64). Darüber hinaus ist es ihnen untersagt, während eines Zeitraums von zwei Jahren nach ihrem Austritt aus dem öffentlichen Dienst, Tätigkeiten in der Wirtschaft auszuüben, die in ihren früheren Dienstbereich fallen (§ 67).<sup>42</sup>

Eine weitere Schwäche des Dienstrechts ist in § 193 verankert. Demnach kann der Beamte erst in seine Personalakte Einsicht nehmen, wenn sein Dienstverhältnis beendet ist. Freie Akteneinsicht genießen hingegen die Vorgesetzten, die Generaldirektion für den öffentlichen Dienst, Gerichte, Staatsanwaltschaft, etc. Damit wird die Möglichkeit geschaffen, Personalakten zu manipulieren. (SIGMA 2003)

Das Grundgehalt basiert auf einer der zwölf Gehaltsgruppen. Dieses erhöht sich alle drei Jahre durch Erreichen einer neuen Dienstaltersstufe (§§ 134 ff). Am Ende der Übergangsperiode sollen die Gehälter um insgesamt 53 % angehoben worden sein (SIGMA 2003: 17). Hinzu kommen Extravergütungen für Leistung, Loyalität, etc., die in den Ministerien 40 % des Grundgehalts, in den zentralen Verwaltungsbehörden 30 % erreichen können (§ 138). Extra Vergütungen für Führungskräfte sind in Annex 2 des Gesetzes festgelegt und richten

---

<sup>42</sup> Diese Regelung gilt hingegen beispielsweise nicht für untergebene Steuerinspektoren, die einen Arbeitsvertrag mit einer Firma schließen, die sie als Beamte noch inspiziert haben. (SIGMA 2003)

sich nach der jeweiligen Stufe (§ 139). Möglich sind dabei Zahlungen zwischen 500 und 13.000 Kč. Daneben sind weitere Zusatzvergütungen vorgesehen (§§ 141 ff.).

Die Fragmentierung des Vergütungssystems wird durch diese Regelungen nicht aufgehoben. Vielmehr stellen diese großzügigen Privilegien einen Haupthinderungsgrund für die Implementierung des Dienstrechts dar. SIGMA stellt zudem fest, dass je größer die Anzahl der zusätzlichen Vergütungsmöglichkeiten, desto größer sind die Möglichkeiten der Minister und Behördenleiter einzelne Gehälter zu bestimmen und dadurch gezielt politisch Einfluss zu nehmen. Schätzungen gehen davon aus, dass die zusätzlichen Gehaltskomponenten 60-70 % des Gehalts ausmachen werden (2003: 18). Unklar ist zudem warum das Gesetz Regelungen für die Gehälter von öffentlichen Angestellten beinhaltet. Diese werden nach einer getrennten Gehaltstabelle bezahlt (Annex Nr. 3 des Gesetzes Nr. 218/2002).

Die 2002 geschaffene Generaldirektion für den öffentlichen Dienst soll für die dienststellenübergreifende Koordinierung sorgen, die bisher aufgrund der starken Hierarchie nicht erreicht werden konnte. Ihre Aufgabe besteht u. a. darin, den Personalplan vorzubereiten, der systematisch die Dienstposten in den einzelnen Ministerien und zentralen Verwaltungsbehörden, inkl. der Positionen des Vorbereitungsdienstes und die für die Zahlung der Dienstbezüge zu veranschlagenden Mittel festlegt (§ 14). Die koordinierende Funktion umfasst auch Fragen der Weiterbildung und den Vorbereitungsdienst. Sie soll zudem abgesehen von Gehaltsfragen alle anderen mit dem öffentlichen Dienst in Verbindung stehenden gesetzlichen Regelungen vorbereiten. Hierunter fällt auch die Klassifizierung von Stellen durch entsprechende Vorschriften. Ein von der GD geführtes Informationssystem über die öffentlich Bediensteten beinhaltet Daten über den einzelnen Mitarbeiter, einschließlich seines Gehalts. Offensichtlich wird dieses zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht genutzt.

Es fällt auf, dass das tschechische Beamtengesetz nur eine Variation des bisherigen Arbeitsgesetzes darstellt. Es basiert auf dessen generellen Regelungen und ergänzt diese lediglich. (Verheijen 1999) Bereits die Struktur des Gesetzes mit 254 Paragraphen und drei Anhängen ist sehr unübersichtlich. Es enthält zudem Regelungen<sup>43</sup>, die in separaten Gesetzen besser hätten geregelt werden können. Hierunter leidet neben der Qualität auch die Implementierungsfähigkeit des Gesetzes. Zudem besteht die Gefahr, dass Änderungen am Gesetz im parlamentarischen Verfahren die politische Diskussion über das gesamte Gesetz erneut eröffnen. (SIGMA 2003)

Sollte Tschechien jedoch den Nachweis von Sprachkenntnissen und die Pflicht zur Weiterbildung, die sich in der Vergangenheit auch auf den EU-Bereich bezog, konsequent in die Praxis

---

<sup>43</sup> Verwaltungsverfahren ( §§ 198-221) Rechte der Gewerkschaften (§§ 12-132), etc.)

umsetzen, würde es im Vergleich zu alten Mitgliedstaaten wie Deutschland seine Mitarbeiter eher in die Lage versetzen, mit EU-Angelegenheiten umgehen zu können.

### **3.5. Implementierungserfahrungen<sup>44</sup>**

Das Dienstrecht soll nicht nur als Ausgangspunkt für die Reform der öffentlichen Verwaltung dienen, sondern damit auch der politischen Stabilität und wirtschaftlichen Entwicklung zugute kommen. Verheijen geht aber davon aus, dass die verabschiedeten Beamtenrechte in den wenigsten MOE-Ländern, in denen sie implementiert wurden, diesem Anspruch bisher gerecht werden und einen entscheidenden Einfluss auf die Entpolitisierung und Professionalisierung ausüben konnten. (2000) Dies verwundert nicht, kann die Lösung doch nicht allein in der Implementierung eines Beamtengesetzes liegen. Wenngleich diese im günstigsten Fall eine Professionalisierung der Mitarbeiter bewirkt, muss zunächst der gesetzliche Rahmen für die Entscheidungsfindung geschaffen werden, der Fragen der Koordination, der Machtverteilung und der Kommunikation mit der Öffentlichkeit regelt. (Synnerström 1999) Verheijen führt die schleppende Entwicklung u. a. darauf zurück, dass Verwaltungsreformen nicht dazu geeignet sind, Wählerstimmen zu gewinnen, so dass das Interesse der politischen Elite begrenzt ist. Darüber hinaus ist die Entwicklung des öffentlichen Dienstes ein langfristiger Prozess. Durch die unterschiedlichen Vorstellungen der wechselnden Regierungen ist hierfür aber nicht die Kontinuität gegeben. Aber selbst dort, wo der gesetzliche Rahmen geschaffen wurde, wird wenig in seine Implementierung und das Umdenken der Mitarbeiter durch entsprechende Weiterbildungsprogramme oder Anreizsysteme investiert, so dass die Reformen von Anfang an zum Scheitern verurteilt sind. (Verheijen 2000)

Die Kommission schreibt in ihrem Fortschrittsbericht 2002 über Tschechien: „Mit der Annahme des Gesetzes über den öffentlichen Dienst im Mai 2002 wurde nach schwierigen Diskussionen und einer knappen Abstimmung im Parlament ein entscheidender Durchbruch erzielt. Das Gesetz schafft einen spezifischen und umfassenden Rechtsrahmen für die zentrale öffentliche Verwaltung und führt zu Reformen in einer Reihe von Schlüsselbereichen.“ (Europäische Kommission 2002: 23)

Das neue Beamtengesetz wurde bisher jedoch nur in einigen wenigen Bereichen umgesetzt.<sup>45</sup> Nachdem aufgrund der Gegenfinanzierung der Flutschäden des Jahres 2002 die vollständige

---

<sup>44</sup> Die Ausführungen basieren zum Teil auf Gesprächen mit Vertretern der Kommissionsrepräsentanz in Prag, des tschechischen Innenministeriums und des Regierungsamtes.

<sup>45</sup> Die Liste der Service Aktivitäten, Ernennung des Generaldirektors für den öffentlichen Dienst sowie die Personaldirektoren der Ministerien, Ernennung der anderen Leiter der zentralen Staatsverwaltungsbehörden und der Staatssekretäre (diese sind noch nicht ernannt), die Vergütungsgruppen für Beamte und Beschäftigte der Verwaltungsbehörden, etc.

Implementierung auf 2004 verschoben worden war, entschied sich die Regierung im Juni 2004 für einen weiteren Aufschub bis 2007. Es setzte sich mehr und mehr der Eindruck durch, dass das Gesetz in dieser Form nur verabschiedet wurde, um den Forderungen der Kommission genüge zu tun. Nach dem Beitritt wird nun kein dringender Handlungsbedarf mehr gesehen. Es ist nicht abzusehen, ob das Gesetz 2007 tatsächlich umgesetzt wird und wenn ja, in welcher Form.

Neben dieser mangelnden politischen Unterstützung stehen vor allem recht kostenintensive Privilegien der Beamten einer Umsetzung entgegen. Allein die Einführung von Einstellungsverfahren und die Lösung von Interessenkonflikten könnten die Professionalisierung des öffentlichen Dienstes und den Abbau der Korruption signifikant vorantreiben. Einstellungsverfahren werden aber erst nach der Übergangsphase eingeführt, Regelungen zur Lösung von Interessenkonflikten einzig auf Beamte Anwendung finden. Solange das Gesetz also nicht implementiert ist, wird sich an dem derzeitigen Zustand nicht viel ändern. (SIGMA 2003)

Eine Stellungnahme der Kommission existiert bezeichnenderweise nicht. Es ist davon auszugehen, dass sie dieses Vorgehen ablehnt, nach dem Beitritt in ihren Handlungsmöglichkeiten aber zu begrenzt ist, um die tschechische Regierung zu einer Implementierung zu bewegen.

Es ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abzusehen, wie sich der öffentliche Dienst und mit ihm die tschechische Verwaltung entwickeln wird. Erschwert wird dieser Umstand durch den neuerlichen Regierungswechsel. Inwieweit die neue Regierung ihren Schwerpunkt auf die zügige Umsetzung des Beamtengesetzes legt, ist eher fraglich. Aussagen über die Zukunft des öffentlichen Dienstes sucht man hingegen vergeblich.

Interessant erscheint an dieser Stelle der Blick auf mögliche Gründe für die Implementierungsschwierigkeiten. Die Zustände auf Ebene der zentralen Staatsverwaltung nach 1989 müssen als chaotisch beschrieben werden. Es dauerte neun Jahre bis das Gesetz verabschiedet wurde. Dies verwundert, da das Land im Vergleich zu anderen post-kommunistischen Staaten über einen längeren Zeitraum eine stabile Regierung verfügte. Klaus war aber - wie bereits beschrieben - weniger an dem Problem der öffentlichen Verwaltung denn der Wirtschaft interessiert, zumal die Verwaltung im Vergleich zu anderen MOE-Staaten relativ gut funktionierte. Dabei übersah er allerdings, dass eine effektive und rationale Verwaltung unerlässlich für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes ist. (Vidláková 2001, Nunberg 1999)

Dies muss auch als Ursache für das Fehlen eines integralen Konzeptes betrachtet werden, was sich bis zum heutigen Zeitpunkt negativ auswirkt. Die begonnen Reformen blieben bis heute auf die Schaffung eines gesetzlichen Rahmens beschränkt. Der Umstand, dass das dezentralisierte Personalmanagement der Befriedigung der sektoralen Bedürfnisse der einzelnen Minis-

terien gereicht, lässt ein Interesse an einem zentralisierten Ansatz gering erscheinen. Das grundsätzliche Problem der tschechischen Verwaltung in Form der mangelnden Koordination zwischen den Ministerien dürfte dieses Problem noch verschärfen. Auch die Auflösung der ČSFR rückte Reformen des öffentlichen Dienstes zunächst in den Hintergrund. Daneben muss zudem das Misstrauen, das die politischen Eliten der Verwaltung entgegen bringen, als hinderlich angesehen werden.<sup>46</sup> (Nunberg 1999)

Das zweite Problem bestand darin, sich auf ein einheitliches System zu einigen, verstärkt durch das faktische Fehlen eines europäischen Modells. Die Kommission bestand insofern darauf, dass sich die Beitrittsländer aus dem großen "Bauchladen" passende Komponenten aussuchen, um daraus ihr Modell zu entwickeln. Das Problem der tschechischen Verwaltung besteht darin, dass schriftliche Anforderungen weitgehend umgesetzt werden, eigene Initiativen aber eher rar geblieben sind. (Vidláková 2001)

Ein weiterer wesentlicher Faktor ist die politische Machtverteilung innerhalb des Landes. Auch in Tschechien ist das Wechselwählerpotential recht hoch. Regierungsparteien werden somit sehr schnell abgestraft und kämpfen u. U. bei den nächsten Wahlen mitunter darum, überhaupt den Einzug ins Parlament zu schaffen. (Nunberg 1999) Reformen benötigen jedoch eine gewisse Kontinuität, da jede neue Regierung neue Ideen in den Reformprozess einbringt und ihn dadurch verzögert, wenn nicht gar scheitern lässt. Die knappe Mehrheit der neuen Regierung unter Gros von 101:99 Stimmen stellt ein großes Problem dar. Die ODS unterstützt das Dienstrecht nicht. Da sich die Regierung aber nicht hundertprozentig auf ihre Mehrheit verlassen kann, wäre man bei eventuellen Veränderungen u. U. auf die Unterstützung von Teilen der Opposition angewiesen.

Erschwerend kommen die finanziellen Hürden hinzu, denn die Umsetzung dieses Gesetzes stellt den tschechischen Haushalt vor erhebliche Probleme. Zur Absolvierung der vorgeschriebenen Beamtenprüfungen haben die Mitarbeiter einen relativ kurzen Zeitraum von einem Monat Zeit, sich für diese registrieren lassen. Danach bleibt ihnen ein Jahr, die Prüfungen abzulegen. Es ist heute noch nicht klar, wie das allein logistisch angegangen werden soll. Zudem fehlen für diese Anzahl von Prüfungen schlichtweg die finanziellen Mittel. Analoges lässt sich für die Auswahlverfahren bei Einstellungen und Stellenbesetzungen sagen.

Für die politische Elite besteht der größte Kritikpunkt aber offensichtlich in der Vorgabe des Gesetzes, nur noch zwei stellvertretende Minister zu ernennen, während zum jetzigen Zeitpunkt durchaus mit sieben pro Ministerium gearbeitet wird. Damit müssten zentrale Entschei-

---

<sup>46</sup> Mit Blick auf Großbritannien sah man offensichtlich zudem keine Notwendigkeit für die Verabschiedung eines solchen Gesetzes. Nun stellt Großbritannien im Gesetzgebungsbereich eine Ausnahme in der EU dar. (Vidláková 2001) Selbst Albanien verfügt mittlerweile über ein eigenes Dienstrecht.

dungen auf niedrigere Ebenen delegiert werden, die dann dem politischen Einfluss weitgehend entzogen wären. Gleichzeitig sind an die Position des stellvertretenden Ministers Koordinierungsaufgaben gekoppelt, die in den großen Ministerien von lediglich zwei Personen nicht mehr im gleichen Umfang erfüllt werden könnten. Hier sollten eigentlich die Staatssekretäre Abhilfe schaffen können. Wie bereits beschrieben, nimmt die Verwaltung bei der Koordinierung der Regierungsaktivitäten eher eine untergeordnete Rolle wahr.

#### 4. PROBLEME DES TSCHECHISCHEN ÖFFENTLICHEN DIENSTES

Wie in den anderen MOE-Staaten bestehen auch in Tschechien eine Reihe struktureller Probleme im öffentlichen Dienst. Diese bestehen u. a. in mangelnder Professionalisierung, Personalentscheidungen, die nicht auf dem Leistungsprinzip basieren, fehlender Personalentwicklung, unzureichenden Vergütungsregelungen und nicht monetären Motivationssystemen, mangelnder Übernahme der Verantwortung für die eigene Tätigkeit und zu wenig Initiativen bei der Korruptionsbekämpfung. (SIGMA 2004) Einige ausgewählte Probleme sollen im Folgenden genauer analysiert werden.

##### 4.1. Die mangelnde Attraktivität

Der öffentliche Dienst leidet generell unter einem sehr schlechten Image. Die Durchschnittseinkommen liegen mitunter weit unter denen der Wirtschaft. Dieses Missverhältnis nimmt zu, je anspruchsvoller die Stelle wird. (Nunberg 1999) Das Problem der schlechten Bezahlung hatte sich auch Ende der 1990er trotz Gehaltsteigerungen wie denen um 17 % im Jahr 1999 nicht grundlegend geändert, wenngleich sich die Lage auf der Führungsebene offensichtlich etwas entspannt hat. (SIGMA 2001: 6)

Insofern hat Tschechien nicht nur Probleme mit der Rekrutierung des Personals, sondern auch mit der Abwanderung von qualifizierten Mitarbeitern. (Nunberg 1999, Europäische Kommission 2003a) Die Behörden müssen in relativ kurzen Abständen immer wieder Ausbildungsmaßnahmen für neu eingestellte Mitarbeiter durchführen. (Europäische Kommission 2003a) Um den öffentlichen Dienst insbesondere für qualifizierte Führungskräfte attraktiv zu machen, reichen Gehaltsanhebungen jedoch nicht aus. Diese sind zum einen angesichts angespannter Haushalte schwer zu finanzieren. Zum anderen bleibt unklar, ob diese für einen kleinen Personenkreis tatsächlich die Leistungsfähigkeit der Verwaltung steigern können. Als unerlässlich kann aber die Transparenz der Auswahlverfahren, insbesondere in Bezug auf Führungskräfte, angesehen werden. Diese fehlt jedoch, weswegen bei jedem Regierungswechsel weite Teile der Führungsebene ausgetauscht und damit Stabilität und Kontinuität gefährdet werden. (Synnerström 1999)

Das sehr unterschiedliche Personalmanagement der einzelnen Ministerien und die intransparenten Auswahlentscheidungen führen aber nicht nur auf der Führungsebene zu subjektiven Personalentscheidungen. Einen Anspruch auf berufliches Weiterkommen haben die Bediensteten nicht. Ihre Qualität und Moral sinken zwangsläufig, wenn politische und persönliche

Faktoren schwerer wiegen als Leistungsaspekte. Genau hier muss Tschechien aber ansetzen, da der angespannte Haushalt, finanzielle Anreize kaum zulässt. (Nunberg 1999)

#### **4.2. Folgen der Lustration**

Tschechien zählt zu jenen MOE-Ländern, die versucht haben, sich der alten kommunistischen Verwaltungseliten – ähnlich konsequent wie in der DDR - zu entledigen. Allerdings wurde hier der Elitenaustausch von innen und nicht von außen initiiert. (von Beyme 1994) Die Ursache ist im faktischen Kollaps des Regimes und dem überwältigenden Sieg der neuen Elite in den ersten freien Wahlen 1990 zu sehen. Dementsprechend umfassend fiel auch das Lustrationsgesetz des Jahres 1991.<sup>47</sup> Dieses sah vor, alle Offiziere und Agenten der Sicherheitsbehörden oder Parteibeamte von der Bezirksebene aufwärts für einen Zeitraum von fünf Jahren von 9.000 Schlüsselpositionen innerhalb der Regierung und öffentlichen Verwaltung, Militär, Sicherheitsdienst, öffentlich-rechtlichen Medien, Staatsbetrieben, Justiz, etc. auszuschließen. (Elster et al 1998, Williams et al. 2003)<sup>48</sup>

Damit sollte eine Sabotage der Modernisierung verhindern. (Nunberg 1999) Mit der Gründung der Tschechischen Republik 1993 wurde das Gesetz zunächst um fünf Jahre, im Jahr 2000 noch einmal unbefristet verlängert. Es soll erst auslaufen, wenn das neue Dienstrecht in Kraft ist. Dieses legt fest, dass Beamte die demokratischen Prinzipien der Verfassungsordnung respektieren und dem Staat unparteiisch dienen müssen. Tun sie dies nicht, werden sie aus dem öffentlichen Dienst entfernt.

Mit der sehr rigiden Gesetzgebung<sup>49</sup> wollten die Verfechter die Demokratie und das Vertrauen der Bevölkerung in die neuen Institutionen stärken. Diese vermuteten nach wie vor Netzwerke alter Nomenklaturkader, bestätigt durch Berichte, dass dieser Personenkreis von der Privatisierung ehemaliger Staatsbetriebe besonders profitierte. (Williams et al. 2003)

Das Gesetz konnte aber letztlich nicht für einen vollständigen Elitenaustausch sorgen. Einer seiner Mängel war die umgekehrte Beweislast für den Betroffenen (von Beyme 1994, Farley 2003), die auch unbelastete Personen in Bedrängnis brachte. Die Akten, insbesondere jene der Nomenklaturspitze, waren unvollständig. Prozesse gegen die Führungsebene des alten Re-

---

<sup>47</sup> Gesetz 451/1991 der ČSFR, Neufassung Juli 1993

<sup>48</sup> Wichtigen Führungspositionen sind von der Lustration nicht erfasst. (Williams et al. 2003, Farley 2003) Während Personen, die dem alten Regime Informationen zugetragen haben, z. B. keine Staatsbetriebe leiten dürfen, können sie doch Parlamentarier, Minister oder gar Präsident werden.

<sup>49</sup> Die Zahlen der von der Lustration betroffenen Personen variieren. Während von Beyme 1994 von 140.000 ausging (1994: 187), wurden nach Ansicht Williams et al. über 400.000 Menschen überprüft (2003: 6).



gimes blieben weitgehend aus.<sup>50</sup> Letztlich verlor die Bevölkerung alsbald das Interesse (von Beyme 1994).<sup>51</sup>

Neben der engen Verhaftung mit dem ehemaligen Regime wurde den alten Kadern teilweise auch die schlechte Leistung der Verwaltung angelastet. Insofern stand nicht nur der Vorwurf der Politisierung, sondern auch der der mangelnden fachlichen Eignung im Raum. (Meyer-Sahling 2004, Farley 2003) Der Ausweg wurde daher auch unter diesem Gesichtspunkt in einem breit angelegten Personalaustausch gesehen. (Nunberg 1999)

Allerdings musste man alsbald erkennen, dass diese Vorgehensweise wegen fehlenden personeller Alternativen bei der Besetzung der frei werdenden Positionen zum Scheitern verurteilt war. (Vidláková 2001, Nunberg 1999, Farley 2003) Somit musste beim Institutionenaufbau zwangsläufig auf Verwaltungsmitarbeiter des früheren kommunistischen öffentlichen Dienstes zurückgegriffen werden. (Beichelt 2001, von Beyme 1994) Nur diese verfügten über das Wissen in Bezug auf das Zustandekommen von *policies* in den verschiedenen Politikbereichen. Unter diesen Umständen konzentrierte man sich auf Wechsel in der Führungsebene. (Meyer-Sahling 2004) Bezüglich des Personals unterhalb der Führungsebene beschränkte man sich grundsätzlich auf Weiterbildungsmaßnahmen. (Nunberg 1999)

Von Beyme unterstellt, dass der im Vergleich zu anderen MOE-Staaten dennoch umfangreichere Personalaustausch in Tschechien weniger auf einer „negativen Kaderpolitik“ als vielmehr auf Ämterpatronage der neuen Elite basierte. Die alten Eliten wurden einfach verdrängt. (von Beyme 1994) Es bildete sich eine Personalpolitik heraus, die der kommunistischen recht ähnlich ist, wenn es um politisierte Personalentscheidungen geht (Meyer-Sahling 2004).

### **4.3. Über-Politisierung**

Die Forderung, post-kommunistische Staaten müssten ein Weberianisches Modell umsetzen, geht auf die Annahme zurück, ein Staatsapparat, der seine Aufgaben erfüllen soll, müsse auf „rational-gesetzlichen Verwaltungsnormen“ basieren (Linz/Stephan 1997: 14) Dazu gehört nicht zuletzt ein entpolitisierter öffentlicher Dienst. (Meyer-Sahling 2004) Hojnacki sieht zwei Formen der Politisierung im Zusammenhang mit öffentlich Bediensteten. Zum einen kann diese von den Beamten selbst ausgehen, indem sie versuchen, ihre Interessen in den *policy making* Prozess einzubringen. Dabei versuchen sie, die Auswahl der Personen, die für das *policy making* verantwortlich zeichnen, zu beeinflussen, in dem sie sich entweder selber

---

<sup>50</sup> Zwar wurden auch in der ČSFR einzelne Amtsträger vor Gericht gestellt. Ein ehemaliger Minister verbüßte allerdings nur eine Haftstrafe von einem Jahr und veröffentlichte danach gewinnbringend seine Memoiren.

<sup>51</sup> Eine Ausnahme bildete 2004 der Fall Pavel Příbyl. Dieser war maßgeblich am Polizeieinsatz gegen die Demonstranten des Novembers 1989 beteiligt und sollte nun auf Wunsch des neuen Premierministers Gros die Leitung des Regierungsamtes übernehmen. Nach zahlreichen Protesten wurde dessen Ernennung widerrufen.

zur Wahl stellen oder aber die Kampagne ihres Favoriten unterstützen. Die zweite Form der Politisierung besteht in den Versuchen der politischen Ebene, das Verhalten der Beamten entsprechend zu beeinflussen, um somit die eigenen Interessen zu verwirklichen. (Hojnacki 1996) Die zweite Ausprägung stellt in Tschechien das größere Problem dar und soll folgend detaillierter beschrieben werden.

Meyer-Sahling legt dem Grad der Politisierung die Ausgestaltung der Einflussmöglichkeiten der politischen Ebene auf das *policy making* in der Personalpolitik und die Einschränkung dieser Befugnisse durch formal gesetzliche Verfahrensbestimmungen, beispielsweise Einstellungsvoraussetzungen, Auswahlverfahren, etc. zugrunde. Dabei geht er aber davon aus, dass selbst bei einer Delegation der *policy* Befugnisse auf die administrative Ebene die politische Ebene u. U. indirekt Einfluss nehmen kann, wenn die beschränkenden Verfahrensbestimmungen zu schwach sind. (Meyer-Sahling 2002) Scharpf argumentiert, dass dort, wo politische und administrative Akteure gemeinsam Personalentscheidungen treffen, diese letztlich den Vorstellungen der politischen Ebene angenähert werden können, auch wenn vorgegebene Verfahren für eine Formalisierung sorgen sollen. (1997) Aber selbst wenn die Möglichkeiten, auf Personalentscheidungen politischen Einfluss zu nehmen, stark ausgeprägt sind,<sup>52</sup> indiziert dies noch nicht, dass von ihnen auch Gebrauch gemacht wird. (Meyer-Sahling 2004)

Max Weber's Idealtyp der Neutralität des öffentlichen Dienstes, in dem Beamte unparteiisch die Vorgaben der Regierung umsetzen, ist aber selbst in Großbritannien und Dänemark nicht mehr vorzufinden. (Page et al. 1999) In den MOE-Staaten entfaltet die Politisierung jedoch eine andere Qualität. Auch 15 Jahre nach der „Samtenen Revolution“ muss Tschechien gemäß Meyer-Sahlings Klassifikation zu den Personalregimen gezählt werden, die eine Überpolitisierung zulassen. Zurückzuführen ist dies auf das Fehlen eines gesetzlichen Rahmens für die Institutionen des öffentlichen Dienstes. Meyer-Sahling spricht in diesem Zusammenhang lediglich von den MOE-Staaten, die noch kein entsprechendes Beamtenrecht verabschiedet haben. Tschechien sollte aber weiter in diese Gruppe eingeordnet werden, denn zwar ist das betreffende Gesetz in Kraft, aber kaum implementiert. Die dem privaten Sektor vergleichbaren Arbeitsbeziehungen ermöglichen es den politischen Institutionen, Personalangelegenheiten ihren Wünschen entsprechend zu beeinflussen. Bedienstete verfügen unter diesen Bedingungen über keinen Schutz vor politischen Entscheidungen. Beschäftigung beruht vielmehr auf dem guten Willen der für Personalfragen Verantwortlichen. (Meyer-Sahling 2002)

Die Möglichkeiten der Minister und anderer Behördenleiter, Personalentscheidungen politisch zu beeinflussen, sind groß. Es wird vielfältig davon Gebrauch gemacht. Eine Trennung zwi-

---

<sup>52</sup> In diesem Fall gibt es keinen separaten rechtlichen Rahmen für die Arbeitsbeziehungen öffentlich Bediensteter, der durch Verfahren die Befugnisse der Regierung beschränken könnte. (Meyer-Sahling 2004).

schen Politik und Verwaltung durch die Einführung von Staatssekretären existiert - wie bereits beschrieben - noch nicht. (Meyer-Sahling 2004) Nunberg geht vielmehr davon aus, dass nach einem Regierungswechsel Personal bis zum Referatsleiter ausgetauscht wird, die Wechsel unterhalb der Abteilungsleiterebene bisher jedoch nicht außergewöhnlich hoch waren. (1999) Vidláková unterstellt hingegen, dass stellvertretende Minister und leitende Verwaltungsmitarbeiter bei Regierungswechseln meist ausgewechselt werden. (Vidláková 2001)

Meyer-Sahling verweist zudem auf die eingeschränkten Möglichkeiten der Verwaltung beim *policy making* bei diesem Regimetyp. Zurückzuführen ist dies auf die beschränkte Zuweisung von Kompetenzen und die politisch vorgegebenen verfahrenstechnischen Beschränkungen. Offensichtlich betrachtet der politische Teil der Exekutive den öffentlichen Dienst als Stolperstein und weniger als eine Quelle effektiver Politikformulierung. (Goetz 2001)

Aus den zuvor genannten Schwachpunkten muss man schlussfolgern, dass das politisch-administrative System der tschechischen Republik instabil ist (Verheijen/Rabrenovic 2001). Zurückzuführen ist dies auf den fehlenden Willen neuer Regierungen, insbesondere mit den Führungskräften ihrer Vorgänger zusammenzuarbeiten.<sup>53</sup> (Meyer-Sahling 2004, Goetz 2001, Verheijen 2000) Geht man von der Aussage aus, das Personalmanagement werde durch parteipolitische Interessen beeinflusst (Goetz/Wollmann 2001), muss man festhalten, dass dies insbesondere auf Ebene der Spitzenbeamten eine Professionalisierung des öffentlichen Dienstes verhindert. (Meyer-Sahling 2004) Neue Regierungen sind auf die Expertise der bisherigen Mitarbeiter angewiesen, die bei größeren Neubesetzungen verloren zu gehen droht. Mitarbeiter, die eine längerfristige Beschäftigung im öffentlichen Dienst planen, sind offensichtlich nur bereit, sich einzubringen, wenn sie davon ausgehen können, dass ihnen ihr Einsatz unter der nächsten Regierung nicht zum Nachteil gereicht. In MOE ist diese Befürchtung jedoch sehr groß. Die Regierung muss daher Einschränkungen der politischen Einflussnahme verankern. Denkbar wären in diesem Zusammenhang unabhängige Kommissionen für den öffentlichen Dienst. Voraussetzung ist jedoch das Vertrauen der Regierung gegenüber Beamten, da sie sich ansonsten nicht auf deren Expertise stützt, loyale Mitarbeiter einstellt und insofern keinen Anreiz hat, die zuvor genannten Vorkehrungen zu treffen. (Meyer-Sahling 2004) Gerade dieser Punkt ist aber nach wie vor nicht erfüllt, so dass Regierungen die gesetzlichen Regelungen der neuen Dienstrechte umgehen oder aber die Implementierung komplett außer Kraft setzen, um ihren Einfluss zu wahren. (Verheijen 2000)

---

<sup>53</sup> Dabei fehlt es in der Regel an Vertrauen gegenüber Beamten, die ihre Karriere der Vorgängerregierung verdanken. Darüber hinaus mag es Probleme mit Blick auf die *policies* geben, die ein Beamter unter der vorherigen Regierung gestaltet hat und die mit den eigenen Zielen nicht korrespondieren (Meyer-Sahling 2004: 76)

#### 4.4. Mangelnde Professionalisierung

Verwaltungsentscheidungen auf zentralstaatlicher Ebene haben in Tschechien aufgrund des gestiegenen Leistungsniveaus der Mitarbeiter an Qualität gewonnen. (Europäische Kommission 2003) Dies war am Beginn der Transformation noch anders. In Anbetracht der Tatsache, dass das *policy making* in der Zuständigkeit der KP lag, waren die Fähigkeiten der Verwaltung in diesem Bereich stark unterentwickelt. Eine Professionalisierung des Personals des öffentlichen Dienstes war dringend erforderlich. (Goetz/Wollmann 2001) Eines der Haupthindernisse bestand dabei darin, dass sich die Rechtslage durch die Transformation und den Beitritt zur EU zweimal komplett änderte. Reformen zielten daher in MOE darauf ab, das *policy making* in der zentralen Exekutive zu konzentrieren und eine Kernverwaltung um den Premierminister und den Finanzminister aufzubauen (Goetz et al. 2001).

Insofern konnten sich die Professionalisierungsansätze in erster Linie auch nur in dieser Kernverwaltung und in den EU-Abteilungen der jeweiligen Ministerien durchsetzen, was im Vergleich zu anderen Organisationseinheiten zu erheblichen Unterschieden in Bezug auf Qualität und Effizienz führte. (Nunberg 2000) Die Professionalisierung der *islands of excellence* ist jedoch nicht ausreichend. Es müssen daher die Kapazitäten in den Verwaltungsbereichen gestärkt werden, die für die Implementierung und den Vollzug des in nationales Recht überführten *Acquis* verantwortlich sind, wobei das Hauptaugenmerk auf Weiterbildung und Management des öffentlichen Dienstes gerichtet ist. (Grabbe 2001)

Ein weiteres Problem der *islands of excellence* besteht darin, dass die Mitarbeiter meist Generalisten sind und nicht über das notwendige technische Wissen verfügen. Auch variiert die Größe der Abteilungen erheblich von drei Beamten (im Büro für Industriebesitz) bis 220 (im Finanzministerium). (Phare-Twinning Light Projekt 2003) Nunberg sieht von den *islands of excellence* sogar negative Impulse ausgehen. Aufgrund mangelnder Ressourcen sammelt sich EU-Talente in diesen Abteilungen und steht der restlichen Verwaltung nicht zur Verfügung. Verstärkt wird dieser Effekt durch die Beschäftigungsmöglichkeiten in Brüssel. (2000)

#### 4.5. Hohe Korruption

Vor 1989 war die Gesetzgebung unzureichend, um Korruption der Staatsbediensteten zu unterbinden. Das System basierte auf Gefälligkeiten und Geschenken, was das Verhalten und die Wertvorstellungen in Verwaltung und Bevölkerung beeinflusste. (Lízal/Kočenda 2001) Das tschechische Strafrecht definiert erst 1999 den Straftatbestand der Bestechung und sieht Höchststrafen von bis zu 8 Jahren Gefängnis vor. (Open Society Institute 2002)

Meinungsumfragen, Befragungen von Experten wie der Europarats-Gruppe von Staaten gegen Korruption (GRECO) und Schätzungen der entsprechenden Strafverfolgungsbehörden verdeutlichen, dass Korruption nach wie vor ein ernstzunehmendes Problem in Tschechien darstellt (Open Society Institute 2002, Europäische Kommission 2003a), wenngleich das derzeitige Niveau keine Gefährdung der Demokratie birgt. (Freedom House 2004) Obwohl die Zahlen der Verurteilungen offensichtlich stabil sind, geht die Polizei davon aus, dass Korruption unter den öffentlich Bediensteten sowohl mit Blick auf die Quantität als auch die Schwere der Straftaten zunimmt. (Tschechisches Innenministerium – Bericht über die Korruption in der Tschechischen Republik 2001 zitiert in Open Society Institute 2002)

Trotz der Bemühungen im administrativen und gesetzlichen Rahmen verhindert eine verminderte Strafverfolgung von Korruptionsfällen die Verbesserung der Situation. Betroffen ist in erster Linie das ordnungsgemäße Funktionieren der Staatsverwaltung, Polizei, Justizwesen, Gesundheitswesen, etc., aufgrund der umfangreichen strafrechtlichen Immunität der Parlamentsabgeordneten auch des politischen Bereichs. (Europäische Kommission 2003a)

Seit 1998 stellt die Korruptionsbekämpfung eine Priorität der jeweiligen Regierung dar. Aus diesem Jahr stammt eine umfassende Anti-Korruptionsstrategie („Saubere Hände“), die zur Änderung des Strafrechts und der Strafverfahren sowie zur Spezialisierung der Strafverfolgungsbehörden führen sollte. (Open Society Institute 2002, Freedom House 2004) Alte Fälle wurden neu aufgerollt, Hinweisen aus der Bevölkerung nachgegangen. Allerdings traten alsbald Gerüchte auf, dass häufig politische Interessen die Richtung vorgaben<sup>54</sup>, so dass die Kampagne 2000 endete. (Open Society Institute 2002)

Mit dem Regierungsprogramm zur Bekämpfung der Korruption aus dem Jahr 1999 wurde jedes Ministerium verpflichtet, ein eigenes Antikorruptionsprogramm zu erarbeiten und einen Koordinator für die Implementierung in den interministeriellen Ausschuss zum Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Tschechischen Republik zu entsenden. (Europäische Kommission 2002) Seit 2002 gilt dies für alle zentralen Verwaltungsbehörden. Das Programm konzentrierte sich neben der Verbesserung der Strafverfolgung auch auf Maßnahmen zur Prävention und der Sensibilisierung der Öffentlichkeit. (Europäische Kommission 2003a) Für die öffentlich Bediensteten waren Weiterbildungsangebote und Disziplinarmaßnahmen vorgesehen. Allerdings wurde das Regierungsprogramm nicht angemessen veröffentlicht und bis 2002 nur teilweise umgesetzt. (Open Society Institute 2002)

Im Mai 2002 wurde zudem das Gesetz über das öffentliche Auftragswesen dahin gehend geändert, dass die Anwendung der beschleunigten Verfahren auf ein Mindestmaß beschränkt

---

<sup>54</sup> Negativ wirkte sich dabei u. a. der Oppositionsvertrag aus, der beide Seiten verpflichtete, über Korruption auf der jeweils Anderen Stillschweigen zu bewahren und an entsprechenden Misstrauensvoten nicht teilzunehmen.

wird. (Europäische Kommission 2002) Aber selbst unter der Regierung Špidla waren widerrechtliche freihändige Vergaben zu beobachten. Die Regierung sah sich zudem außer Stande, die wirtschaftlichen Netzwerke aufzubrechen, die sich im Zuge der Privatisierung Mitte der 1990er Jahre herausgebildet haben. (Freedom House 2004) Deren Einfluss auf die Politik nach wie vor stark. (Freedom House 2004, OECD 2001)

Darüber hinaus besteht kein parlamentarischer Konsens über ein umfassendes Antikorruptionsprogramm. Trotz der bereits erwähnten Fortschritte der Strafverfolgungsbehörden sind deren Kapazitäten bislang nicht ausreichend. Es fehlen Fachkenntnisse und zusätzliche personelle und technische Mittel. (Europäische Kommission 2002, Freedom House 2004) Gleiches gilt für Verwaltungseinheiten der Innenrevision. Entsprechenden Dienststellen mangelt es an funktionaler Unabhängigkeit und einheitlichen Vorgaben durch das Finanzministerium. 2001 wurde aus diesem Grund das Gesetz über die finanzielle Kontrolle der öffentlichen Verwaltung angenommen, nicht zuletzt um die Voraussetzung für die Teilnahme an den Strukturfonds sicherzustellen. (Open Society Institute 2002)

Die bereits erwähnten Regelungen des Arbeitsgesetzes für öffentlich Bedienstete mit Blick auf die Vermeidung von Interessenkonflikten, die Verweigerung der Annahme von Geschenken und der Bekleidung von Posten in leitenden oder kontrollierenden Organen von Wirtschaftssubjekten sowie die Sperrfristen beim Abschluss neuer Arbeitsverträge entfalten laut Open Society Institute eine begrenzte Wirkung. (2002) Mit Blick auf Interessenskonflikte lässt sich dies aus dem Umstand erklären, dass öffentlich Bedienstete nicht verpflichtet sind, diese offen zu legen. (Nunberg 2000) Insofern staatliche Institutionen zusätzlich interne Regelungen vorsehen, gehen diese nicht weiter als die oben genannten.

Die öffentlich Bediensteten, die Korruption anzeigen möchten, sind rechtlich nicht geschützt. Dies ermutigt die Mitarbeiter nicht, entsprechende Verstöße anzuzeigen. (Open Society Institute 2002) Das die Führungskräfte betreffende Anti-Korruptions-Gesetz erwies sich in der Vergangenheit als nicht effektiv (Open Society Institute 2002), da verspätete und falsche Erklärungen nur unzureichend sanktioniert werden können. (Freedom House 2004)

Das neue Beamtengesetz wird die Anwendung des Verhaltenskodexes, der offensichtlich nur bereits existierende Regelungen aufgreift und letztlich recht vage gehalten ist (Open Society Institute 2002), als Pflicht einführen. (Europäische Kommission 2003) Das bereits erwähnte Verbot der zusätzlichen Erwerbstätigkeit und die zweijährigen Sperrfristen für Führungskräfte sollen ebenfalls zur Lösung des Problems beitragen. Inwieweit dies geeignet ist, für Transparenz zu sorgen, kann noch nicht abgeschätzt werden.

## 5. EUROPÄISIERUNG DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES?

### 5.1. Ergebnisse

Wie eingangs beschrieben, wirkt sich die europäische Integration stärker auf die neuen als auf die alten Mitgliedstaaten. Demnach spielen offensichtlich ausgeprägte nationale Verwaltungstraditionen und institutionelle Kerne eine große Rolle für das Ausmaß der Europäisierung. Beide Merkmale sind im Vergleich zu den alten Mitgliedstaaten in MOE schwach ausgeprägt. Dies trifft trotz gewisser spezifischer Traditionen auch für Tschechien zu, das der EU ohne voll entwickelte öffentliche Institutionen und nationale *policy*-Fähigkeiten beigetreten ist. Dem Druck auf die Verwaltungssysteme der MOE-Staaten, der bisher vor allem während der Beitrittsverhandlungen ausgeübt wurde und sich durch die Mitgliedschaft bis zu einem gewissen Grade fortsetzen wird, können diese Staaten dadurch weniger standhalten. (Goetz 2001)

Goetz geht ferner davon aus, dass je größer nationale Krisen sind, desto stärker ist der Wille der politischen Elite, sich an externen Modellen zu orientieren. (Goetz 2001) Bis zur Wirtschaftskrise Ende der 1990er Jahre konnte Tschechien die Adaptionen relativ gut bewältigen. Auch die Verwaltung funktionierte vergleichsweise gut. Dann zeigte sich jedoch, dass Klaus' Vorgehen im Bereich der Verwaltungsreform negative Effekte entwickelte, die bis heute nachwirken. Nachfolgende Regierungen sahen sich daher gezwungen, sich den EU-Standards zu öffnen. Dabei konnten sie die EU-Erwartungen erklärend und rechtfertigend für ihre eigenen Reformbestrebungen heranziehen. (Brusis 2003)

Je näher jedoch der Beitritt kam, desto stärker waren die Vorgaben aus Brüssel. Damit sank aber die auch in Tschechien zunächst große Zustimmung zum EU-Beitritt durch die Öffentlichkeit. Insofern verwundert es nicht, dass die politisch Verantwortlichen die von der EU angeregten Reformen zurückstellten, wenn diese anderen Erfordernissen zuwiderliefen. (Grabbe 2001) Dies trifft insbesondere für den Verwaltungsbereich zu, der nicht zum *Acquis* gehört. Vielmehr sind nach wie vor sowohl prä-kommunistische als auch kommunistische Bestandteile vorhanden. Die westeuropäischen Modelle sind sicher hilfreich, wichtige Akteure und Ressourcen zu ermitteln. Die MOE-Staaten befinden sich aber in einem dynamischen Prozess, so dass eine direkte Übernahme von westeuropäischen Verwaltungsmodellen für sie nie zur Disposition stand. (Nunberg 1999, Goetz 2001, Hesse 1998) Der Lösung wirtschaftlicher, politischer und sozialer Probleme wird eine höhere Priorität eingeräumt. (Goetz 2001) Durch den ständigen Wechsel politischer Entscheidungsträger, sind zudem diejenigen, die die Verwaltungsreformen vorantreiben, häufig bereits nicht mehr im Amt, wenn die Implementierung Ergebnisse zeigt. (Goetz 2001)

Eine Europäisierung der MOE-Verwaltungen ist nachweisbar, beschränkt sich aber auf die Phase der Beitrittsverhandlungen und die Spitze der Ministerialbürokratie. Derzeit liegen aber noch keine empirischen Daten darüber vor, dass dieser Einfluss horizontal und vertikal in die restliche Verwaltung ausstrahlt. Vielmehr kann man von der Herausbildung der „*islands of excellence*“ ausgehen, die zwar sehr gut mit den internationalen Institutionen korrespondieren, aber noch nicht optimal an die nationalen Institutionen gekoppelt sind. (Lippert et al. 2001, Goetz 2001) Die Verbindungen zwischen EU-Abteilungen und Abteilungen zuständig für die Verwaltungsreform basieren eher auf dem Zufallsprinzip, (Lippert 2001) so dass *spill over* Effekte, die von den *islands of excellence* auf die Reform des öffentlichen Dienstes ausgehen, letztlich kaum zu erwarten sind. (Reid 1998) Es ist aber zu früh, um einschätzen zu können, ob dies auf vorübergehende Schwächen oder strukturelle Probleme hindeutet. (Lippert et al. 2001, Goetz 2001)

Diese generelle Einschätzung trifft auch auf Tschechien zu. In den einzelnen Ministerien wurden EU-Abteilungen geschaffen, die allerdings mit Blick auf Aufgaben und formale Position mitunter erheblich variierten. (Verheijen 2000, Šmejkal 1998) Grundsätzlich lässt sich aber festhalten, dass EU-Angelegenheiten bis zum Beitritt nur unzureichend ins Tagesgeschäft der Ministerien integriert waren, was natürlich auch negative Auswirkungen auf die interministerielle Koordinierung entfaltete. (Verheijen 2000)

Mit Blick auf den öffentlichen Dienst nehmen insbesondere Art. 39 Abs. 4 EGV und das auf Art. 136 und 141 basierende Sekundärrecht eine zentrale Position ein, indem sie auch in Tschechien direkten Einfluss auf die Regulierung der Arbeitszeit, Einstellungsverfahren<sup>55</sup>, die Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Fragen des Zugangs und der Vergütung sowie die Koordination der Sozialversicherungssysteme ausüben.<sup>56</sup>

## **5.2. Europäischer Verwaltungsraum in MOE?**

Zum jetzigen Zeitpunkt sind zahlreiche dem Europäischen Verwaltungsraum zuzurechnende Prinzipien wie Effektivität, Effizienz und Flexibilität in MOE nicht handlungsbestimmend. Vielmehr benötigt die Verwaltung viele kostenintensive Ressourcen. Auch in Bezug auf ihre Leistungsfähigkeit sind die MOE-Verwaltungen noch weit von westeuropäischen Standards entfernt. Aber auch Verheijen unterstellt, dass langfristig durchaus die Möglichkeit besteht,

---

<sup>55</sup> Künftig wird es beispielsweise nicht mehr möglich sein, den Zugang zum öffentlichen Dienst wegen Überschreitens einer Altersgrenze abzulehnen, wenn ansonsten die gleichen Fähigkeiten vorliegen (RL 2000/78/EG)

<sup>56</sup> Einzelne Fragen müssen noch besser geregelt werden, z. B. die grenzüberschreitende Mobilität der Mitarbeiter, die Anerkennung von Beschäftigungszeiten im öffentlichen und privaten Sektor und die Einführung des Elternurlaubs. (Bossaert/Demmke 2002) Es bleibt aber abzuwarten, welche Bereiche des öffentlichen Dienstes für EU-Bürger geöffnet werden, da anders als Bossaert/Demmke behaupten (2002), das Kriterium der Staatsangehörigkeit als Zugangsvoraussetzung auch im tschechischen Dienstrecht verankert ist (§ 17).



dass sich die neuen Mitgliedstaaten tatsächlich institutionell derart annähern, dass sie jenen von Fournier beschriebenen europäischen Verwaltungsraum schaffen werden. Das Bestreben, am Prozess der Politikformulierung innerhalb der EU teilzunehmen, könnte dafür ausschlaggebend sein. (Verheijen 1999, Mittag/Wessels zitiert bei Lippert et al. 2001: 1003)

Bei derartigen Diskussionen sollte jedoch nicht aus den Augen verloren werden, dass es sich hier um Länder mit unterschiedlichen Traditionen handelt, die bei den Reformbestrebungen eine große Rolle spielen. Geeint sind sie letztlich durch ihre 40-jährige Zugehörigkeit zum Ostblock, die zur Herausbildung eines kommunistischen Verwaltungstyps mit den beschriebenen Merkmalen führte. Dennoch bewahrten sie sich ihre Besonderheiten. Wenngleich die demokratischen Vorerfahrungen Tschechiens, inkl. eines funktionsfähigen öffentlichen Dienstes, für den Konsolidierungsprozess offenbar nur eine untergeordnete Rolle spielten, dürften die prä- aber auch die kommunistischen Traditionen und das verbliebene institutionelle Gefüge, das einigermaßen funktionierte, die Resistenz der tschechischen Regierungen gegenüber den Vorgaben aus Brüssel zumindest teilweise erklären. Die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen beziehen sich aber nicht allein auf den Verwaltungs-, sondern auch den politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereich, so dass eine einheitliche Entwicklung von vornherein auszuschließen war, auch wenn die Forderungen der EU an die Beitrittsländer gleich waren. (Bossaert/ Demmke 2002)

Die MOE-Staaten orientierten sich allerdings neben konstitutionellen Vorgaben, den Verhandlungsergebnissen zwischen den politischen Ebenen und den eigenen Traditionen auch an den in den alten Mitgliedstaaten verankerten Modellen. (Lippert/Umbach 2004, Lippert et al. 2001, Goetz 2001) Dabei ist ein Festhalten an konservativen Modellen zu beobachten. Diese entsprechen zum einen eher den Traditionen dieser Staaten, zum anderen mögen experimentelle Ansätze in Ländern mit einem stabilen Verwaltungssystem zu einer positiven Entwicklung beitragen, in den MOE-Staaten können sie eher das Gegenteil bewirken. (Fournier 1998)

Die MOE-Staaten übernahmen aber nicht einfach eines der Modelle, sondern entwickelten sie ihren Anforderungen entsprechend weiter. Für Tschechien ist hierbei die Nähe zum kontinentaleuropäisch-deutschen Modell zu konstatieren. Es gibt also kein bestimmtes post-kommunistisches Verwaltungsreformmodell. Vielmehr existieren Unterschiede hinsichtlich der Größe der Verwaltung, der Reformschritte und Zeitpläne. (Lippert/Umbach 2004)

Für die Reform des öffentlichen Dienstes spielte die Unterteilung in ein Laufbahn- oder Positionssystem die entscheidende Rolle. (Bossaert/Demmke 2002) Betrachtet man die Organisation und Struktur des öffentlichen Dienstes der MOE-Staaten, stellt man Unterschiede in Bezug auf die Regelung des Beamtenstatus, seine Größe, Einstellungsregelungen und Vergü-

tungs- und Laufbahnsysteme (Bossaert/Demmke 2002) sowie Fragen der Personalpolitik, Laufbahnstrukturen und Human Resource Managements (Lippert/Umbach 2004) fest. Gemeinsam sind diesen Staaten lediglich die allgemeine Unterscheidung zwischen den einzelnen Beschäftigungsgruppen und eine schwache Tendenz zur Einführung des Leistungsmanagements. (Bossaert/Demmke 2002)

Von einer Konvergenz kann auch hinsichtlich der öffentlichen Dienste der neuen mit denen der alten Mitgliedstaaten nicht gesprochen werden. Sie unterscheiden sich erheblich von diesen, selbst wenn sie gleiche Systeme übernommen haben. Altersversorgungssysteme, flexible Arbeitszeitmodelle, Personalpolitik, Mobilität, etc. sind wesentlich stärker einem angespannten Haushalt unterworfen. Altersversorgungssysteme sind daher denen des privaten Sektors angeglichen. Flexibilisierungsmaßnahmen spielen eine untergeordnete Rolle. Mobilität ist zwischen öffentlichem und privaten Sektor aber weder unter geographischen noch interministeriellen Gesichtspunkten ausgeprägt. (Bossaert/Demmke 2002)

Wenn die MOE-Staaten nicht den von Fournier (1998) beschriebenen europäischen Verwaltungsraum bilden, stellt sich angesichts der nach wie vor bestehenden Unzulänglichkeiten der Verwaltungen die Frage nach einem speziellen post-kommunistischen Modell. Goetz/ Wollmann ziehen dieses zumindest in Erwägung. Im Mittelpunkt stünden die ‚*islands of excellence*‘, die auf lange Sicht auch mit nur teilweise modernisierten oder unmodernisierten Institutionen zusammenarbeiten könnten. (2001) Auch Meyer-Sahling gibt zu bedenken, dass durchaus die Möglichkeit der Herausbildung eines neuen Typs des öffentlichen Dienstes in MOE besteht oder aber seine Institutionalisierung unvollkommen bleiben wird. Eine schnelle Anpassung an westeuropäische Standards ist jedoch bereits jetzt auszuschließen. (2002)

### **5.3. Entwicklungsszenarien**

Nachdem mit dem Beitritt zur EU, das Druckpotenzial der Kommission erheblich gesunken ist, stellt sich nunmehr die Frage, nach den Entwicklungsmöglichkeiten der MOE-Verwaltungen. Lippert/Umbach skizzieren hierfür drei Szenarien: (2004)

- Im günstigsten Fall sinkt der *Acquis* durch *spill over* Effekte der *islands of excellence* in die gesamte öffentliche Verwaltung ein. Die Verwaltungen europäisieren sich und werden nach anfänglichen Schwierigkeiten zu vollwertigen und effektiven Akteuren;
- Möglich wäre aber auch, dass die neuen Mitgliedstaaten trotz ihrer Bemühungen wegen strukturellen Probleme zu unterdurchschnittlichen Akteuren werden, abhängig von Regierungswechseln und innenpolitischen Verwerfungen. Die Reformen zur Steigerung der Verwaltungskapazitäten verliefen halbherzig. Die Personalzahlen würden

sich nicht adäquat entwickeln, die isolierten *islands of excellence* weiter verfestigen, ohne *spill over* Effekte auf andere Verwaltungsbereiche zu entfalten;

- Im ungünstigsten Falle wären die neuen Mitgliedstaaten nicht in der Lage, als gleichberechtigte und effektive Partner im EU-System zu agieren. Es bestünde sogar die Gefahr, dass sie aufgrund des geringen Druckpotentials der EU hinter ihr Entwicklungsniveau vor dem Beitritt zurückfallen. Die Personalpolitik bliebe politisiert.

Lippert/ Umbach stellen fest, dass sich die Verwaltungen MOEs bisher weitgehend positiv entwickelt und die administrativen Strukturen im Einklang mit europäischen Traditionen überwiegend normalisiert haben. Insofern gehen sie ebenso wie die Kommission davon aus, dass das erste Szenario am wahrscheinlichsten ist. Wo Defizite nicht behoben wurden, könnte auch das zweite Szenario drohen. (2004)

Wenngleich die Anstrengungen der tschechischen Verwaltung in Bezug auf die Qualifizierung der öffentlich Bediensteten in Bezug auf EU-Fragen positiv zu bewerten sind, zeigt die tschechische Regierung mit ihrer Weigerung, das Beamtengesetz umzusetzen, dass sie nicht gewillt ist, sich bezüglich der Reform der öffentlichen Verwaltung weiter externen Druck zu beugen. Sie wird vielmehr diesen Prozess mit den ihr nur begrenzt zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln ihren Vorstellungen entsprechend vorantreiben.

Die nächsten Schritte der Europäisierung in diesem Bereich (Umsetzung des Beamtengesetzes bzw. Schaffung der Sekundärgesetzgebung) wird daher weniger von der Kommission ausgehen. Entscheidend wird sein, dass Tschechien stärker als bisher erkennt, dass die EU-Mitgliedschaft sich von der in anderen internationalen Organisation maßgeblich unterscheidet und effiziente nationale Entscheidungsfindungsstrukturen erfordert, um in Brüssel die eigenen Interessen vertreten zu können. (Bastos/Schneider 2001) Es ist zu vermuten, dass das *brain drain* Richtung Brüssel einen gewissen Rückschlag für die tschechische Verwaltung darstellt. Andererseits dürfte die verstärkte Teilnahme öffentlich Bediensteter in den Gremien der EU aufgrund der damit einhergehenden Lernprozesse in stärkerem Maße zu einer Europäisierung und Professionalisierung zumindest von Teilen des öffentlichen Dienstes führen. Gleiches gilt für die Teilnahme Tschechiens in EU-Netzwerken. (Bossaert/Demmke 2002)

Die EU-Mitgliedschaft verändert zudem den Aufgabenzuschnitt und den Umfang der Arbeit, da die Verwaltung nunmehr vollständig am *policy making* sowie der Implementierung und Kontrolle von EU-Entscheidungen beteiligt ist. Eine hohe Qualität des öffentlichen Dienstes ist zudem auch für Formulierung und Umsetzung der notwendigen *policies* auf nationaler Ebene erforderlich. Dies gilt nicht zuletzt auch für den wirtschaftlichen Bereich, der ein ent-

sprechendes Druckpotenzial aufbauen könnte. Nachteilig wirkt sich aus, dass die Staaten nicht mehr in den Genuss der Heranführungsstrategie kommen, sondern vielmehr selber nationale Anpassungsprozesse entwickeln und durchführen müssen. (Lippert/ Umbach 2004) Insbesondere die budgetären Beschränkungen stellen Tschechien jedoch vor große Probleme. Um die sozialen Transferleistungen zu garantieren und das hohe Haushaltsdefizit zu reduzieren, geht auch die Regierung dazu über, bei den öffentlich Bediensteten zu sparen und die Reform des öffentlichen Dienstes zu verschieben. Gerade die finanziellen Probleme erfordern jedoch das Vorantreiben von Verwaltungsreformen. (Nunberg 1999)

## 6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Tschechische Republik bei den konsolidierungsrelevanten Kontextbedingungen über eine sehr gute Ausgangsposition verfügt. Durch ihre Einbettung in die EU-Strukturen kann der Transformationsprozess bereits zum jetzigen Zeitpunkt als irreversibel betrachtet werden.

Sowohl das Gefüge der Verfassungsinstitutionen als auch das Parteiensystem und das Rechtsstaatlichkeitsprinzip sind jedoch noch nicht ausreichend stabilisiert, auch wenn die Verfassung eine gute Grundlage bietet. Tschechien wird sich daher zwar zu einem liberal-demokratischen Regime entwickeln. Allerdings kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich der Transformationsprozess noch lange auf niedrigem Konsolidierungs-Niveau bewegen wird. Die Wahlen zeichnen sich durch geringe Wahlbeteiligung und hohes Wechselwählerpotential aus, so dass es immer wieder zu komplett neuen Regierungskoalitionen kommen kann. Ein weiteres Erstarken der Kommunisten ist nicht ausgeschlossen. Die Intensität der Reformbestrebungen richtet sich aufgrund der schwachen Zivilgesellschaft nach dem Konsens, den die politischen Parteien untereinander erzielen können. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass dies auch für die öffentliche Verwaltung keine guten Voraussetzungen sind. Es wäre daher möglich, dass sich die damit verbundenen Probleme längerfristig nicht lösen lassen.

Mit Blick auf den öffentlichen Dienst der tschechischen Ministerialverwaltung ergibt sich daher folgende Einschätzung. Die tschechische Verwaltung ist streng hierarchisch strukturiert, was die inter- und intraministerielle Koordinierung erschwert. Unterhalb der politischen Ebene ist wie bereits angedeutet die Übernahme der Verantwortung für eigenes Handeln recht schwach ausgeprägt, so dass Entscheidungsbefugnisse insbesondere im Zuge der Beitrittsverhandlungen auf die höchste Ebene delegiert wurden. Die öffentliche Verwaltung spielt für das *Check and Balance* innerhalb des Staates eher eine untergeordnete Rolle, da sich Regierungen eher externer Berater bedienen und die Verwaltung auch am *gate-keeping* nicht beteiligen. Die Interaktion zwischen öffentlich Bediensteten und Politikern bei Fragen der Politikformulierung, Entscheidungsfindung und Umsetzung hängt demnach wesentlich von der Person des Ministers, den Lobbies und den Bediensteten ab. Somit spielen die Professionalisierung des öffentlichen Dienstes und das Vertrauen in ihn eine große Rolle. Faktoren, die in weiten Bereichen der Verwaltung nur bedingt gegeben zu sein scheinen. Der öffentliche Dienst ist zudem überpolitisiert. Darauf basierende Personalentscheidungen sind jedoch nicht geeignet, seine Qualität zu steigern. Ein weiteres Problem besteht in der nach wie vor recht ausgeprägten Korruption.

Eines der Ziele der EU ist es, die administrativen Kapazitäten der MOE-Staaten zu stärken. Durch die Vorbeitrittsinstrumente konnte die Europäische Kommission die Europäisierung der Ministerialverwaltungen und damit nationale EU-Entscheidungssysteme und Implementierungsstrukturen in diesen Ländern maßgeblich beeinflussen. Es verwundert daher nicht, dass trotz individueller Reformansätze gewisse Gemeinsamkeiten wie die Schaffung von Verwaltungsstrukturen für EU-Angelegenheiten und eine Konzentration auf sektorale Reformen zu verzeichnen sind.

Wenngleich der Einfluss der EU auf die Beitrittsländer im Vergleich zu den alten Mitgliedstaaten aufgrund der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen, der asymmetrischen Verhandlungsstärke, dem kleinen Zeitfenster zur Übernahme des großen *Acquis* und der Bereitwilligkeit der MOE-Staaten, sich an westlichen Modellen zumindest zu orientieren, größer ausfiel, kann von der Herausbildung eines europäischen Verwaltungsraums nicht gesprochen werden. Weder sind dessen zentrale Prinzipien (Effektivität, Effizienz und Flexibilität) in MOE handlungsbestimmend, noch war der Einfluss der EU stark genug, um zu einer tatsächlichen Konvergenz der Systeme zu führen. Mit Blick auf die öffentlichen Dienste existieren bereits Unterschiede hinsichtlich seiner Größe. Dienstrechte wurden zwar in allen Staaten wie von der Europäischen Kommission gefordert verabschiedet, aber nur unzulänglich oder wie im tschechischen Fall überhaupt nicht implementiert.

Überhaupt gaben die tschechischen Reformbestrebungen im Bereich der zentralen Staatsverwaltung immer wieder Anlass zur Kritik aus Brüssel. Die tschechischen Regierungen waren offensichtlich nur bedingt gewillt, sich Veränderungen an der öffentlichen Verwaltung vorschreiben zu lassen, da die vergleichsweise gut funktionierende und die für eine Reform benötigten finanziellen Mittel in andere Bereiche investiert werden sollten. Die Wirtschaftskrise Ende der 1990er führte zwar zu einem gewissen Umdenken, Tschechien trat der EU dennoch mit einer öffentlichen Verwaltung bei, die noch am Anfang ihrer Reform steht.

Mit dem Beitritt verlor die Europäische Kommission ihr Druckpotenzial auf die MOE-Staaten. Im Sommer 2004 verschob die tschechische Regierung die Implementierung des Dienstrechts auf 2007, mit der Begründung, die Mittel für die Fortführung der Reform stünden angesichts der hohen Kosten für die Beseitigung der Folgen der Flut 2002 derzeit nicht zur Verfügung. Da in Tschechien Regierungen i.d.R. nur eine Legislaturperiode im Amt sind, ist bisher nicht absehbar, ob das Gesetz Nr. 218/2002 in der Form jemals umgesetzt wird.

Die Europäisierung beschränkte sich bisher auf die Spitze der Ministerialbürokratie. Empirische Daten darüber, dass dieser Einfluss horizontal und vertikal in die restliche Verwaltung ausstrahlt, liegen hingegen nicht vor. Die Annahme, der *Acquis* könne in die gesamte Verwal-

tung einsinken und damit Tschechien in die Lage versetzen, als vollwertiger Akteur der EU zu agieren, scheint sehr optimistisch. Möglich wäre aber auch, dass Tschechien aufgrund der beschriebenen Probleme als unterdurchschnittlicher Akteur seine Interessen nur bedingt vertreten könnte. Welche Entwicklung Tschechien nehmen wird, ist derzeit schwer abzusehen. Schwierigkeiten der Anfangszeit können nur bedingt mit den suboptimalen tschechischen Verwaltungskapazitäten erklärt werden. Vielmehr kämpften auch in der Vergangenheit neue Mitgliedstaaten mit fehlender EU-Erfahrung und Problemen interner Koordination. Sicher ist hingegen, dass sich die Regierung mit Blick auf die Verwaltungsreform nicht mehr von der Kommission unter Druck setzen lässt, sondern diese mit den ihr zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln ihren Vorstellungen entsprechend vorantreiben wird. Die Reform des öffentlichen Dienstes hängt insofern von der Erkenntnis ab, dass Tschechien seine Interessen in Brüssel nur vertreten kann, wenn es über effiziente Entscheidungsfindungsstrukturen, einschließlich einer funktionsfähigen Verwaltung verfügt.

Aufgrund der recht großen Anstrengungen Tschechiens, die Mitarbeiter auf den EU-Beitritt vorzubereiten, wurden diese bereits stärker an die EU herangeführt als dies in alten Mitgliedstaaten der Fall ist. Interessant erscheint hierbei auch die intensivere Nutzung des *E-Learnings*. Es bleibt zu hoffen, dass dieses Potenzial auch genutzt werden kann.

## Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Abbildung 2 Die Struktur der tschechischen öffentlichen Verwaltung

Tabelle 3 Anzahl der Mitarbeiter in den Verwaltungsbehörden

Tabelle 4 Das tschechische Mischsystem

## Abkürzungsverzeichnis

Acquis	<i>Acquis communautaire</i>
COREPER	<i>Comité des Représentants Permanents</i> (Ausschuss der Ständigen Vertreter)
ČSFR	<i>České a Slovenské Federativní Republiky</i>
ČSSR	<i>Čekoslovenská Socialistická Republika</i>
ČSSD	<i>Česká strana sociálně demokratická</i> (Sozialdemokratische Partei)
GAP	Gemeinsame EU-Agrarpolitik
GD	Generaldirektion für den öffentlichen Dienst
EFTA	<i>European Free Trade Association</i>
ENA	<i>École nationale d'administration</i>
ESF	Europäischer Sozialfonds
HZDS	<i>Hnutí za demokratické Slovensko</i> (Bewegung für eine demokratische Slowakei)
ISPA	EU-Heranzuführungsinstrument für die regionale Entwicklung
Kč	<i>česká Koruna</i> (tschechische Krone)
KDU-ČSL	<i>Křesťanská a demokratická unie Čekoslovenská strana lidová</i> (Christlich-demokratische Union tschekoslowakischer Volksparteien)
KSČM	<i>Kommunistická strana Čech a Moravy</i> (Kommunistische Partei Tschechiens und Morawiens)
MOE	Mittel- und Osteuropa
NUTS	<i>Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques</i> (Systematik der Gebiets-einheiten für die Statistik)
PHARE	<i>(Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy)</i> Heranzuführung-sprogramm der EU
ODA	Demokratische Bürgerallianz
ODS	<i>Občanská demokratická strana</i> (Bürgerlich-demokratische Partei)
OECD	<i>Organization for Economic Cooperation and Development</i>
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa



SIGMA	<i>Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern Europe</i> (gemeinsame Initiative der OECD und EU)
TAIEX	Technical Assistance Information Exchange Office
US-DEU	<i>Unie svobody-Demokratická unie</i> (Freiheitsunion-Demokratische Union)

## Literaturverzeichnis

- BASTOS, S., SCHNEIDER, T. (2001): „Europeanisation“ of CEE executives: EU-membership negotiations as a shaping power. Workshop-Report des Forschungsprojektes „Europeanisation of Public administration in Central and Eastern Europe in the Process of Transformation and Integration“, Brüssel, 19. September 2001, <http://www.iep-berlin.de/forschung/moe-europaesierung/projektaktivitaeten/brussels-minutes.pdf> (Datum des Zugriffs: 17.5.2004)
- BEICHEL, T. (2001): Demokratische Konsolidierung im postsozialistischen Europa. Opladen
- BENEŠOVÁ, L. (1996): Status und Role of civil Servants: Present and Future. In: *The State, Problems and Outlines of Public Administration in the Czech Republic*. Prag, S. 124-128.
- BERCÍK, P., NEMEC, J. (1999): The Civil Service System of the Slovak Republic. In: Verheijen, T. (Hrsg.): *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*. Cheltenham, Northampton, S. 184-210.
- VON BEYME, K. (1994): Systemwechsel in Osteuropa. Frankfurt am Main.
- BOSSAERT, D., DEMMKE, C. (2002): Der öffentliche Dienst in den Beitrittsstaaten. Maastricht.
- BRUSIS, M. (2003): Institutional Culture, Party, Government or Europeanization? Explaining Executive Change in Bulgaria, the Czech Republic and Hungary. Mainz.
- CRAMPTON, R.J. (1997): Eastern Europe in the twentieth century – and after. London, New York.
- DIMITROVA, A.L. (2002): Enlargement, Governance and Institution Building in Central and Eastern Europe: The Case of the European Union's Administrative Capacity Requirement. In: *West European Politics* 25 (4), S. 171-190.
- ELSTER, J.; OFFE, C., PREUSS, U.K. (1998): Institutional Design in Post-communist Societies. Rebuilding the Ship at Sea. Cambridge.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002): Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte der Tschechischen Republik auf dem Weg zum Beitritt {KOM (2002) 700 endgültig}/ SEK (2002) 1402 Brüssel, [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/cz\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/cz_de.pdf) (Datum des Zugriffs: 13.10.2004).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2003a): Umfassender Monitoring-Bericht über die Vorbereitungen der Tschechischen Republik auf die Mitgliedschaft. Brüssel, [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2003/pdf/cmr\\_cz\\_final\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/cmr_cz_final_de.pdf) (Datum des Zugriffs: 13.10.2004).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2003b): Die Erweiterung fortsetzen. Strategiepapier und Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte Bulgariens, Rumäniens und der Türkei auf dem Weg zum Beitritt, KOM (2003) 676 endgültig, Brüssel 5.11.2003, [http://europa.eu.int/eurlex/de/com/cnc/2003/com2003\\_0676de01.pdf](http://europa.eu.int/eurlex/de/com/cnc/2003/com2003_0676de01.pdf) (Datum des Zugriffs: 2.11.2004).
- FARLEY, G. R. (2003): Lustration, Decommunization, and European Union Enlargement 2004. [http://www.eucenter.scrippscol.edu/eu\\_events/paper/panel8/gail\\_farley.html](http://www.eucenter.scrippscol.edu/eu_events/paper/panel8/gail_farley.html) (Datum des Zugriffs: 24.5.2004).
- FOURNIER, J. (1998 a): Administrative Reform in the Commission Opinions Concerning the Accession of the Central and Eastern European Countries to the European Union. In: *Preparing Public Administration for the European Administrative Space*. OECD/Sigma Papers No. 23 1998. Paris CCNM/SIGMA/PUMA/98)39, S. 110-119, [http://www.sigmaweb.org/pdf/SIGMA\\_SP23\\_98E.pdf](http://www.sigmaweb.org/pdf/SIGMA_SP23_98E.pdf) (Datum des Zugriffs: 6.5.2004).
- FOURNIER, J. (1998 b): Governance and European Integration – Reliable Public Administration. In: *Preparing Public Administration for the European Administrative Space*. OECD/Sigma Papers No. 23 1998. Paris CCNM/SIGMA/PUMA/98)39. S. 120-135, [http://www.sigmaweb.org/pdf/SIGMA\\_SP23\\_98E.pdf](http://www.sigmaweb.org/pdf/SIGMA_SP23_98E.pdf) (Datum des Zugriffs: 6.5.2004).
- FREEDOM HOUSE (2004): Nations in Transit 2004 – Czech Republic, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN016574.pdf> (Datum des Zugriffs: 15.11.2004).
- GOETZ, K.H. (2001): Making sense of post-communist central administration: modernization, Europeanization or Latinization? In: *Journal of European Public Policy* 8(4), S. 1032-1051.
- GOETZ, K.H., WOLLMANN, H. (2001): Governmentalizing central executives in post-communist Europa: a four-country comparison. In: *Journal of European Public Policy* 8 (6) Dezember, S. 864-887.

- GRABBE, H. (2001): How does Europeanisation affect CEE governance? Conditionality, Diffusion and diversity. In: *Journal of European Public Policy* 8 (4), S. 1013-1031.
- GRABBE 2003: The Implications of EU Enlargement. In: White, S., Lewies, P. und Batt, J.: *Developments in Central and Eastern European Politics*. Palgrave, [http://www.cer.org.uk/pdf/grabbe\\_CEE\\_oct02.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/grabbe_CEE_oct02.pdf) (Datum des Zugriffs: 13.10.2004).
- HESSE, J.J. (1993): *From Transformation to Modernization: Administrative Change in Central and Eastern Europe*. Oxford (Discussion Paper Series).
- HESSE, J.J. (1996): Administrative Reform in the Czech Republic. In: *The State, Problems and Outlines of Public Administration in the Czech Republic*. Prag, S. 53-67
- HESSE, J.J. (1998): Rebuilding the State: administrative Reform in Central and Eastern Europe. In: *Preparing Public Administration for the European Administrative Space*. OECD/Sigma Papers No. 23 1998. Paris CCNM/SIGMA/PUMA/98)39, S. 168-179, [http://www.sigmaweb.org/pdf/SIGMA\\_SP23\\_98E.pdf](http://www.sigmaweb.org/pdf/SIGMA_SP23_98E.pdf) (Datum des Zugriffs: 6.5.2004).
- HOJNACKI, W.P. (1996): Politization as a Civil Service Dilemma. In: Bekke, H.A.G.M., Perry, J.L., Toonen, T.a.J. (Hrsg.): *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington, S. 137-164.
- HUDALLA, A. (2003): Außenpolitik in Zeiten der Transformation: Die Europapolitik der Tschechischen Republik 1993-2001. Münster-Hamburg-London.
- ISMAYR, W. (2004): Die politischen Systeme Osteuropas in Vergleich. In: Ismayr, W. (Hrsg.): *Die politischen Systeme Osteuropas in Vergleich*. Opladen, S. 9-69.
- LANG, K.-O. (2002): Die neue tschechische Regierung. Herausforderungen und Aussichten. In: *SWP-Aktuell*, September. Berlin, S. 1-8.
- LINZ, J.; STEPAN, A. (1996): *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore/ London.
- LIPPERT, B. (2004): Glanzloser Arbeitserfolg von epochaler Bedeutung: eine Bilanz der EU-Erweiterungspolitik 1989-2004. In: Lippert, B. (Hrsg.): *Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung*. Baden-Baden, S. 13-71.
- LIPPERT, B., UMBACH, G., WESSELS, W. (2001): Europeanization of CEE executives: EU membership negotiations as a shaping power. In: *Journal of European Public Policy* 8(4), S. 980-1012.
- LIPPERT, B., UMBACH, G. (2004): EU-Beitritt als Herausforderung für die Verwaltungen in Mittel- und Osteuropa: Uniformierter Europäisierungsdruck – individuelle Entwicklungspfade. In: Lippert, B. (Hrsg.): *Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung*. Baden-Baden, S. 111-138.
- LÍZAL, L., KOČENDA, E. (2001): The Paradox of Czech Crusaders: Will They ever Learn the Corruption Lesson? (Corruption and Anticorruption in the Czech Republic). CERGE-EI Working Paper No. 171, [http://www.cerge-ei.cz/publications/working\\_papers/pdf/wp171.pdf](http://www.cerge-ei.cz/publications/working_papers/pdf/wp171.pdf) 15.5.2004
- MENÝ, Y., MULLER, P., QUERMONNE, J.L. (1996): *adjusting to Europe the impact of the European Union on national institutions and policies*. London.
- MERKEL, W., PUHLE, H.-J., CROISSANT, A., EICHER, C., THIERY, P. (2003): *Defekte Demokratie*. Band 1: Theorie. Opladen.
- MEYER-SAHLING, J.-H. (2002): Personell Policy Regimes, Political Discretion and Civil Service Reform in Hungary after Transition. European Group of Public Administration 4.-7. September, Potsdam.
- MEYER-SAHLING, J.-H. (2004): Civil Service Reform in Post-Communist Europe: the Bumpy Road to Depolitisation. In: *West European Politics* 27 (1). London, S. 71-103.
- MINISTERSTVO VNITRA České republiky (tschechisches Innenministerium) (2002): *Public Administration Reform in the Czech Republic*. Prag.
- NUNBERG, B. (Hrsg.) (1999): *The state after communism. Administrative transitions in Central and Eastern Europe*. Washington.
- NUNBERG, B. (2000): *Ready for Europe. Public Administration reform and European Accession in Central and Eastern Europe*. World Bank technical paper No. 466. Washington.
- OECD (2001): *Regulatory Reform in the Czech Republic. Government Capacity to Assure High Quality Regulation*. <http://www.oecd.org/dataoecd/45/39/2506484.pdf> (Datum des Zugriffs: 23.7.2004).
- OPEN SOCIETY INSTITUTE (2002): *Corruption and Anti-corruption Policy in the Czech Republic*. [http://www.eumap.org/reports/2002/corruption/international/sections/czech/2002\\_c\\_czech.pdf](http://www.eumap.org/reports/2002/corruption/international/sections/czech/2002_c_czech.pdf) (Datum des Zugriffs: 1.11.2004).
- PAGE, E.C., WRIGHT, V. (1999): Conclusion: Senior Officials in Western Europe. In: Page, E.C., Wright, V.: *Bureaucratic Elites in Western European States: a Comparative Analysis of Top Officials*. Oxford: Oxford Univ. Press. S. 267-279.
- PAVLÍK, P. (2002): 'Europeanisation' of Public Administration in EU candidate countries from Central and Eastern Europe in the context of transformation and integration. Working Paper des Forschungsprojektes „Europeanisation of Public administration in Central and Eastern Europe in the Process of Transformation and Integration“, <http://www.iep-berlin.de/forschung/moe-europaeisierung/publikationen/pavlik-europeanisation-cz.pdf> (Datum des Zugriffs: 17.5.2004).
- PHARE – TWINNING LIGHT PROJECT CZ01.09.04.01.0005 (2003): *Updating of training in EU Matters for Staff Members of Central Public Service Bodies*. Final Report (14.2.-13.10.2003).

- REID, G.J. (1998): Mexico's Public Sector Human Resource Management (PSHRM) Challenges. Washington.
- SCHARPF, F.W. (1997): Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Boulder/ Colorado.
- SCHUSTER, R. (2005): Ein Rückblick auf das politische Geschehen in Tschechien im abgelaufenen Jahr. Radiosendung „Schauplatz“ am 2.1.2005, Gesprächspartner Kučera, R., Politikwissenschaftler der Prager Karlsuniversität. <http://www.radio.cz> (Datum des Zugriffs: 3.1.2005).
- SIGMA (1999): Public Management Profiles of Central and Eastern European Countries: Czech Republic, [http://www.sigmaweb.org/PDF/PAPROFILES/SIGMAPAPROF\\_CZ\\_99E.PDF](http://www.sigmaweb.org/PDF/PAPROFILES/SIGMAPAPROF_CZ_99E.PDF) (Datum des Zugriffs: 6.5.2004).
- SIGMA/PUMA (2001): Issues and Developments in Public Management: Czech Republic – 2000. [http://www.sigmaweb.org/pdf/PUMAPAPROFILES/PUMA\\_PAProf\\_Cz\\_00E.pdf](http://www.sigmaweb.org/pdf/PUMAPAPROFILES/PUMA_PAProf_Cz_00E.pdf) (Datum des Zugriffs: 6.5.2004).
- SIGMA (2003): Czech Republic. Public Service and Administrative Framework Assessment 2003. <http://www.sigma.web.org/PDF/assessments/Candidates2003/CzechCivServ200603.pdf> (Datum des Zugriffs: 30.11.2004).
- SIGMA-Baselines (2004): Administrative Capacity Building in Acceding and New EU Member States - Toolkit on Horizontal Integration. 2<sup>nd</sup> Manual on Supporting Reforms in Public Administration, Paris: OECD.
- SYNNERSTRÖM, S. (1999): Professionalism in Public Service Management: The Making of High Qualified, Efficient and Effective Public Managers. In: Public Service in Transition: Enhancing its Role, Professionalism, ethical Values and Standards. United Nations, New York, <http://www.oecd.org/dataoecd/44/26/1850412.htm> (Datum des Zugriffs: 17.5.2004).
- ŠMEJKAL, V. (1998): European Policy-making in the Czech Republic – institutional and political framework. In: Lippert, B./ Becker, P. (Hrsg.): Towards EU-Membership. Transformation and Integration in Poland and the Czech Republic. Bonn, S. 109-128.
- VANCURA, P. (2002): Czech Republic. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN007947.pdf> (Datum des Zugriffs: 14.10.2004).
- VERHEIJEN, A.J.G. (2000): Administrative Capacity Development: A Race against Time?, The Hague.
- VERHEIJEN, T. (Hrsg.) (1999): Civil Service Systems in Central and Eastern Europe. Cheltenham, Northampton.
- VIDLÁKOVÁ, O. (1996): Public Administration Reform in the Czech Republic in International Context. In: The State, Problems and Outlines of Public Administration in the Czech Republic. Prag, S. 26-38.
- VIDLÁKOVÁ, O. (1999). Civil Services and State Administration (CSSA). Country Report of the Czech Republic. [http://www.sigmaweb.org/PDF/CSSA/SIGMA\\_CSSA\\_CZ\\_99E.PDF](http://www.sigmaweb.org/PDF/CSSA/SIGMA_CSSA_CZ_99E.PDF) (Datum des Zugriffs: 6.5.2004).
- VIDLÁKOVÁ, O. (2001): Politico-Administrative relations in the Czech Republic. In Verheijen, T. (Hrsg.): Politico-Administrative Relations: Who rules?, NISPAcee, Bratislava. S. 86-108. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan005572.pdf> (Datum des Zugriffs: 23.7.2004).
- VINK, M. (2002): What is Europeanization? And Other Questions on a New Research Agenda. Paper for the Second YEN Research Meeting on Europeanisation, 22.-23. November, Milan, [http://www.essex.ac.uk/ecpr/standinggroups/yen/paper\\_archive/2nd\\_yen\\_rm\\_papers/vink2002.pdf](http://www.essex.ac.uk/ecpr/standinggroups/yen/paper_archive/2nd_yen_rm_papers/vink2002.pdf) (Datum des Zugriffs: 25.5.2004).
- VODIČKA, K. (1996): Unaufhebbare Grundprinzipien der tschechischen Verfassungsordnung. In: Osteuropa-Recht 42, S. 225-242.
- VODIČKA, K. (2003): Ústavní instituce a jejich funkce v politickém procesu. In: Politický systém České republiky. Historie a současnost. (Die Verfassungsinstitutionen und ihre Funktion in politischen Prozessen. In: Politisches System der Tschechischen Republik. Geschichte und Gegenwart.), Prag, S. 241-278.
- VODIČKA, K. (2004): Das politische System Tschechiens. In: Ismayr, W. (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas in Vergleich. Opladen, S. 247-284.
- VODIČKA, K., Cabada, L. (2003): Rozpad československé federace. In: Politický systém České republiky. Historie a současnost. (Das Auseinanderbrechen der tschecoslowakischen Föderation In: Politisches System der Tschechischen Republik. Geschichte und Gegenwart.), Prag, S. 115-131.
- VOŇKOVÁ, J. (1996): Consideration of a Separate Codification of Civil Servants Legal Relations. In: The State, Problems and Outlines of Public Administration in the Czech Republic. Prag, S. 118-123.
- WILLIAMS, K., SZCZERBIAK, A., FOWLER, B. (2003): Explaining Lustration in Eastern Europe: 'A Post-communist politics approach'. SEI Working Paper No 62. Brighton, <http://www.sussex.ac.uk/Units/SEI/pdfs/wp62.pdf> (Datum des Zugriffs: 6.7.2004).

## Forschungspapiere "Probleme der öffentlichen Verwaltung in Mittel- und Osteuropa" Heft 7

WOKOUN, R., NEMEC, J. (2000). "Public Administration Education: Czech Republic," In: Building Higher Education Programmes in Public Administration in CEE Countries. Bratislava: Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe (NISPAcee).  
<http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN006432.pdf> (Datum des Zugriffs: 25.8.2004).

### Weitere Quellen

Constitution of the Czech Republic:

<http://www.law.nyu.edu/centralbankscenter/texts/Czech%20Constitution.html> (Datum des Zugriffs: 24.5.2004).

Europäische Kommission (1993): Kopenhagener Kriterien.

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/cig/g4000b.htm#b1> (Datum des Zugriffs: 15.6.2004).

Labour Code (Zákoník práce) No. 65/1965 - 312/2002.

[http://www.mpsv.cz/files/clanky/1126/No\\_65\\_1995.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/1126/No_65_1995.pdf) (Datum des Zugriffs: 24.5.2004)

MINISTERSTVA FINANCNÍ (2004): [http://wtd.vlada.cz/urad/urad\\_sop.htm](http://wtd.vlada.cz/urad/urad_sop.htm) (Datum des Zugriffs: 15.12.2004).

Service Act of the Czech Republic; Collection of Laws No. 218/ 2002.

[http://www.sigma.org/PDF/Laws\\_CS/Czech\\_CS\\_260402.pdf](http://www.sigma.org/PDF/Laws_CS/Czech_CS_260402.pdf) (Datum des Zugriffs: 24.5.2004).

Úřad VLÁDY České republiky (2004): Katalog vzdělávacích akcí Institutu státní správy na leden až červen 2005 (Regierung der Tschechischen Republik (2004): Katalog über die Bildungsaktionen des Instituts für öffentliche Verwaltung von Januar bis Juni 2005). Durch das Regierungsamt via Email übersandt.

ÚŘAD VLÁDY České republiky: <http://wtd.vlada.cz>