



Universität Potsdam

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

Heft 8 (2006)

---

Martin Weber

**Öffentliches Dienstrecht in Polen, der Slowakei  
und Estland: Reformkonzepte und Implementation  
im Vergleich**

Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation

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

Heft 8 (2006)

---

Martin Weber

**Öffentliches Dienstrecht in Polen, der Slowakei und  
Estland: Reformkonzepte und Implementation im  
Vergleich**

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 8 (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** 3-939469-28-9  
**ISBN** 978-3-939469-28-5

© Universitätsverlag Potsdam, 2006

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

## **Inhaltsverzeichnis**

### 0. Einleitung

### 1. Beamten-gesetze als Steuerungsinstrumente des Verwaltungshandelns

#### 1.1. Der Beamtenbegriff

#### 1.2. Beamten-gesetze und das Verhältnisses zwischen Politikern und Beamten

#### 1.3. Entscheidungskriterien pro und contra Politisierung der Personalpolitik

#### 1.4. Der sozialistische Staatsdienst

#### 1.5. Die Situation nach dem Regimeübergang

#### 1.6. Der Einfluss des Beitrittsprozesses zur Europäischen Union

### 2. Reform und Umsetzung des öffentlichen Dienstrechts

#### 2.1. Polen

#### 2.2. Slowakei

#### 2.3. Estland

### 3. Fazit

## 0. Einleitung

Ziel der folgenden Studie ist es, die Entwicklung des öffentlichen Dienstrechts in Polen, der Slowakei und Estland vergleichend zu analysieren. Sie ist auf Grundlage meiner im Sommersemester 2005 verfassten Diplomarbeit entstanden.

Die Schaffung eines professionellen und entpolitisierten Staatsdienstes ist eine zentrale Voraussetzung für die Konsolidierung von Marktwirtschaft und Demokratie im Zuge der politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozesse im postsozialistischen Mittel- und Osteuropa. (Vgl. Linz/Stepan 1996: 14) Eine Verfestigung demokratischer Institutionen und Verfahren kann nur gelingen, wenn die Gesetzesausführung und die damit Beauftragten selbst demokratisch legitimiert und kontrolliert sind. Das Verwaltungshandeln sollte nicht nur sachlich-inhaltlich, sondern auch personell-institutionell an Gesetz und Recht gebunden sein. Daher müssen insbesondere Fragen des Dienstverhältnisses der Beamten gesetzlich geregelt und von willkürlichen Entscheidungen der jeweiligen politischen Führung unabhängig sein.

In der Mehrzahl der mittel- und osteuropäischen Staaten sind mittlerweile entsprechende Gesetze in Kraft. Die unterschiedlichen Zeitpunkte der Verabschiedung (1995 in Estland, 1998 in Polen und 2001 in der Slowakei) machen aber deutlich, dass die Notwendigkeit eines entsprechend den oben genannten Kriterien konzipierten Staatsdienstes keinesfalls überall erkannt wurde. Die in der Literatur verbreitete Einschätzung, dass in allen mittel- und osteuropäischen Staaten noch beachtliche Diskrepanzen zwischen den immensen politischen Herausforderungen einerseits und den begrenzten Regierungskapazitäten andererseits bestehen, (Potůček 2004: 91) deuten darauf hin, dass die Umsetzung der Beamtengesetze weiter verbesserungswürdig ist.

Polen, die Slowakei und Estland eignen sich für diesen Vergleich insofern besonders gut, weil sie einerseits vor Wende durch ihre Zugehörigkeit zum sowjetischen Machtbereich ähnliche Erfahrungen teilten. Alle drei Länder waren durch den real existierenden Sozialismus und die Alleinherrschaft der Kommunistischen Partei (im Folgenden: KP) geprägt. Damit haben sie nicht nur sehr ähnliche Erfahrungen in Bezug auf die Verwaltung im sozialistischen Staat und die damit verbundene Personalpolitik, sondern auch hinsichtlich der nach dem Regimewechsel zu bewältigenden Aufgaben.

Auf der anderen Seite weisen sie aber auch beträchtliche Unterschiede auf. Während Polen mit circa 39 Millionen Einwohnern der größte ehemals sozialistische Staat in Mittel- und Osteuropa ist, haben Estland bei einer Fläche von 45.000 km<sup>2</sup> etwa 1,4 Millionen und die Slowakei bei einer Fläche von ca. 50.000 km<sup>2</sup> ungefähr 5,5 Millionen Einwohner. Hinzu kommt,

dass allein Polen nach dem Zusammenbruch des real existierenden Sozialismus als Nation bestehen blieb und daher 1990 als einziges der drei Länder über alle Attribute souveräner Staatlichkeit verfügte. Als ehemalige Sowjetrepublik musste Estland diese völlig neu aufbauen. Die Slowakei befand sich nach der Auflösung der ČSFR in einer ähnlichen Situation, wengleich das Ausmaß der neu zu schaffenden Institutionen geringer war, als im Falle Estlands, weil staatliche Strukturen schon während der Föderation auf Republikebene bestanden. Während sich Polens Regierungssystem mittlerweile hin zu einem parlamentarischen entwickelt hat, hatte der Staatspräsident anfänglich immensen Einfluss auf das Regierungshandeln. In Estland und der Slowakei bildeten sich hingegen von vornherein parlamentarische Regierungssysteme heraus. In allen drei Staaten sind die Parteiensysteme stark fragmentiert, so dass Koalitionsregierungen und häufige Regierungswechsel die Regel sind. Außerdem sind alle drei Staaten seit 1. Mai 2004 EU-Mitglieder und hatten daher deren Beitrittskriterien erfüllen müssen. Schließlich sind auch in Bezug auf bestimmte Traditionen im Beamtenrecht vor dem Zweiten Weltkrieg Unterschiede auszumachen.

Die Entwicklung des öffentlichen Dienstrechts in den ehemals sozialistischen Staaten Mittel- und Osteuropas ist in der vergleichenden politik- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur ein relativ unbearbeitetes Terrain.<sup>1</sup> Während für den polnischen Fall eine detaillierte juristische Untersuchung des Beamtenrechts vorliegt, (Redecker 2002) existieren ähnliche Studien für Estland und die Slowakei in deutscher, englischer oder französischer Sprache nicht. Umfangreiche Informationen zum öffentlichen Dienst bieten die im Rahmen des SIGMA-Programms entstandenen Studien. Die „Fortschrittsberichte“ der Europäischen Kommission enthalten in begrenztem Maße nützliche Detailinformationen. Abgesehen von drei per E-Mail geführten Interviews,<sup>2</sup> beruht diese Studie daher im Wesentlichen auf der Analyse der vorhandenen deutschen, englisch- und französischsprachigen Literatur sowie der entsprechenden Gesetzestexte.

---

<sup>1</sup> Ausnahmen hiervon sind vergleichende Analysen, wie z. B. jene *Bossaert* und *Demmke*, die auf etwa 100 Seiten die öffentlichen Dienste von zwölf EU-Beitrittsstaaten analysieren und auf dementsprechend wenige Details eingehen können. (Siehe *Bossaert/Demmke* 2002)

<sup>2</sup> Interviews mit *Krzysztof Banaś* am 18. März 2005 und am 27. April 2005, Abteilung für Personalmanagement im zivilen Dienst, Amt des zivilen Dienstes, Warschau; *Daniela Palajová* am 17. Juni 2005, Strategies and Human Resources Management Department, Amt für den Staatsdienst, Bratislava, *Dr. Wolfgang Weber* am 20. März 2005, ehemaliger Sektorenleiter in der Staatlichen Plankommission der DDR und Teilnehmer an zahlreichen Beratungen und Konferenzen im Rahmen des RGW/COMECON)

## 1. Beamtenetze als Steuerungsinstrumente des Verwaltungshandelns

### 1.1. Begriffe

Eine einheitliche Definition, welche Akteure als *Beamte* zu qualifizieren sind, existiert nicht. (Rouban 2003: 311) In Anlehnung an eine Definition von *Bekke, Perry* und *Toonen* sollen für die vorliegende Arbeit diejenigen Beschäftigten im öffentlichen Sektor als Beamte bezeichnet werden, die als „Brücke“ zwischen Staat und Verwaltung fungieren. (Bekke/Perry/Toonen 1996: 2) Gemeint ist also vor allem das Personal in der Ministerialverwaltung, das ernannt wird und dessen Beschäftigungsverhältnis nicht oder nicht ausschließlich auf dem normalen Arbeitsrecht beruht. Das besondere Augenmerk soll dabei den Inhabern der höheren und der Spitzenpositionen gelten. Wenn in dieser Studie vom *Staatsdienst* die Rede ist, so ist damit die Gesamtheit der Beamten gemeint. In Abgrenzung dazu ist der öffentliche Dienst zu sehen, der folglich auch all diejenigen Personen umfasst, die zwar im öffentlichen Sektor tätig sind, deren Beschäftigungsverhältnis aber auf einem privatrechtlichen Arbeitsvertrag beruht.

Die Modelle für den Staatsdienst lassen sich grundsätzlich in Laufbahn- und Positionssystem unterscheiden. Die entscheidenden Merkmale des *Laufbahnmodells* sind: ein permanenter, mit professionellen Experten besetzter Beamtenstab; die Rekrutierung der Beamten auf Grundlage standardisierter Auswahlwettbewerbe; die lebenslange Einstellung in eine bestimmte Laufbahn, wozu eine gesetzlich festgelegte Mindestvorbildung sowie das Bestehen einer Eingangsprüfung nötig ist; der Schutz vor politisch motivierter Entlassung; ein regelmäßiges Gehalt und die Aussicht auf eine Karriere innerhalb ihrer Laufbahn, beispielsweise nach dem Dienstaltersprinzip. (Kieser 1995: 39) Das Gegenstück zum Laufbahn- stellt das *Positionsmo- dell* dar. Kennzeichnend hierfür sind teilweise privatrechtliche Arbeitsverhältnisse, die Einstellung für eine bestimmte Position, individuelle, nicht auf dem Dienstalterprinzip beruhende Bezahlung, keine Anstellung auf Lebenszeit sowie die Abwesenheit eines formalisierten Beförderungssystems. In keinem europäischen Staat besteht eines dieser Modelle in Reinform.

Der Begriff *Politisierung* beschreibt Personalentscheidungen, die von der politischen Führung aus politischen Erwägungen heraus getroffen werden. Zu beachten ist, dass Politisierung erst dann problematisch und damit zu Überpolitisierung wird, wenn die Professionalität des Staatsdienstes gefährdet ist. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die Karriere eines Beamten politisch zur Disposition steht und nicht nur seine Berufung für eine bestimmte Position. (Rouban 2003: 313)

## **1.2. Beamtengesetze und das Verhältnisses zwischen Politikern und Beamten**

Die öffentliche Verwaltung ist für das Regieren einer Gesellschaft von zentraler Bedeutung, denn kaum eine Entscheidung der Regierung könnte ohne die öffentliche Verwaltung in die Praxis umgesetzt werden. (Pierre 1995: 10) So sorgt vor allem die in der öffentlichen Verwaltung vorhandene Expertise dafür, dass Politikvorhaben im Idealfall technisch einwandfrei umgesetzt werden. Innerhalb der öffentlichen Verwaltung ist das Personal für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben eine Steuerungsebene von kaum zu überschätzender Bedeutung. Politik und Verwaltungsführung sind laut *Schuppert* daher im Wesentlichen Personalpolitik. (Schuppert 2000: 653) Die öffentliche Verwaltung nimmt aber dank ihrer Expertise durch die Beratung der Politiker auch erheblichen Einfluss auf deren Entscheidungen.

Einerseits können Politiker also von der Arbeitsteilung mit „ihren“ Beamten und deren Expertise profitieren. Vor dem Hintergrund der immensen Bedeutung der Beamten für den Politikprozess und ihres potentiell sehr großen Einflusses auf politische Entscheidungen, sind jedoch auch Konflikte vorprogrammiert, die aus divergierenden Interessen sowie aus Informationsasymmetrien zwischen politischer Führung (*Prinzipal*) und Beamten (*Agenten*) resultieren. (McCubbins/Page 1987: 410) Denn die Delegation von Entscheidungsbefugnissen reduziert die Kontrolle der politischen Ebene über das Regierungshandeln und erhöht so das Risiko, dass die Beamten nicht im Sinne der politischen Führung handeln. Politiker müssen also Anreizstrukturen schaffen, um sicherzustellen, dass das Handeln der Beamten zu den von ihnen gewünschten Ergebnissen führt.

In Demokratien, zu deren wesentlichen Merkmalen das Rechtsstaatsprinzip gehört, ist die „normative Steuerung des Verwaltungshandelns“, (Schuppert 2000: 461) also Beamtengesetze, das Schlüsselinstrument, um das Verhalten der Beamten zu kontrollieren und zu strukturieren. Beamtengesetze dienen dabei dem Zweck, die personalpolitischen Instrumente festzulegen, die der politischen Führung zur Strukturierung des Verhaltens der Beamten zu Verfügung stehen. Die relevanten personalpolitischen Domänen sind Ernennung, Versetzung und Beförderung von Beamten sowie die Bestimmung ihrer Einkommenshöhe.

## **1.3 Entscheidungskriterien pro und contra Politisierung der Personalpolitik**

Für Politiker sind die Ergebnisse ihrer Politik entscheidend, denn diese Ergebnisse stellen den Maßstab dar, anhand dessen ihr Erfolg gemessen wird. Jede neu antretende Regierung ist in Bezug auf die Ergebnisse ihrer Politikvorhaben aber mit erheblichen Unsicherheiten konfrontiert, weil sie in der Regel nicht über ausreichende *Informationen* hinsichtlich der tatsächlichen Auswirkungen geplanter Maßnahmen verfügt. (Krehbiel 1991: 66f.) Dagegen sind die



Beamten, die eine neue von der alten Regierung „erbt“, für die antretende Regierung Politikspezialisten, weil sie über ungleich mehr Informationen über die Details der Politikfelder verfügen, die sie unter der Vorgängerregierung vorbereitet und umgesetzt haben.

Eine neue Regierung kann nun von dieser Expertise profitieren, wenn sie sich zur Kooperation mit den „ererbten“ Beamten entscheidet. Sie wird Entscheidungsbefugnisse allerdings nur dann an diese Beamten delegieren, wenn sie ihnen vertrauen und die mit der Delegation verbundenen Probleme und Gefahren minimieren kann. Haben Regierungen generell keine oder nur sehr begrenzte Möglichkeiten der politischen Einflussnahme auf die Besetzung von Beamtenpositionen, so kann die neue Regierung darauf vertrauen, dass in erster Linie Qualifikation und Professionalität der Beamten, nicht aber eine bestimmte politische Bindung ausschlaggebend für ihre Berufung und Beförderung sind. Sie wird daher kaum Zweifel an deren Vertrauenswürdigkeit und Loyalität hegen.

Wurde der fragliche Beamte aber durch die scheidende Regierung von außerhalb direkt in eine Spitzenposition der Staatsverwaltung rekrutiert, sind Zweifel an der grundsätzlichen Loyalität der neuen Regierung gegenüber nahe liegend, da er seine Position ausschließlich der Vorgängerregierung verdankt. Die neue Regierung wird außerdem umso mehr an der Vertrauenswürdigkeit zweifeln, je stärker die Politik der Vorgängerregierung von den Zielen der Regierung abweicht. Ist das Misstrauen der neuen Regierung zu groß, wird sie sich nicht auf die Expertise der alten Beamten verlassen, sondern versuchen, möglichst viele Positionen mit ihren „eigenen Leuten“ zu besetzen. Da die so rekrutierten „neuen“ Beamten ihre Positionen vollständig der neuen Regierung verdanken, sind sie kooperationsbereit. Für diese Art Personalpolitik muss die neue Regierung aber über entsprechenden Spielraum bei Personalentscheidungen verfügen. Sie wird in einem solchen Falle somit keine speziellen institutionellen Mechanismen, also entpolitisierende Beamtengesetze schaffen, die ihren formalen personalpolitischen Spielraum beschränken würden. (Meyer-Sahling 2004: 75ff.)

In Anlehnung an *Dunleavy* kann hinsichtlich der Beamten davon ausgegangen werden, dass sie ihre Kooperationswilligkeit maßgeblich von den eigenen Karriereaussichten abhängig machen. Dabei geht es nicht ausschließlich um die Höhe der Einkünfte, sondern ebenso darum, möglichst nah an den Machtzentren mit einem Höchstmaß an Einfluss zu arbeiten. (Dunleavy 1991: 201f.) Die „ererbten“ Beamten werden in der Regel nur dann bereit sein, einer neuen Regierung ihr Wissen umfassend zur Verfügung zu stellen, wenn diese glaubhaft machen kann, dass ihre Karrieren nicht gefährdet sind, sie also keine politisch motivierte Personalpolitik betreiben wird.

#### **1.4. Der sozialistische Staatsdienst**

Kennzeichnend für alle sozialistischen Staaten waren der Alleinherrschaftsanspruch und die Führungsstellung der jeweiligen KP, die in der Regel Verfassungsrang hatte. Dieser Alleinherrschaftsanspruch hatte zur Folge, dass die administrative Ebene bestehend aus Ministerrat, Ministerialverwaltung und zentralstaatlichen Agenturen einer parallelen Parteistruktur untergeordnet war. Obwohl der Ministerrat formal die Regierung darstellte, waren seine Kompetenzen primär auf die Implementation politischer Entscheidungen beschränkt. Diese wurden in Politbüro und Zentralkomitee formuliert und getroffen.

In Anbetracht der dominanten Position der KP erforderte verfassungsmäßiges Handeln Loyalität gegenüber der Partei. Ein politisch neutraler Staatsdienst stand somit nicht zur Debatte. Die Rekrutierung in den Staatsdienst war also per se politisiert. Insbesondere bei der Besetzung von Spitzenpositionen, die in das Nomenklatursystem einbezogen waren, war die KP die entscheidende personalpolitische Instanz. Abgesehen von Polen existierten in keinem sozialistischen Staat spezielle gesetzliche Regelungen für den Staatsdienst, so dass die Staatsangestellten in der Regel dem normalen Arbeitsrecht unterlagen. Bis 1989 waren die Regierungen beziehungsweise die KPs in der Personalpolitik völlig unbeschränkt.

Dies heißt aber nicht, dass das Personal der sozialistischen Staatsverwaltung inkompetent und unprofessionell war. Abgesehen von den ersten Jahren kommunistischer Herrschaft, in denen viele, oft schlecht ausgebildete politische Aktivisten in die höheren Ebenen der Staatsverwaltung rekrutiert wurden, handelte es sich insbesondere seit Beginn der 1970er Jahre größtenteils um sehr gut ausgebildete und erfahrene Spezialisten. (Matějů/Hanley 1998: 147) Bezüglich ihrer Motivation, eine Karriere in der Staatsverwaltung einzuschlagen, unterschieden sie sich oft kaum von ihren westlichen Pendants. Von politischer Neutralität des Staatsdienstes kann jedoch aufgrund der dominanten Stellung der KP keine Rede sein. (Wiatr 1995: 154) „In terms of its policy-making capacity, the communist state executive was [...] weakly endowed and it did not possess essential features of political government. In this sense, one may describe the communist executive as ‘under-politicized’. [...] In terms of personnel policy, the communist executives were, thus, ‘over-politicized’.” (Goetz/Wollmann 2001: 865)

#### **1.5. Die Situation nach dem Regimeübergang**

Unmittelbar nach den Regimeübergängen (Merkel/Puhle 1999: 105) in den drei zu untersuchenden Ländern sahen sich die ersten demokratisch gewählten Regierungen durch die Gleichzeitigkeit von Demokratisierung, Übergang zur Marktwirtschaft und Konsolidierung des Nationalstaates immensen Herausforderungen gegenüber. (Offe 1994: 57f.) In praxi war

der umfassende Wandel fast jedes Politikfeldes nötig, da viele der existierenden Politikfelder entweder ihren „*raison d'être*“ (typisch für die Branchenministerien) oder in den Augen der Bürger ihre Legitimität verloren hatten. Die Komplexität der Aufgaben erhöhte die Unsicherheit über den Status quo in den einzelnen Politikbereichen, die zu ergreifenden Maßnahmen und die zur Verfügung stehenden Mittel für die neuen Regierungen insbesondere aufgrund des Mangels ausreichender Informationen erheblich. Dies gilt vor allem für die Fälle, in denen die vormalige Opposition nun die erste demokratisch gewählte Regierung stellte, was in den hier untersuchten Ländern der Fall war. Die erforderlichen Informationen standen den Regierungen aber durch die zum Zeitpunkt des Regimewechsels im Amt befindlichen Beamten grundsätzlich zur Verfügung.

Vor dem Hintergrund der oben angeführten theoretischen Überlegungen liegt es nahe anzunehmen, dass das Misstrauen zwischen der neuen, vormals oppositionellen Regierung und den alten Beamten immens war. Die Ursachen hierfür sind in der geschilderten Überpolitisierung des sozialistischen Staatsdienstes zu finden. Unabhängig davon, welche Einstellung die Beamten der KP gegenüber tatsächlich hatten, waren sie in den Augen der neuen politischen Führung aber in jedem Falle kaum vertrauenswürdig. Die neuen Regierungen identifizierten die Beamten nicht einfach nur mit einer Vorgängerregierung, sondern mit dem als illegitim betrachteten sozialistischen Regime.

Die neuen von der ehemaligen Opposition gebildeten Regierungen versuchten also, möglichst viele der alten Beamten zu entlassen und sie durch „eigene“, vertrauenswürdigeren Personen zu ersetzen. Eingedenk der Unmöglichkeit, das gesamte Personal im Staatsdienst auszutauschen, war der Wechsel an der Spitze der Verwaltung selektiv, so dass der Personalwechsel vor allem auf zentrale Positionen fokussierte. Da es sehr schwierig war, Kandidaten innerhalb des vorhandenen verwaltungsinternen Personalpools zu finden, die die erforderliche Expertise mit KP-Ferne verbanden, waren sie gezwungen, Personal von außerhalb zu rekrutieren. Fehlende Personalalternativen in der Verwaltung und massives Misstrauen den alten Beamten gegenüber sorgten also dafür, dass, ähnlich wie im sozialistischen Staatsdienst, stark politisch motivierte Personalentscheidungen getroffen wurden. Mit entpolitisierenden institutionellen Reformen hätten sich die parlamentarische Mehrheit und die von ihr gestützte Regierung zu diesem Zeitpunkt der Möglichkeit beraubt, die Schlüsselpositionen einer größtenteils noch mit sozialistischen Kadern besetzten Verwaltung mit ihren „eigenen Leuten“ zu besetzen. In dieser Situation ging also weder von der politischen Führung noch von den einflussreichen Spitzenbeamten Druck in Richtung entpolitisierender Beamtengesetze aus.

### **1.6. Der Einfluss des Beitrittsprozesses zur Europäischen Union**

Auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs der EU in Kopenhagen im Juni 1993 (Europäischer Rat) wurden die Beitrittsbedingungen für die mittel- und osteuropäischen Länder erstmals präzisiert. Neben einer wettbewerbsfähigen Marktwirtschaft waren die Kriterien „institutionelle Stabilität“ und „Fähigkeit zur Übernahme des *acquis communautaire*“ Voraussetzung für die Mitgliedschaft. Darauf aufbauend beschlossen die Staats- und Regierungschefs der EU anlässlich ihres Gipfels im Dezember 1995 in Madrid, dass die Heranführungsstrategie für die mittel- und osteuropäischen Länder insbesondere durch die Anpassung der Verwaltungsstrukturen dieser Länder intensiviert werden müsse, um die notwendigen Voraussetzungen für die Integration zu schaffen. (Europäischer Rat 1995) Mit der 1997 beginnenden Ausarbeitung der Agenda 2000 nahm die Kommission die Entscheidungen des Madrider Gipfels auf und entwickelte die „Anpassung der Verwaltungsstrukturen“ von einer zusätzlichen Aufgabe faktisch zu einem zusätzlichen Beitrittskriterium. (Dimitrova 2002: 178) Zwar schrieb die Kommission kein spezifisches Modell für die Organisation und Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung vor. Insbesondere im Hinblick auf den Staatsdienst sind aber sehr klare Positionen und Vorgaben zu erkennen. So forderte die Kommission (Commission Opinions 1997) von den Beitrittskandidaten die Verabschiedung spezifischer Beamtengesetze, favorisierte klar das Laufbahnmodell und unterstrich die Notwendigkeit der politischen Unabhängigkeit und Neutralität der Beamten. Des Weiteren sprach sich die Kommission für eine Angleichung der Gehälter im privaten und öffentlichen Sektor aus. (Fournier 1998: 112f.) Die Verabschiedung entsprechender Gesetze für den öffentlichen Dienst hatte den Status einer „kurzfristigen Priorität der Beitrittspartnerschaft“, (Europäische Kommission 1999) - so die Europäische Kommission im Fortschrittsbericht 1999 für die Slowakei - so dass unabhängig von den jeweiligen innenpolitischen Konstellationen starker Druck von Brüssel in Richtung entpolitisierender Beamtengesetze ausging.

Die faktische Schaffung dieses neuen Beitrittskriteriums ist insofern bemerkenswert, als dass Fragen der Verwaltungsorganisation grundsätzlich allein in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen. Die wesentliche Ursache für dessen Einführung war der viel höhere Anpassungs- und Konvergenzdruck auf die mittel- und osteuropäischen Staaten.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Als mit Griechenland, Portugal und Spanien in den 1980er Jahren Länder der EG beitraten, die in Bezug auf ihre wirtschaftliche, politische und institutionelle Entwicklung mit den mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten durchaus vergleichbar waren,<sup>3</sup> war dieses Integrationsniveau noch längst nicht erreicht.

## **2. Reform und Umsetzung des öffentlichen Dienstrechts**

Die Reform des bestehenden und damit die Schaffung eines modernen öffentlichen Dienstrechts waren in allen drei Ländern politisch umstritten. Wegen der Unterschiede im Reformprozess in den drei Ländern, sollen diese einzeln behandelt werden. Zunächst wird der Weg bis zur Verabschiedung der betreffenden Gesetze nachgezeichnet, dann dieses selbst analysiert und im Anschluss daran der Stand der Umsetzung untersucht.

### **2.1. Polen**

Während der polnischen Teilung im 19. Jahrhundert beeinflussten die russischen, preußischen und österreichischen Verwaltungstraditionen die Entwicklung des Beamtenrechts in Polen. Nach der Verabschiedung der Verfassung der Zweiten Polnischen Republik im März 1921, wurde bereits im Februar 1922 das erste Beamtengesetz vom Parlament verabschiedet, das nach dem Zweiten Weltkrieg mit samt seinen Änderungen und den Einflüssen der deutschen Besatzung abgeschafft wurde. Am 16. September 1982 trat in der Volksrepublik Polen das „Gesetz über die in staatlichen Behörden Beschäftigten“ in kraft. Damit war Polen das einzige sozialistische Land in Mittel- und Osteuropa, das spezielle Regelungen für die Rechte, Pflichten und Verantwortlichkeiten öffentlich Bediensteter kannte, was jedoch nichts an der bestimmenden Rolle der PZPR in der staatlichen Personalpolitik änderte. (Torres-Bartyzel/Kacprowicz 1999: 159ff.)

### **Maßnahmen während und nach dem Regimeübergang**

Um den Konsens des „Runden Tisches“ aufrechterhalten zu können und damit die Reformer in der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei (PZPR) zu stärken, kündigte der neue Ministerpräsident Mazowiecki in seiner Regierungserklärung vom 24. August 1989 an, einen „dicken Strich“ unter die Vergangenheit zu ziehen. Für die Weiterbeschäftigung der Beamten sollten deshalb nur fachliche Eignung und Loyalität ausschlaggebend sein. (Matthes 1999: 202) Diese Position war innerhalb der vormaligen Opposition aber keinesfalls Konsens. Seit Beginn des Regimeübergangs hat sich eine ganze Reihe von Politikern für die Lustration und Entkommunisierung der Staatsverwaltung eingesetzt. Besonders deutlich wurde der Gegensatz zwischen Befürwortern und Gegnern der Lustration in der Kampagne des Staatspräsidenten *Walesa* gegen den früheren Ministerpräsidenten *Mazowiecki*, in der dieser jenen beschuldigte, den Kommunisten gegenüber zu nachgiebig gewesen zu sein. (Szelényi/Szelényi 1995: 616) Ein erstes Lustrationsgesetz wurde im Mai 1992 erlassen, vom polnischen Verfassungsgericht

allerdings wenig später für verfassungswidrig erklärt. Bis zur vorzeitigen Auflösung des Sejms im Mai 1993 gelang es nicht mehr, ein entsprechendes Gesetz zu erlassen. (Banaszak 1994: 113, 116)

Die Ergebnisse einer im Frühsommer 1993 unter anderem in Polen durchgeführten Studie deuten aber darauf hin, dass trotz des Fehlens eines solchen Lustrationsgesetzes insbesondere in der Staatsverwaltung ein massiver Personalaustausch stattgefunden hat. Von 184 befragten Beamten der Staatsverwaltung, die sehr hohe Posten innehatten, waren lediglich 25,5 Prozent im Jahre 1988 überhaupt in der Staatsverwaltung beschäftigt und etwa zwei Drittel (66,3 %) waren nicht Mitglied der PZPR. Der Anteil der Parlamentarier, die schon 1988 zu den politischen Spitzenkräften zählten, war 1993 ähnlich gering wie der der hohen Beamten. Lediglich 16,7 Prozent der 1993 befragten Parlamentarier waren bereits 1988 in der Politik aktiv und 76 Prozent waren nicht Mitglied der PZPR. (Matějů/Hanley 1998: 156, 164) Der Personalwechsel im politischen Bereich schlug sich also, wie vermutet, deutlich im Staatsdienst nieder.

### **Die ersten Reformschritte**

Als ersten wesentlichen Schritt auf dem Weg zur Schaffung eines professionellen und unpolitischen Staatsdienstes kann die nach dem Vorbild der französischen „Ecole Nationale d'Administration“ (ENA) erfolgte Gründung der „Landesschule für Öffentliche Verwaltung“ (Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, KSAP) betrachtet werden. Deren Ziel war die Schaffung einer neuen, generalistischen Verwaltungselite auf Staatsebene, die die erfolgreiche Transformation des polnischen Staates sicherstellen sollte. (O'Dwyer 2002: 32) Die konservativen, der vormaligen Opposition entstammenden Regierungen *Olszewski* (Dezember 1991 bis Juni 1992) und *Suchocka* (Juli 1992 bis Oktober 1993) planten umfassende Verwaltungsreformen, einschließlich einer Dienstrechtsreform. Die Verabschiedung dieser weit reichenden Gesetzesentwürfe und ihre erfolgreiche Umsetzung scheiterten aber vor allem am Zeitfaktor.

In der neuen Regierung, der *Pawlak* (10/1993 – 2/1995), dann *Oleksy* (3/1995 – 2/1996) und schließlich *Cimoszewicz* (2/1996 – 9/1997) als Ministerpräsidenten vorstanden und die von einer Koalition aus der Nachfolgepartei der PZPR, der Demokratischen Linksallianz (SLD) und der ebenfalls postsozialistischen Bauernpartei (PSL) getragen wurde, kam es hierüber schnell zu Kontroversen. Die PSL hatte nur wenige Anreize zur Schaffung eines unparteilichen Staatsdienstes. Während der kommunistischen Herrschaft waren die meisten Positionen von Mitgliedern der PZPR oder von unparteilichen Experten besetzt und die Vorgängerin der PSL, die „Vereinigte Bauernpartei“ (ZSL), war nur pro forma in der Staatsverwaltung vertreten. Abgesehen von der kurzen Regierungszeit *Mazowieckis* (8/1989 – 12/1990), war die PSL

seit dem Ende des Regimeübergangs bis dato nicht an der Regierung beteiligt gewesen. Somit hatte sie bisher keine Möglichkeiten, ihre eigenen Leute in der Verwaltung zu platzieren. Aus der Sicht der PSL war es also durchaus rational, keine Reformen voranzutreiben, die den Status quo zementiert und damit ihre Machtposition begrenzt hätten.

Die SLD hingegen hatte gegen eine rasche Schaffung eines unabhängigen professionellen Staatsdienstes grundsätzlich nichts einzuwenden. Denn sie genoss starke Unterstützung der städtischen gebildeten Bevölkerung, von der viele selbst in der Verwaltung arbeiten, weswegen sie von einer wachsenden Unabhängigkeit des Staatsdienstes nichts zu befürchten hatte. Gleichzeitig war jedoch die damals wichtigste Oppositionspartei „Freiheitsunion“ (UW) die stärkste Befürworterin solcher Reformen. Die SLD befand sich also in einem Dilemma zwischen ihrem Koalitionspartner PSL und der UW. Da die UW eine Koalition mit der SLD ausschloss, konnte und wollte die SLD ihre Koalition mit der PSL nicht riskieren. So wichtig die Reformen der SLD auch erschienen sein mögen, sie waren nicht wichtig genug, um die Koalition aufzukündigen, Neuwahlen und damit den Verlust ihrer Machtposition zu riskieren. (Wiatr 1995: 155ff.)

Im Dezember 1994 erging eine Novelle zum „Gesetz über die in staatlichen Behörden Beschäftigten“ aus dem Jahre 1982, die im Januar 1995 in Kraft trat. Die wichtigste Änderung war die Abschaffung des Instituts der Ernennung. Bis zur Schaffung eines neuen, endgültigen Beamtengesetzes sollten keine neuen Beamten mehr ernannt werden, die dann über einen Anspruch auf Weiterbeschäftigung verfügten hätten. Personal für die Staatsverwaltung konnte also vorerst nur auf Grundlage eines Arbeitsvertrages beziehungsweise in Führungspositionen durch Berufung erfolgen. (Redecker 2002: 214f.)

### **Das Gesetz über den zivilen Dienst vom 5. Juli 1996**

Am 5. Juli 1996 wurde im Rahmen der aus insgesamt zehn Gesetzesakten bestehenden „Reform des Wirtschafts- und Verwaltungszentrums der Regierung Polens“ das „Gesetz über den zivilen Dienst“ (ZDG 1996) verabschiedet, welches im Januar 1997 in Kraft trat. In diesem Zusammenhang wurde auch das „Büro des zivilen Dienstes“ geschaffen. Bei der Ausgestaltung des Gesetzes orientierte sich der Gesetzgeber am historischen Vorbild des polnischen Beamtengesetzes von 1922. Mit dem ZDG 1996 wurde ein neuer, zusätzlicher Beamtentypus, der „Beamte des zivilen Dienstes“ geschaffen, ohne dass die „alten“ Beamten, die nach dem Gesetz von 1982 ernannt worden waren, abgeschafft wurden. Ab Januar 1997 gab es in Polen also zwei verschiedene Typen von Beamten („alten“ bzw. „neuen Rechts“). Die „alten Beamten“ behielten nach dem ZDG 1996 ihren Status nach dem Gesetz von 1982, konnten sich

aber zu Beamten „neuen Rechts“ qualifizieren. Beamte „neuen Rechts“ wurden alle, die nach Inkrafttreten des ZDG 1996 ernannt wurden. Nach dessen Inkrafttreten bestanden drei verschiedene Beschäftigungsverhältnisse im Staatsdienst: nach dem ZDG 1996, nach dem Beamtenengesetz von 1982 bzw. nach dem normalen Arbeitsrecht. (Torres-Bartyzel/Kacprowicz 1999: 162)

Nach dem ZDG 1996 waren die Beamten in vier Kategorien eingeteilt, entsprechend dem Schwierigkeitsgrad der zu bewältigenden Aufgaben in den Kategorien A, B und C. Die vierte Kategorie, S, stand für Positionen, die besondere Qualifikationen erforderten. Die rechtliche Stellung der Beamten war ausgesprochen schwach. Das Arbeitsverhältnis konnte bereits dann aufgelöst werden, wenn ein Beamter zweimal hintereinander ein negatives Dienstzeugnis erhalten hatte. Ein Laufbahnsystem mit Regelbeförderung war nicht vorgesehen. Die Besoldung war nicht gesetzlich geregelt, sondern wurde dem jeweiligen Haushalt angepasst.

Bemerkenswert am ZDG 1996 war, dass es zwar nicht explizit, aber durchaus unumwunden die Absolventen der KSAP von den höheren Positionen auszuschließen suchte. Dies sollte durch die Regelung erreicht werden, dass alle Posten ab Referatsleiterebene nur mit Bediensteten besetzt werden durften, die mindestens sieben Jahre Berufserfahrung hatten, wovon sie vier in den fraglichen Positionen verbracht haben mussten. Abgesehen von der ohnehin vorherrschenden massiven Bevorzugung der alten Kader, hätte diese Vorschrift zur Folge gehabt, dass die Absolventen der KSAP mindestens bis 2004 von allen wichtigeren Positionen in der Staatsverwaltung ausgeschlossen gewesen wären. (O'Dwyer 2002: 34) Darüber hinaus war schon allein der Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes wenige Monate vor den Parlamentswahlen sehr verdächtig. Denn es war vorhersehbar, dass die regierende Koalition aus diesen Wahlen sehr wahrscheinlich als Verliererin hervorgehen würde. In der Tat versuchte die Koalition „ihre Leute“ noch kurz vor der Wahl auf den wichtigen Posten zu platzieren. (O'Dwyer 2002: 29)

Entgegen dem Gesetzeszweck wurden die Posten der Generaldirektoren (Kategorie A) zu politischen Posten gemacht. Von den Anfang 1997 neu ernannten 48 Generaldirektoren, den höchsten Beamtenpositionen, gehörten 15 den postsozialistischen Parteien an. Bei fast allen anderen handelte es sich um ehemalige hohe Funktionäre der PZPR. Außerdem kam es zu Unregelmäßigkeiten bei der Beamtenernennung. So wurden die „alten Beamten“ im Auswahlverfahren in unzulässiger Weise privilegiert. Sie wurden nicht nur auf Staatskosten auf die Tests vorbereitet, sondern erfuhren Termine und Aufgabenfelder der Tests früher als alle anderen Bewerber. Außerdem führte die Qualifikationskommission weder die erforderlichen Fremdsprachentests, noch die vorgesehenen Eignungsprüfungen durch. Schließlich ließen



sich einige der neu ernannten Generaldirektoren 1998 als Kandidaten zu den Wojewodenschaftswahlen<sup>4</sup> aufstellen, obgleich Beamten in dieser Kategorie nach dem ZDG 1996 jegliche politische Betätigung verboten war. Von den damals in etwa 110.000 „Beamten“ sowohl „alten“ (ZDG 1982) als auch „neuen Rechts“ (ZDG 1996) in der Regierungsverwaltung wurden 1997 statt der vorgesehenen 500 lediglich 115 zu „neuen Beamten“ ernannt. Die Umsetzung des ZDG 1996 durch den von der SLD/PSL-Regierung unter Premierminister *Cimoszewicz* eingesetzten und Ende 1997 wieder abgesetzten Chef des zivilen Dienstes *Szachulowicz* trug also nicht zur Neuorientierung und Entkommunisierung der polnischen Beamtenschaft bei. Vielmehr sorgte sie für die Verfestigung der Personalstrukturen und für fortdauernde Politisierung des Staatsdienstes.

Den Regierungen zwischen 1989 und 1997 gelang es also nicht, eine breit angelegte, strukturelle und personelle Verwaltungsreform durchzuführen. Von 1989 bis 1993 waren die Regierungen zu kurzlebig. Die Regierung *Olszewski* fiel 1992, bevor sie ihre eigentlich geplante Dienstrechtsreform durchführen konnte. 1993 wurde der Sejm aufgelöst, so dass auch die Regierung *Suchocka* ihre Pläne zur Einführung eines zivilen Dienstes nicht umsetzen konnte. Die Dauer der Regierungskoalition der Postkommunisten war zwar nicht zu kurz für umfassende Reformen. Aus koalitionstaktischen Gründen verfolgte die Regierung jedoch den umfassenden Reformansatz ihrer Vorgänger nicht weiter, sondern beschränkte sich bewusst auf unzureichende Reformschritte. (Redecker 2002: 216ff.) Aufschlussreich hinsichtlich des politischen Willens zu entpolitisierenden Reformen des Beamtenrechts ist auch der Umgang mit den Absolventen der KSAP.<sup>5</sup> Deren politische Neutralität stellte oft geradezu ein Karrierehindernis dar. Ungeachtet all dieser Probleme war die Zahl der KSAP-Absolventen (bis 1999: 400) einfach zu klein, als dass sie bereits zu diesem Zeitpunkt dauerhafte Veränderungen in der Verwaltung hätten anstoßen können. (O'Dwyer 2002: 32ff.)

### **Das „Gesetz über den zivilen Dienst“ von 1998 (ZDG 1998)**

Gemäß Art. 153 I der polnischen Verfassung, die erst im Mai 1997 nach einem Referendum in kraft trat, soll die Beamtenschaft die „berufsmäßige, redliche, unparteiische und politisch neutrale Erfüllung der Staatsaufgaben“ gewährleisten. Gemäß Art. 153 II ist der Premiermi-

---

<sup>4</sup> Die 16 Wojewodschaften sind die mit gewissen legislativen und administrativen Kompetenzen ausgestatteten polnischen Regionen, denen ein vom Ministerpräsidenten ernannter Wojewode vorsteht.

<sup>5</sup> Diese trafen innerhalb der Verwaltung immer wieder auf Feindseligkeit und Gleichgültigkeit. So wurde beispielsweise die zweitbeste Absolventin des Jahrgangs 1993 nach den Wahlen 1993 von ihrer Position im Büro des Ministerrates entfernt und in unbezahlten Zwangsurlaub entlassen. Die so frei werdende Position wurde dann durch einen älteren, der SLD nahe stehenden Funktionär ersetzt.

nister der oberste Dienstherr aller in der Staatsverwaltung tätigen Beamten. Art. 60 gewährleistet allen polnischen Bürgern gleichen Zugang zum öffentlichen Dienst.

Die von September 1997 bis Juni 2000 von einer Koalition aus Wahlaktion *Solidarność* (AWS) und Freiheitsunion (UW) und ab Juni 2000 von der AWS allein getragene Regierung *Buzek* (Oktober 1997 bis Oktober 2001) griff die umfassenden Reformansätze der Regierungen zwischen 1989-1993 wieder auf. Konsens bestand dahingehend, dass das ZDG von 1996 für die Schaffung eines solchen Staatsdienstes nicht ausreichend war. Neuer Chef des zivilen Dienstes wurde *Pastwa*.

Entsprechend ihrem umfassenden Reformansatz versuchte die Regierung, die alten unzulänglichen Gesetze von 1982 und 1996 durch ein neues, nämlich das „Gesetz über den zivilen Dienst“ von 1998 zu ersetzen, das am 1. Januar 1999 in kraft treten sollte. Zwar gelang es nach heftigen Auseinandersetzungen und vielen Änderungen am Entwurf, das „Gesetz über den zivilen Dienst“ am 18. Dezember 1998 im Sejm zu verabschieden. Staatspräsident *Kwaśniewski*, selbst ruhendes Mitglied der SLD, unterzeichnete das Gesetz jedoch nicht, sondern überwies es gemäß Art. 122 III der polnischen Verfassung von 1997 an den Verfassungsgerichtshof zur Überprüfung seiner Verfassungsmäßigkeit. *Kwaśniewski* zweifelte die Verfassungsmäßigkeit in mehreren Punkten an. Ein Grund war die in Art. 82 III, 83 III und 87 III ZDG 1998 enthaltene Regelung, wonach Beschäftigungszeiten in der PZPR und den Organen der Staatssicherheit zwischen 1944 und 1989 für die Berechnung der Dienstalterszulage und für einmalige Zuwendungen bei Dienstjubiläen sowie beim Eintritt in den Ruhestand nicht berücksichtigt werden sollten. Im April 1999 erging eine Entscheidung des Verfassungsgerichts, die allerdings die Bedenken *Kwaśniewskis* in Bezug auf Art. 82, 83 und 87 nicht teilte. (Redecker 2002: 233f.) Am 1. Juli 1999 trat das ZDG 1998 schließlich in kraft und ersetzte damit das ZDG 1996. Art. 1 ZDG 1998 lautet wie folgt: „Zur Sicherstellung einer professionellen, redlichen, unparteilichen und politisch neutralen Erledigung der staatlichen Aufgaben wird der zivile Dienst gebildet, und es werden die Grundsätze für den Zugang zu diesem Dienst, seine Organisation, Funktionsweise und Entwicklung festgelegt.“

Ab 1. Juli 1999 wurde die staatliche öffentliche Beschäftigung grundsätzlich von zwei Gesetzen geregelt, nämlich vom ZDG 1998 und dem „Gesetz über die in staatlichen Behörden Beschäftigten“ aus dem Jahre 1982, das 1994 geändert wurde. Letzteres blieb gemäß Art. 137 ZDG 1998 bis 31. Dezember 2003 auf all diejenigen anwendbar, die nach seinen Regeln ernannt wurden, also auf die „alten ernannten Beamten“. Ab 1. Januar 2004 fielen die Beschäftigungsverhältnisse aller „alten ernannten Beamten“ unter das normale Arbeitsrecht, sofern sie zwischenzeitlich nicht „neue Beamte“ geworden waren. Die nach den Vorschriften des ZDG

1996 ernannten „neuen Beamten“ behielten ihren Status, wurden aber in die niedrigsten Dienstgrade ihrer „Laufbahn“ zurückgestuft.

Anders als das ZDG 1996 gilt das neue Gesetz für sämtliche Bediensteten der Regierungsverwaltung und zwar einerseits für die „Angestellten des zivilen Dienstes“, deren Beschäftigungsverhältnis auf einem Arbeitsvertrag beruht. Zum anderen erfasst das ZDG 1998 vollständig die Beschäftigungsverhältnisse der durch Ernennung verpflichteten „Beamten des zivilen Dienstes“ (Art. 3 ZDG 1998). Es existiert also ein deutlicher Unterschied hinsichtlich des rechtlichen Status der „Angestellten des zivilen Dienstes“ und der „Beamten des zivilen Dienstes“. Während für erstere die allgemeinen Regeln des Arbeitsrechts gelten, unterliegen letztere dem öffentlichen Recht. Zusammen bilden sie das so genannte „Korps des zivilen Dienstes, das mehr als 117.000 in der Staatsverwaltung tätige Personen umfasst, von denen nach Angaben des Amtes für den zivilen Dienst noch im Jahre 2003 lediglich 1.111 „Beamte des zivilen Dienstes“ waren. Zur Staatsverwaltung gehören die Ministerien, spezielle Regierungsbehörden, der auswärtige Dienst und die Wojewodschaftsbehörden (Art. 2 I ZDG 1998).

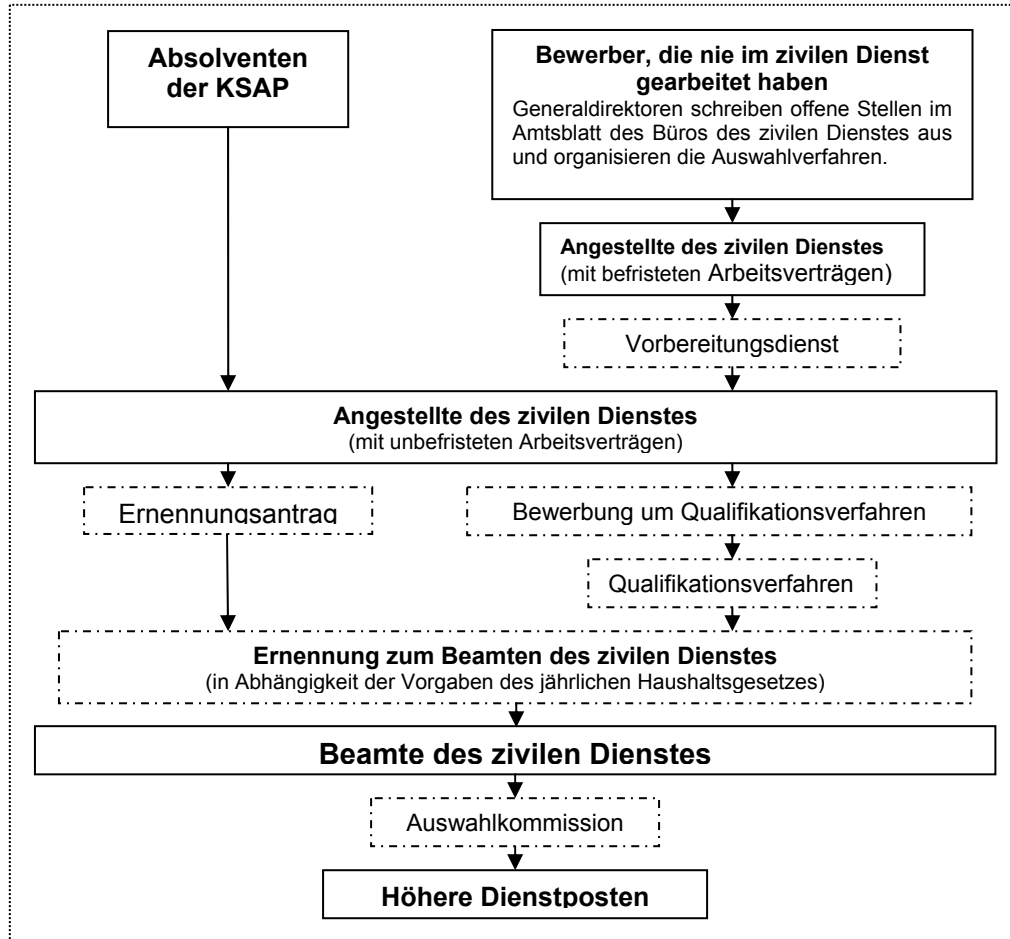
### **Rekrutierung und Beförderung**

Der Zugang zum zivilen Dienst ist gemäß Art. 5 ZDG 1998 „offen und wettbewerblich“, weswegen alle Stellen öffentlich ausgeschrieben werden müssen. Die Bewerber müssen nach Art. 4 ZDG 1998 die polnische Staatsangehörigkeit, die vollen bürgerlichen Rechte, die für den zivilen Dienst erforderliche Qualifikation besitzen, sich eines „unbescholtenen Leumundes“ erfreuen und dürfen nicht wegen einer vorsätzlichen Straftat bestraft sein. Der Generaldirektor derjenigen Behörde, in der eine Stelle zu besetzen ist, organisiert die Auswahl der Kandidaten für das Korps des zivilen Dienstes (Art. 21 I ZDG 1998). Personen, die zum ersten Mal im zivilen Dienst beschäftigt sind, müssen einen Vorbereitungsdienst, die so genannte „Verwaltungsaplikantur“ absolvieren (Art. 25 I ZDG 1998).

Für die Ernennung zum „Beamten des zivilen Dienstes“ gelten nach Art. 28 ZDG 1998 zusätzlich folgende Zugangsvoraussetzungen: Die Bewerber müssen bereits „Angestellte des zivilen Dienstes“ sein, eine mindestens zweijährige Dienstzeit sowie den obligatorischen Vorbereitungsdienst abgeleistet haben, einen Universitätsabschluss besitzen, mindestens eine Fremdsprache beherrschen und dürfen weder wehrpflichtig noch Soldaten der Reserve sein. Nach Art. 30 I ZDG 1998 bewerben sich die Angestellten des zivilen Dienstes, die „Beamte des zivilen Dienstes“ werden wollen, für das Qualifikationsverfahren beim „Chef des zivilen Dienstes“. Nach Art. 31 III ZDG 1998 wird in diesem Verfahren das „Wissen und die zur

Aufgabenerfüllung im zivilen Dienst erforderlichen Qualifikationen und Veranlagungen geprüft.“ (Siehe Abb. 1)

**Abb. 1: Rekrutierung und Beförderung im polnischen zivilen Dienst (nach ZDG 1998)**



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Amtes für den zivilen Dienst.

Die ganz im Gegensatz zu den Regelungen im ZDG 1996 explizite Sonderbehandlung der Absolventen der KSAP drückt sich auch darin aus, dass diese das Qualifikationsverfahren nicht durchlaufen müssen (Art. 37 II ZDG 1998). Sie werden, sofern sie die allgemeinen Ernennungsvoraussetzungen des Art. 28 erfüllen, automatisch als „Beamte des zivilen Dienstes“ aufgenommen. Hiermit wird das Ziel umgesetzt, das ursprünglich zur Gründung der KSAP führte, nämlich die „personelle Infiltration“ der staatlichen Beamtenschaft mit gut ausgebildetem, aktivem, jungem, ehrgeizigem und leistungsbereitem Verwaltungsnachwuchs. Erfolgreiche Bewerber für das Korps des zivilen Dienstes werden grundsätzlich für ein unbefristetes Dienstverhältnis eingestellt (Art. 24 ZDG 1998), welches sich nach erfolgreichem Qualifikationsverfahren zum Beamten des zivilen Dienstes in ein unbefristetes Dienstverhältnis auf Ernennungsgrundlage wandelt.

Ein gesondertes Verfahren gilt für die Besetzung der höheren Dienstposten. Nach Art. 41 ZDG 1998 umfassen die höheren Dienstposten die Positionen des Generaldirektors einer Behörde, welcher der höchste Posten im polnischen zivilen Dienst ist, des Hauptinspektors für interne Rechnungsprüfung, des Abteilungsleiters und des stellvertretenden Abteilungsleiters in den in Art. 2 I ZDG 1998 genannten Behörden. Am 1. Januar 2005 gab es insgesamt 1.684 dieser höheren Dienstposten.<sup>6</sup> Diese Positionen sollen grundsätzlich mit „Beamten des zivilen Dienstes“ besetzt werden (Art. 42 I ZDG 1998), wobei für den Fall, dass es im Kreis der Beamten des zivilen Dienstes keine geeigneten Kandidaten gibt, auch andere Kandidaten vom Chef des zivilen Dienstes zugelassen werden können (Art. 42 II, III ZDG 1998).

Nach Art. 43 ZDG 1998 findet die Besetzung der höheren Dienstposten ebenfalls durch einen Auswahlwettbewerb vor einer vom „Chef des zivilen Dienstes“ berufenen, mindestens fünfköpfigen Auswahlkommission statt. Vom Grundsatz der wettbewerblichen Besetzung der höheren Dienstposten durch Beamte des zivilen Dienstes gab es mit der Übergangsvorschrift des Art. 144 ZDG 1998 bis zum 30. Juni 2004 eine Ausnahme, nämlich die so genannten „acting managers“. Diese können höhere Dienstposten ohne Durchlaufen des eigentlich vorgesehenen Wettbewerbs geschäftsführend besetzen, sofern sie die in einem Erlass des Ministerpräsidenten aus dem Jahre 1999 aufgelisteten Anforderungen erfüllen. (SIGMA 2003a: 12) Im ZDG 1998 selbst gibt es keine spezifische Regelung für diese „acting managers“. Deren rechtliche Grundlage findet sich in Art. 20 ZDG 1998, nach dem der Generaldirektor das Funktionieren „seiner“ Behörde sicherstellen muss. Dies schließt auch die Besetzung von Positionen ein, die aufgrund des sehr zeitaufwendigen Verfahrens und der hohen Qualifikationsanforderungen lange vakant sind. Auf dieser Grundlage wurden nach Angaben des Leiters der Abteilung für Personalmanagement im zivilen Dienst beim Büro des zivilen Dienstes, *Krzysztof Banaś*, „acting managers“ eingestellt. „Acting managers“ werden aus der Mitte der fraglichen Behörde rekrutiert und bekommen vom Generaldirektor solange die entsprechenden, für diese Position nötigen Kompetenzen übertragen, bis die entsprechenden höheren Dienstposten durch einen Auswahlwettbewerb besetzt sind. Beschäftigungsgrundlage ist ein Arbeitsvertrag.<sup>7</sup>

### **Das Amt für den zivilen Dienst**

Der bereits mehrfach erwähnte „Chef des zivilen Dienstes“, dem das „Amt des zivilen Dienstes“ (Urząd Służby Cywilnej, USC) untersteht, ist nach Art. 8 I ZDG 1998 „das zentrale Or-

---

<sup>6</sup> Interview mit *Krzysztof Banaś* am 18.03.2005, Abteilung für Personalmanagement im zivilen Dienstes, Amt des zivilen Dienstes, Warschau.

<sup>7</sup> Ebenda.

gan der Regierungsverwaltung, das in den Angelegenheiten des zivilen Dienstes in dem durch dieses Gesetz bestimmten Umfang zuständig ist". Er wird vom Premierminister nach Anhörung des „Rates des zivilen Dienstes“<sup>8</sup> aus dem Kreis der Beamten des zivilen Dienstes für 5 Jahre ernannt (Art. 9 ZDG 1998). Derzeitiger Chef des zivilen Dienstes ist immer noch *Jan Pastwa*. Der Chef des zivilen Dienstes erfüllt die ihm durch das ZDG 1998 zugewiesenen Aufgaben mit Hilfe der Generaldirektoren. Letztere sind neben der Sicherstellung eines reibungslosen Ablaufs „ihrer“ jeweiligen Behörden, auch für die Personalpolitik zuständig. Tatsächlich finden nur die Qualifikationsverfahren für die Beamten des zivilen Dienstes sowie die Auswahlwettbewerbe für die höheren Dienstposten zentral statt. In den anderen Fällen entscheiden die Generaldirektoren dezentral über Einstellungen und Beförderungen. Der Chef des zivilen Dienstes überwacht die Beachtung der gesetzlichen Vorschriften, kann die Personalentscheidung eines Generaldirektors jedoch nicht annullieren. Im Falle einer gesetzeswidrigen Auswahl- oder Beförderungsentscheidung stehen dem Chef des zivilen Dienstes gegenüber dem Generaldirektor Disziplinarmaßnahmen zur Verfügung.

### **Gehaltssystem, Rechte und Pflichten**

Das Grundgehalt für die Korpsmitglieder des zivilen Dienstes wird im jährlichen Haushaltsgesetz festgelegt. Das tatsächlich ausbezahlte Gehalt variiert dann je nach Anwendung bestimmter Multiplikatoren (Art. 78 ZDG 1998). Das Vergütungssystem baut also auf einer breiten Skala flexibler leistungsbasierter Bezahlung in jeder Position auf. Da kein System existiert, dass diese leistungsbasierten Zahlungen an klare Vorgaben bindet, liegt die Bestimmung der individuellen Gehälter im Staatsdienst im Ermessen des Generaldirektors der entsprechenden Behörde. Deren Spielraum ist dabei nur durch Vorgaben beschränkt, die für die jeweilige Arbeitsplatzkategorie gelten. Die Multiplikatoren zur Variation des in der jeweiligen Kategorie geltenden Grundgehalts liegen allerdings zwischen 0,6 und 10. Einige Ministerien nutzen Bonussysteme, um ausgewählte Personen zu bezahlen, andere verteilen die vorhandenen Mittel gleichmäßig unter ihre Beschäftigten. Haushaltsmittel, die aufgrund unbesetzter Positionen nicht verwendet werden, können bis zur Höhe von fünf Prozent des Gehaltes für Bonuszahlungen genutzt werden. Mit fortschreitender Zugehörigkeit zum zivilen Dienst (Dienstalter) erfolgen Gehaltserhöhungen (Art. 82 ZDG), die jedoch niedriger sind als noch im ZDG 1996. Ein spezielles Pensionssystem existiert nicht. Vielmehr werden die individuel-

---

<sup>8</sup> Der „Rat des zivilen Dienstes“ ist ein beratendes Gremium für den Premierminister in Fragen des zivilen Dienstes. Er besteht aus 16 Mitgliedern, von denen je die Hälfte vom Parlament und vom Premierminister für 6 Jahre ernannt werden.

len Renten- und Pensionsleistungen für die Mitglieder des Korps des zivilen Dienstes entsprechend der allgemeinen Vorschriften des Sozialversicherungsfonds festgesetzt.

Die Art. 67-77 ZDG 1998 enthalten einen umfangreichen Pflichtenkatalog für die Mitglieder des Korps des zivilen Dienstes. Dabei wird teilweise nach den Pflichten der Angestellten und Beamten des zivilen Dienstes differenziert. Insbesondere Art. 69 ZDG 1998 greift nicht unerheblich in die Grundrechte der Korpsmitglieder ein. So dürfen diese in der Öffentlichkeit keine politischen Ansichten äußern und sich nicht an Streiks beteiligen. Die Beamten des zivilen Dienstes dürfen weder Mitglied in politischen Parteien noch in Gewerkschaften sein. Schließlich ist die Arbeit als Beamter des zivilen Dienstes mit einem Ratsmandat auf kommunaler Ebene unvereinbar. Hinzu kommen die Pflichten aus anderen Gesetzen, wie etwa die umfassende Pflicht zur Offenlegung der Vermögensverhältnisse gemäß Art. 10 des Antikorruptionsgesetzes von 1997. (Redecker 2002: 244) Diese weit reichenden Beschränkungen sollen dazu dienen, das in Art. 1 ZDG 1998 formulierte Ziel des Gesetzes zu erreichen.

Den Pflichten stehen vergleichsweise wenige Sonderrechte gegenüber. So gibt es weder ein Recht auf Fürsorge und Schutz durch den Dienstherrn. Wie oben beschrieben werden die Beamten des zivilen Dienstes zwar für unbefristete Zeit ernannt und ihr Dienstverhältnis unterliegt auch einem gewissen Schutz, (Czaputowicz 2002: 25) aber das Prinzip des Beamten auf Lebenszeit existiert nicht. Neben den in vielen Beamtengesetzen „üblichen“ Kündigungsgründen, wie etwa der Einleitung eines Strafverfahrens gegen den Beamten, können Beamte des polnischen zivilen Dienstes nach Art. 61 I Nr. 1 ZDG 1998 bereits nach zwei aufeinander folgenden negativen Beurteilungen durch den Vorgesetzten des Beamten entlassen werden. Nach Art. 61 II Nr. 3 ZDG 1998 können Entlassungen von Beamten auch dann vorgenommen werden, wenn eine Behörde aufgelöst wird und eine Versetzung des fraglichen Beamten des zivilen Dienstes nicht möglich ist. Ob die Versetzung im konkreten Fall möglich ist, bestimmt der Chef des zivilen Dienstes in Kooperation mit dem Generaldirektor derjenigen Behörde, in die der Beamte versetzt werden soll.

### **Einordnung: Laufbahn- vs. Positionssystem**

Die im ZDG 1996 vorgesehenen Beamtenkategorien A, B, C und S wurden im ZDG 1998 nicht mehr aufgegriffen. Es gibt nunmehr noch neun Dienstgrade für die Beamten des zivilen Dienstes (Art. 79 ZDG 1998). Die Beförderung erfolgt nicht aufgrund von Leistungen, sondern besteht praktisch in den oben erwähnten, am Dienstaltersprinzip orientierten Gehaltserhöhungen. Ein etwa dem deutschen oder französischen Beamtenrecht vergleichbar ausgeprägtes Laufbahnsystem existiert hingegen nicht. So entsprechen die Möglichkeit, sich grundsätz-

lich für jede Position im zivilen Dienst bewerben zu können, die je nach zu besetzender Stelle variierenden Zugangsvoraussetzungen sowie die Frage der Beschäftigungsgarantien eher dem Positionsmodell. Auswahlverfahren, Vorbereitungsdienste, die gesetzlich geregelte Bezahlung sowie die nicht verhandelbaren Beschäftigungsbedingungen sind eher Elemente des Laufbahnmodells. (Czaputowicz 2002: 27) Eingedenk dieser Merkmale kann der polnische zivile Dienst nach *Bossaert* und *Demmke* als „Mischsystem“ qualifiziert werden. (Bossaert /Demmke 2002: 18)

### **Die Umsetzung des ZDG 1998**

Auf der neuen Rechtsgrundlage kam der zivile Dienst nur langsam in Schwung. Dies gilt insbesondere für die Ernennung zu „Beamten des zivilen Dienstes“. So wurden in den Jahren 1998 und 1999 überhaupt keine neuen Beamten ernannt. Im Jahre 2000 hätten nach den Vorgaben des Haushaltsgesetzes insgesamt 2.800 Beamte ernannt werden sollen. Diese Zahl konnte allerdings mangels geeigneter Bewerber aus dem Kreis der Angestellten des zivilen Dienstes (Art. 28 Nr. 1 ZDG) nicht realisiert werden. Insgesamt wurden in 2000 nur 465 Bewerber zu Beamten des zivilen Dienstes ernannt, darunter 260 Absolventen der KSAP. Der offizielle Hauptgrund für die langsame Umsetzung des ZDG 1998 sind die sehr strengen Qualifikationsanforderungen, insbesondere die Notwendigkeit der Beherrschung einer Fremdsprache. Allein dadurch schieden im Jahre 2000 nach Schätzungen des Amtes für den zivilen Dienst mehr als 90.000 der etwa 105.000 Mitglieder des Korps des zivilen Dienstes als Bewerber aus. Eine nicht zu unterschätzende Hürde stellt auch die Teilnahmegebühr für den Wettbewerb nach Art. 34 ZDG 1998 dar.

### **Verstärkte Politisierung seit 2001**

Nach dem Wahlsieg des postsozialistischen Wahlbündnisses aus SLD und Arbeitsunion (UP) bei den Parlamentswahlen im September 2001 und der Bildung einer Koalitionsregierung mit der PSL, kam eine Regierung an die Macht, die sich mit den Strukturen und dem Personal des sozialistischen Staatsdienstes stärker identifizierte, als ihre Vorgängerregierung. Bereits im Jahre 2001 kam es zu zahlreichen personellen Veränderungen, die sich nicht nur auf die Spitzenämter beschränkten. Für 2002 plante die Regierung die Auflösung von 23 Behörden und Agenturen mit mehreren Tausend Bediensteten, um so noch freiere Hand für Entlassungen und Neuernennungen in den staatlichen Ämtern zu erhalten (Art. 61 II Nr. 3, 54 ZDG 1998). Ein erster Schritt in diese Richtung war das „Gesetz über Veränderungen in der Organisation und Funktionsweise der Zentralorgane der Regierungsverwaltung und der ihnen unterstellten



Einheiten sowie über die Änderung einiger Gesetze" vom März 2002, durch das zahlreiche Zentralorgane der Regierungsverwaltung aufgelöst wurden. Anfang 2002 wurde sogar bekannt, dass die postkommunistische Regierungspartei SLD beabsichtigt, die Eliteschule KSAP mit der eigenen Parteischule zu fusionieren. (Redecker 2002: 247ff.)

Zwar versicherte Regierungschef *Miller* noch Anfang November 2001, dass es am ZDG 1998 keine Änderungen geben werde. Tatsächlich kam es jedoch mit dem im Jahre 2001 auf Initiative des Sejms eingeführten Art. 144a ZDG 1998 zur faktischen Abschaffung des Wettbewerbs um Beamtenpositionen und damit zu einer ursprünglich nicht vorgesehenen weiteren Ausnahme neben den „acting managers“. (SIGMA 2003: 14) Art. 144a ZDG 1998 sah vor, dass die Posten der Abteilungsleiter und der stellvertretenden Abteilungsleiter (Art. 41 I Nr.2 ZDG 1998) bis Ende 2002 ohne Wettbewerb für maximal 6 Monate besetzt werden konnten. Ausgenommen waren die Positionen der Generaldirektoren und des Hauptinspektors für interne Rechnungsprüfung (Art. 41 I Nr. 1 ZDG 1998).

Das einzige Kriterium bei der Auswahl des Personals auf dieser Grundlage war der Lebenslauf, d. h. die Kandidaten mussten weder Mitglieder des Korps des zivilen Dienstes sein, noch über die eigentlich für die Besetzung der „höheren Dienstposten“ geforderten Qualifikationen verfügen. Mit dieser Gesetzesänderung hatte sich die neue Regierung also für eine Übergangszeit den Weg zur Durchsetzung ihrer eigenen Personalpolitik im zivilen Dienst eröffnet. Sie konnte dadurch den Weg des gesetzlich vorgeschriebenen Wettbewerbs zur Besetzung höherer Dienstposten umgehen und politische Günstlinge in Führungspositionen im zivilen Dienst berufen. Insgesamt wurden 86 höhere Dienstposten auf diese Weise besetzt, bevor das polnische Verfassungsgericht auf Antrag des auf Initiative eines Berufsverbandes von Beamten hin tätig werdenden Ombudsmannes, Art. 144a ZDG 1998 am 12. Dezember 2002, also kurz vor Ende seiner Gültigkeit, für verfassungswidrig erklärte. (SIGMA 2003a: 21) Laut *Krzysztof Banaś* wurde der durch die Einführung dieser Vorschrift verursachte „Rückfall“ jedoch geheilt, indem für die Neubesetzung derjenigen Positionen, die unter Art. 144a ZDG 1998 zu besetzen waren, Auswahlwettbewerbe organisiert wurden. Sofern sie die formalen Voraussetzungen erfüllten, konnten daran auch die aufgrund von Art. 144a ZDG 1998 ernannten Personen teilnehmen.<sup>9</sup>

### **Steigende Beamtenzahlen und die Besetzung der höheren Dienstposten**

Während es am 1. April 2003 insgesamt nur 1.111 Beamte des zivilen Dienstes gab, stieg diese Zahl bis 1. Januar 2005 auf 2.195 Beamte an, darunter 481 Absolventen der KSAP und

---

<sup>9</sup> Interview mit *Krzysztof Banaś* am 18. März 2005.

1.714 nach dem Qualifikationsverfahren zu Beamten ernannte ehemalige Angestellte des zivilen Dienstes. Bis April 2005 hatte sich diese Zahl durch Ausscheiden aus dem zivilen Dienst auf 2.125 verringert.<sup>10</sup> Am 1. April 2003 gab es 1.115 höhere Dienstposten, von denen 705 als „acting managers“ in diese Positionen kamen und 304 Beamte des zivilen Dienstes aufgrund der regulären Auswahlverfahren ernannt wurden. Damit war die Mehrheit der höheren Dienstposten nicht von Beamten des zivilen Dienstes besetzt. (SIGMA 2003a: 2, 13, 20) Dieses Verhältnis hat sich inzwischen zugunsten der Beamten des zivilen Dienstes verschoben. Am 1. Januar 2005 gab es im Korps des zivilen Dienstes insgesamt 1.684 höhere Dienstposten (Siehe Tabelle 1).

**Tabelle 1: Besetzung der höheren Dienstposten im polnischen Staatsdienst am 1.1.2005**

| <i>höhere Dienstposten davon:</i>      | <b>Generaldirektoren /<br/>Hauptinspektoren</b> | <b>Abteilungsleiter und<br/>deren Stellvertreter</b> | <b>Positionen auf Wo-<br/>jewodschaftsebene</b> |
|--|---|--|---|
| <b>Beamte des zivilen<br/>Dienstes</b> | <b>49</b>                                       | <b>985</b>   | <b>29</b>                                       |
| <b>„acting managers“</b>               | <b>14</b>                                       | <b>557</b>   | <b>0</b>  |
| <b>Vakant</b>                          | <b>0</b>  | <b>48</b>  | <b>2</b>  |
| <b>Σ = 1.648</b>                       | <b>63</b>                                       | <b>1590</b>  | <b>31</b>                                       |

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Interview mit Krzysztof Banaś am 18.03.2005.

Die Zahl der „acting managers“ war bis Anfang 2005 um 134 auf 571 gesunken und die betreffenden Positionen werden nach und nach durch Beamte des zivilen Dienstes besetzt, die das vorgeschriebene Bewerbungsverfahren durchlaufen müssen. „Acting managers“, die die Voraussetzungen für die fraglichen Posten erfüllen, können sich ebenso für die Ausschreibungen bewerben. Hinsichtlich der Auswahl für die höheren Dienstposten ist also durchaus eine deutliche Entwicklung in Richtung eines professionellen und politisch neutralen zivilen Dienstes zu erkennen. Dies dürfte nicht zuletzt auf die Tatsache zurückzuführen sein, dass hier das Amt des zivilen Dienstes die federführende Rolle innehat.

Die unleugbaren Fortschritte bei der Rekrutierung der Beamten und der Reduzierung der Anzahl der „acting managers“ auf höheren Dienstposten sollten nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Professionalität des gesamten polnischen zivilen Dienstes nach wie vor nicht durchgängig gewährleistet ist. Denn die strengen und objektiven Auswahlwettbewerbe betreffen bislang – wenn auch mit steigender Tendenz - nur knapp zwei Prozent der etwa 120.000 Be-

<sup>10</sup> Interview mit Krzysztof Banaś am 27. April 2005.

schäftigten im zivilen Dienst. Dieser Mangel betrifft nicht nur die lokale Selbstverwaltung und die Wojewodschaftsebene, sondern auch die zentrale Ebene.<sup>11</sup>

### **Entscheidungsbefugnisse und Einflussmöglichkeiten des Chefs des zivilen Dienstes**

Der Chef des zivilen Dienstes hat bei den Auswahlverfahren zwar eine beratende Rolle und überwacht theoretisch die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften. Allerdings sind bei den Auswahlprozessen nur zwei gesetzliche Vorschriften zu beachten, nämlich, dass die Verfahren erstens offen und zweitens wettbewerblich sein müssen. Sind diese Bedingungen erfüllt, kann der Chef des zivilen Dienstes die Entscheidungen der Generaldirektoren nicht anfechten. Er hat aus diesen Gründen auch keine Gelegenheit, einheitliche Standards für die Auswahl festzulegen. Faire Qualifikationsverfahren, die die künftigen Beamten des zivilen Dienstes durchlaufen müssen, sind daher ebenfalls nicht immer gewährleistet. Die Standards variieren von einem Ministerium zum anderen.

Hinzu kommt, dass das Personalverwaltungssystem im zivilen Dienst stark fragmentiert ist. Standards und Praktiken variieren von Behörde zu Behörde. Nur die Rekrutierung von Personal für die höheren Dienstposten ist standardisiert und verlässlich, weil diese in die direkte Verantwortlichkeit des Amtes des zivilen Dienstes fällt. Trainings- und Fortbildungsmaßnahmen sind gut entwickelt, da hierfür ebenfalls das Amt für den zivilen Dienst allein verantwortlich ist. Da dieses nach Angaben der letzten SIGMA-Studie aber unter ständigem Beschuss anderer politischer Akteure steht und seine Arbeit sowohl offen als auch verdeckt unterterminiert wird, konnte es bisher die unter anderem in dieser Studie angeregte zentralere Rolle nicht übernehmen. (SIGMA 2003a: 17ff.)

### **Bezahlung und Korruption**

Die Bezahlung im polnischen zivilen Dienst ist - gemessen an polnischen Standards - relativ gut. Während das Durchschnittseinkommen im ersten Halbjahr 2005 bei 2.367 Złoty (ca. 590 €) lag, betrug die Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung mit durchschnittlich 3.135 Złoty etwa dreißig Prozent mehr. Merklich höher waren die Durchschnittsgehälter in diesem Zeitraum nur in den Sektoren Finanzen, Energie und Bergbau.<sup>12</sup> Die durchschnittlichen Gehälter in der öffentlichen Verwaltung sind seit 1995 um fast 300 Prozent gestiegen. Ein höheres

---

<sup>11</sup> In ihren Fortschrittsberichten identifiziert die Europäische Kommission den zu langsamen Zuwachs an Beamten als Hauptursache für Schwierigkeiten bei der Schaffung eines ordnungsgemäß funktionierenden, stabilen und professionellen öffentlichen Dienstes. Allerdings stellte sie in ihrem Monitoring-Bericht 2003 hinsichtlich der politischen Einflussnahme auf die öffentliche Verwaltung eine „Normalisierung der Lage“ fest. (Siehe Europäische Kommission 2002: 20; Europäische Kommission 2003: 15)

<sup>12</sup> Nationales Polnisches Statistikamt, Zugriff am 21.11.2005 unter:

[http://www.stat.gov.pl/english/dane\\_spol-gosp/praca\\_ludnosc/zatr\\_wyn/2005/1polrocz/index.htm](http://www.stat.gov.pl/english/dane_spol-gosp/praca_ludnosc/zatr_wyn/2005/1polrocz/index.htm)

Wachstum war nur im Finanz-, im Transport- und im Bildungssektor zu verzeichnen.<sup>13</sup> Hinsichtlich der Bezahlung scheint die öffentliche Verwaltung also durchaus attraktiv zu sein. Das gesetzlich festgelegte Gehaltssystem (Art. 80 ZDG 1998) ist in praxi jedoch verzerrt und intransparent. Der Spielraum, über den die Manager bei der Bestimmung individueller Gehälter verfügen, ist zu groß.

Individuelle Gehälter sind schwer vorauszusagen, da die zuständigen Generaldirektoren die das Gehalt endgültig bestimmenden Faktoren für jeden individuellen Angestellten jederzeit ändern können. Diese Praxis erzeugt außerdem beachtliche Unterschiede in der Bezahlung zwischen den einzelnen Ministerien und zwischen den Korpsmitgliedern innerhalb einer Organisation mit der Folge, dass freiwillige Versetzungen zwischen den Ministerien als Bereicherung der Karriere in praxi völlig unüblich sind. Vergrößert wird dieses Problem durch unzureichende Stellen- und Tätigkeitsbeschreibungen, die eine objektive Bezahlung für viele Positionen unmöglich machen und entsprechende Missbrauchsmöglichkeiten eröffnen.

Korruption ist nach wie vor ein weit verbreitetes Problem in Polen, was auch durch den „Corruption Perception Index“ (CPI) bestätigt wird.<sup>14</sup> Mit einem Wert von 3,4 nimmt Polen den 70. Platz unter insgesamt 159 im Jahre 2005 in die Untersuchung einbezogenen Ländern ein.<sup>15</sup> In Bezug auf die öffentliche Verwaltung wurden Korruptionsfälle vor allem im öffentlichen Auftragswesen und in der Steuerverwaltung bekannt. Hier wurden mehrere Maßnahmen ergriffen, um die Korruption einzuschränken. Darüber hinaus hat die polnische Regierung im Herbst 2002 eine Antikorruptionsstrategie verabschiedet und seit 2000 mehrere Konventionen zur Korruptionsbekämpfung unterzeichnet und ratifiziert. Zwar sind öffentlich Bedienstete immer wieder versucht, ihre Gehälter „aufzubessern“, aber prinzipiell ist Korruption im öffentlichen Dienst von untergeordneter Bedeutung. (SIGMA 2003a: 15) Ohne die „Korruption im Kleinen“ beschönigen zu wollen, lässt sich feststellen, dass die großen Korruptionsfälle primär im rein politischen Bereich, also im Parlament und an der Regierungsspitze stattfinden.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Nationales Polnisches Statistikamt: Concise Statistical Yearbook 2004, Zugriff am 20.04.05 unter: [http://www.stat.gov.pl/english/opracowania\\_zbiorcze/maly\\_rocznik\\_stat/2004/dzial6/obrazy6/rys6.htm](http://www.stat.gov.pl/english/opracowania_zbiorcze/maly_rocznik_stat/2004/dzial6/obrazy6/rys6.htm)

<sup>14</sup> Dieser Index, der Werte zwischen 10 (= geringste Wahrnehmung von Korruption) und 0 (= höchste Wahrnehmung von Korruption) annehmen kann, ist eine Zusammenfassung von Umfragen, die die Wahrnehmungen von Geschäftsleuten und Länderanalysten wiedergibt.

<sup>15</sup> [http://www.transparency.de/Tabellarisches\\_Ranking\\_813.0.html](http://www.transparency.de/Tabellarisches_Ranking_813.0.html) (21.11.2005)

<sup>16</sup> So zum Beispiel die Affäre "Rywingate", in der Ministerpräsident Miller und einige seiner engen Berater eine Schlüsselrolle spielten; siehe: Pitera, Julia (2004): Poland, in: Global Corruption Report 2005: Country reports, S. 193-196, S. 194 -196. <http://www.globalcorruptionreport.org/download.html> (10.05.2005)

## 2.2. Slowakei

Bis 1918 war die Slowakei Teil des ungarischen Königreiches und ab 1867 damit auch Teil der österreichisch-ungarischen Doppelmonarchie. Es war daher bis 1918 vor allem die Entwicklung des ungarischen Staatsdienstes, welche die Entwicklung des slowakischen bestimmte. Während des Zeitraumes der demokratischen Tschechoslowakei von 1918 bis 1939, entwickelte sich ein durchaus moderner, auf einem gut entwickelten Beamtengesetz fußender Staatsdienst. Diese Entwicklung endete mit dem Einmarsch der deutschen Wehrmacht. Sowohl während der Zeit als „Satellitenstaat“ Nazideutschlands als auch als Teil der sozialistischen Tschechoslowakei war für ein modernes Beamtenrecht kein Platz. (Bercík/Nemec 1999: 184f.)

### Stillstand und Politisierung unter *Mečiar*

Nach dem Regimeübergang wurden in der Tschechoslowakei bereits 1990 Reformen der öffentlichen Verwaltung in Gang gesetzt, die zum einen auf die Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung und zum anderen auf eine Reform des Staatsdienstes abzielten. 1990 wurden mit der Abschaffung regionaler Behörden (*kraj*) erste Maßnahmen zu einer territorialen Neugliederung geschaffen. In der Slowakei wurden diese jedoch mit der 1996 unter *Mečiar* durchgeführten „Re-Reform“ der territorialen Gliederung wieder eingeführt. Diese Maßnahme war auch die einzig nennenswerte auf dem Gebiet der öffentlichen Verwaltung während *Mečiar*s gesamter Amtszeit und zielte letztlich auf die Ausweitung der in der Territorialverwaltung zu besetzenden Stellen um mehrere Tausend ab. (O'Dwyer 2002: 8) Auf dem Gebiet des Beamtenrechts kam es jedoch nicht zu Reformen. Nachdem die Regierung *Mečiar* nach den gewonnenen Wahlen 1994 in der staatlichen Verwaltung eine umfassende personelle „Säuberung“ vorgenommen hatte, (Nižňanský/Pilát 2001: 13) wurde zwar ein erster Entwurf für ein Gesetz über den Staatsdienst eingebracht, der im Nationalrat jedoch keine Mehrheit fand. Ein zweiter Anlauf scheiterte 1997/98. Dieser zielte außerdem klar darauf ab, die staatliche Bürokratie mit politischen Günstlingen zu durchdringen. (SIGMA 2003b: 2)

Die Beschäftigungsverhältnisse der Angehörigen des Staatsdienstes wurden zum einen vom normalen Arbeitsrecht und zum anderen durch das „Gesetz über Gehälter in vom Staatshaushalt finanzierten Organisationen“ (Act on Wages in Budgetary Organisations) geregelt. Der mangelnde gesetzliche Beschäftigungsschutz hatte zur Folge, dass die Möglichkeiten für die politische Führung, sämtliche Positionen in der Staatsverwaltung mit Personal ihrer Wahl zu besetzen beziehungsweise unliebsames Personal zu entlassen, praktisch unbegrenzt waren.

Insbesondere für die Spitzenpositionen in der Staatsverwaltung war politische Loyalität zur regierenden Partei daher das dominante Auswahlkriterium. Da es keine gesetzlich festgelegten Unterschiede zwischen „normalen, ständig Beschäftigten“ und politischen Posten gab, wurden nicht nur Staatssekretäre und Behördenchefs (head of office), sondern auch Abteilungs- und Referatsleiter sowie die Leiter von Behörden auf regionaler und Bezirksebene ausgetauscht. Die Rekrutierungs- und Auswahlprozesse waren völlig dezentralisiert und die entsprechenden Kompetenzen lagen beim jeweiligen Behördenchef. Abgesehen von Regierungsverordnungen, die für einzelne Bereiche konkrete Zugangsvoraussetzungen etablierten, war der Zugang zum öffentlichen Dienst prinzipiell frei von Beschränkungen. Beförderungen waren ebenfalls nicht gesetzlich geregelt. Zwar existierte ein einheitliches Gehaltssystem, das allerdings nur ein der jeweiligen Position des öffentlich Bediensteten entsprechendes Grundgehalt garantierte. Es gab zwölf Gehaltsstufen, die sich nach Qualifikation und Verantwortungsumfang richteten sowie zehn sich am Dienstalter orientierende Gehaltsklassen. (Nemec 1999: 5ff.) Bonus- oder Prämienzahlungen lagen hingegen ganz im Ermessen des Behördenchefs, deren Spielraum nur durch Mittelbegrenzung im Haushaltsgesetz eingeschränkt war.

Hinsichtlich einer politischen Betätigung der öffentlich Bediensteten gab es, abgesehen von speziellen Berufsgruppen wie Richter und Staatsanwälte, keinerlei Beschränkungen. So waren weder politische Unparteilichkeit noch Professionalität gewährleistet. (M.E.S.A.10 1999: 55f.) Dies zog einen hohen Grad an Instabilität nach sich und beeinflusste die Effektivität und Qualität des Staatsdienstes äußerst negativ. Insbesondere während der Amtszeit *Mečiar*s entwickelte sich dieser in Richtung eines parteikontrollierten Staatsdienstes. (Bercík/Nemec 1999: 189ff.; 203)

Nach dem Regimeübergang waren die „alten“ Beamten des sozialistischen Staatsdienstes grundsätzlich alle berechtigt, in den „neuen“ öffentlichen Dienst der Slowakei einzutreten. Allerdings wurde von der Regierung per Verordnung festgelegt, dass dieser Personenkreis zum Nachweis seiner beruflichen Eignung eine Prüfung abzulegen hatte. Daneben existierten einige Vorschriften, die den Zugang ehemaliger Geheimdienstmitarbeiter zu bestimmten Positionen beschränkten. Prinzipiell konnten aber alle „alten Beamten“ im „neuen“ öffentlichen Dienst, wenn auch auf einer anderen Hierarchiestufe oder in anderen Behörden verbleiben. Bis 1999 hatten etwa 2.500 öffentlich Bedienstete von insgesamt über 60.000 im öffentlichen Dienst Beschäftigten diese Prüfung abgelegt. (Nemec 1999: 6; 36; 42) Genaue Daten darüber, wie viele der „alten“ Beamten im Staatsdienst verblieben sowie bezüglich des tatsächlichen

Personalwechsels sind nicht zugänglich.<sup>17</sup> Spätestens seit den Wahlen von 1992 spielten „Reformkommunisten“ und frühere Mitglieder der KP, die diese nach November 1989 verlassen hatten, die entscheidende Rolle in den Machtstrukturen der Slowakei. 1992/93 waren alle verfassungsmäßigen Spitzenpositionen, nämlich Präsident, Parlamentspräsident, Ministerpräsident und der Vorsitz des Verfassungsgerichtes von ehemaligen Mitgliedern der KP besetzt. Auch die Besetzung von Schlüsselpositionen in der Administration wurde nach diesem Muster vorgenommen. Schließlich hatten 99 der 150 Abgeordneten des Nationalrates eine kommunistische Vergangenheit. (Szomolányi 1994: 214f.)

### **Regierungswechsel 1998 und „Druck aus Brüssel“**

Die Wahlen 1998 beendeten die seit 1990 dauernde und nur durch kurze Unterbrechungen gekennzeichnete Ära unter Ministerpräsident *Mečiar*. Während dieser durch deutlich autoritäre Züge gekennzeichneten Periode, wurde nicht nur die parlamentarische Opposition systematisch behindert, sondern auch Schlüsselpositionen im Staatsdienst und in den Medien in großem Stil mit Gefolgsleuten besetzt.

Das Ergebnis der Parlamentswahlen war eine Koalition, die aus der „Slowakischen Demokratischen Koalition (SDK), der „Ungarischen Koalitionspartei“ (SMK) sowie der „Partei der Bürgerverständigung“ (SOP) gebildet wurde. Da SDK und SMK selbst aus Zusammenschlüssen mehrerer kleiner Parteien bestanden, setzte sich die Koalitionsregierung unter Ministerpräsident *Dzurinda* faktisch aus insgesamt zehn Parteien zusammen. (Kipke 2004: 293ff.) Da die Verwaltungsreform, einschließlich eines Staatsdienstgesetzes einen der Hauptstreitpunkte der Koalitionsparteien und ihrer jeweiligen Machtinteressen darstellte, verzögerte sich die Kompromissfindung erheblich. (Staroňová 2003: 2) 1999 wurde *Viktor Nižňanský* zum Bevollmächtigten für die Verwaltungsreform ernannt und mit der Vorlage eines umfassenden Konzeptes beauftragt. (Nižňanský/Pilát (2001: 6) In der im Juli 1999 veröffentlichten „Strategie zur Reform der öffentlichen Verwaltung“ wurde die Notwendigkeit der Schaffung eines Beamtengesetzes offiziell anerkannt. Die Ausführungen, wie ein solches Gesetz konkret aussehen sollte, enthielten viele der Merkmale, die die EU-Kommission in ihren *Commission Opinions of 15 July 1997* favorisiert hatte. (Siehe Fournier 1998: 112 f. Anm. 45) Aus dieser Strategie wurde dann im Jahre 2000 das „Konzept für die Dezentralisierung und Modernisierung der öffentlichen Verwaltung“, in dem die Schaffung eines Beamtengesetzes zur kurzfris-

---

<sup>17</sup> Zwar wurde in der ersten Hälfte der 1990er Jahre eine umfassende Studie durchgeführt (Social Stratification in Eastern Europe). Die Ergebnisse des „General Population Survey“ sind auf <http://archiv.soc.cas.cz/SSEE/SSEE.data.html> verfügbar und mit SPSS auswertbar. Die hier interessierenden Daten aus dem im selben Projekt durchgeführten „Elite Survey“ sind hingegen nicht verfügbar (siehe: <http://archiv.soc.cas.cz/SSEE/biblio97.htm>).

tig umzusetzenden Maßnahme erklärt wurde. Noch vor Inkrafttreten dieses Gesetzes sollte ein „Amt für den Staatsdienst“ geschaffen werden. (The Government Office of the Slovak Republic 2000)

Lange Zeit gelang es jedoch nicht, unter den innerhalb der Regierungskoalition divergierenden Standpunkten in Kernfragen wie Zugangsvoraussetzungen zum Staatsdienst und Pensionsansprüche zu einem Konsens zu gelangen. Die Europäische Kommission stellte in ihrem Fortschrittsbericht aus dem Jahre 2000 dann auch fest, dass in der Slowakei keine greifbaren Fortschritte in der praktischen Funktionsweise des öffentlichen Dienstes zu beobachten waren. Dabei wurden Probleme wie Politisierung und Vetternwirtschaft nicht nur deutlich benannt, sondern auch die möglichen Konsequenzen für den Fall angekündigt, dass die entsprechenden Reformschritte nicht umgehend angegangen würden: Wenn hier nicht bald eine befriedigende Lösung gefunden wird (die Professionalität, Unparteilichkeit, politische Neutralität, Effizienz und Flexibilität des öffentlichen Dienstes gewährleistet) wird dies ein erhebliches Hindernis für das von der Slowakei angestrebte ehrgeizige Ziel eines frühzeitigen EU-Beitritts sein.“ (Europäische Kommission 2000a: 18)

### **Das Beamtengesetz vom 2. Juli 2001**

Die offene Drohung seitens der Europäischen Kommission ist ein starkes Indiz für den immensen Reformdruck, den die EU vor dem Beitritt auf die Kandidaten ausüben konnte. Nicht zuletzt auch dank dieses Drucks wurden am 2. Juli 2001 vom slowakischen Nationalrat das „Beamtengesetz“ (Gesetz 312/2001, im Folgenden: BG) für Staatsbeamte und das „Gesetz über den öffentlichen Dienst“ (Gesetz 313/2001) verabschiedet. Letzteres trifft auf all diejenigen öffentlich Beschäftigten zu, die wie Lehrer und Krankenschwestern öffentliche Dienstleistungen erbringen sowie auf Angestellte lokaler und regionaler Regierungsbehörden. Es enthält keine Vorgaben, die ein Mindestmaß an Professionalität sicherstellen. Es hat auch ansonsten keine Gemeinsamkeiten mit den hier interessierenden Beamtengesetzen, sondern entspricht weitgehend dem normalen Arbeitsrecht. (SIGMA 2003: 1, 3) Aus diesen Gründen wird es im Folgenden unberücksichtigt bleiben. Einige Regelungen des Beamtengesetzes hinsichtlich der Verwaltungsstrukturen des Staatsdienstes traten bereits im Oktober 2001, die Gesamtheit des Gesetzes dann am 1. April 2002 in kraft.

Ähnlich wie in Polen werden in § 1 II BG die Ziele des Gesetzes festgelegt, nämlich, einen Staatsdienst zu schaffen, der auf Professionalität, politischer Neutralität, Effektivität, Flexibilität, Unparteilichkeit und bestimmten ethischen Grundsätzen beruht. Gemäß § 2 I BG gründet sich das Beschäftigungsverhältnis zwischen Beamten und Staat auf öffentliches Recht. Der



Staatsdienst schließt nach § 2 II BG alle Positionen in der staatlichen Verwaltung ein, die sich mit Management, Entscheidungsfindung, Inspektionen, der professionellen Vorbereitung von Entscheidungen, von Gesetzesentwürfen und von Regulierungen befassen. Generell müssen alle Positionen in staatlichen Behörden, die die Ausübung öffentlicher Autorität oder die Vorbereitung oder Umsetzung administrativer Entscheidungen und Gesetzgebung beinhalten, mit Beamten besetzt werden. Besondere Regeln gelten für spezielle Gruppen von Beamten, wie etwa für Polizisten und Mitarbeiter der Geheimdienste. Das BG liefert in § 5 I eine Definition des Begriffes „Beamter“ und sieht sowohl politische als auch Karrierebeamte vor. Bezogen auf die Hierarchie der Karrierebeamten sind im Gesetz zwei Positionen erwähnt, nämlich die des „höheren Beamten“ (§ 9 BG) und des Behördenchefs (head of office, § 10 BG). Der Behördenchef ist der höchste Beamte in der Hierarchie und Vorgesetzter aller Beschäftigten der jeweiligen Behörde, letztlich also der „höchste höhere Beamte“. Ein höherer Beamter ist befugt, untergeordneten Beamten Anweisungen zu erteilen. Allerdings enthält das BG keine Informationen bezüglich des formalen Status eines höheren Beamten, das heißt über die verschiedenen Ebenen der Über- und Unterordnung und hinsichtlich ihres tatsächlichen Einflusses auf die Entscheidungsfindung. § 5 III BG definiert politische Posten als solche, zu denen ihre Inhaber vom Nationalrat, vom Staatspräsidenten, vom Kabinett, vom Parlamentspräsidenten oder vom Präsidenten des Verfassungsgerichts ernannt und abberufen werden. (Staroňová 2003: 3)

### **Rekrutierung und Beförderung**

Alle bei Inkrafttreten des BG bereits im Staatsdienst Beschäftigten konnten auf Antrag als „Beamte neuen Rechts“ weiter beschäftigt werden, sofern sie die allgemeinen Voraussetzungen des § 14 I BG erfüllten. Hierzu mussten sie sich allerdings einer Prüfung unterziehen (§§ 154 ff. BG). Die konkrete Ausgestaltung der Weiterbeschäftigung differierte dabei je nach Position und Länge der Zugehörigkeit zum Staatsdienst. All diejenigen „alten“ Beamten, die nicht innerhalb von sechs Monaten einen Antrag auf Ernennung stellten oder die allgemeinen Voraussetzungen nicht erfüllten, sollten entlassen werden (§ 161 BG).

Der Zugang zum slowakischen Staatsdienst ist nach dem Wortlaut des BG sehr formalisiert und stark zentralisiert. Grundsätzlich müssen alle Bewerber um eine Beamtenstelle, die keine politische ist, ein Auswahlverfahren durchlaufen (§ 15 I BG). (Siehe Abb. 2) Sofern ein Bewerber für eine Beamtenposition nach deren Ausschreibung die Grundvoraussetzungen des § 14 BG sowie die Voraussetzungen für die ausgeschriebene Stelle erfüllt, wird er vom Amt für den Staatsdienst zum Auswahlverfahren eingeladen. Die Auswahlkommission besteht aus

fünf Beamten auf Lebenszeit (§ 15 IV BG). Entsprechend den Testergebnissen fertigt diese eine Liste der zu ernennenden Kandidaten an, von der die Behördenleiter und Minister nicht abweichen dürfen. (SIGMA 2003: 25) Diese werden zunächst für drei Monate zu Beamten auf Probe in einem Vorbereitungsdienst ernannt. Der Vorbereitungsdienst soll wenigstens sechs Monate und höchstens zwei Jahre dauern (§ 19 BG) und endet mit den Prüfungen, die einer Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit vorangehen müssen (Qualifikationsverfahren, § 19 III BG). Zu diesem Zweck wurden 2003 entsprechende Richtlinien für die Auswahlverfahren<sup>18</sup> vom Amt für den Staatsdienst beschlossen und Qualifizierungskommissionen gebildet. Diese Kommissionen werden in den (übergeordneten) Behörden von Beamten auf Lebenszeit für alle Arbeitseinheiten im Zuständigkeitsbereich der Behörde gebildet. Da die Ministerien keine übergeordneten Behörden haben, werden die entsprechenden Qualifizierungskommissionen für die Ministerialverwaltung in den Ministerien selbst gebildet. (SIGMA 2003b: 10) Neben dem Beamten auf Lebenszeit existiert noch das Institut des Beamten auf Zeit (§ 25 BG). Zu Beamten auf Zeit können Experten auf Grundlage eines Auswahlverfahrens ernannt werden. Ohne Auswahlverfahren können Botschafter, Spezialisten im Auftrag eines Regierungsmitglieds und Vertreter für „reguläre“ Beamte berufen werden (§ 25 II BG). Besondere Verfahren gelten für die Ernennung der höheren Dienstposten und der Behördenchefs. Höhere Dienstposten können grundsätzlich nur mit Beamten auf Lebenszeit auf Grundlage eines Auswahlwettbewerbes besetzt werden (§§ 9 I, 30 I BG). Gemäß § 14 VIII BG müssen sie zusätzlich eine spezielle Ausbildung durchlaufen und eine Prüfung ablegen, die ihnen entsprechende Managementfähigkeiten vermittelt, bevor sie für höhere Dienstposten ernannt werden können. Diese Grundsätze setzt § 30 I 2 BG allerdings außer Kraft, nach dem auch Personen zugelassen werden können, die keine Beamten sind und folglich die geforderte spezielle Ausbildung nebst Prüfung nicht absolviert haben können.

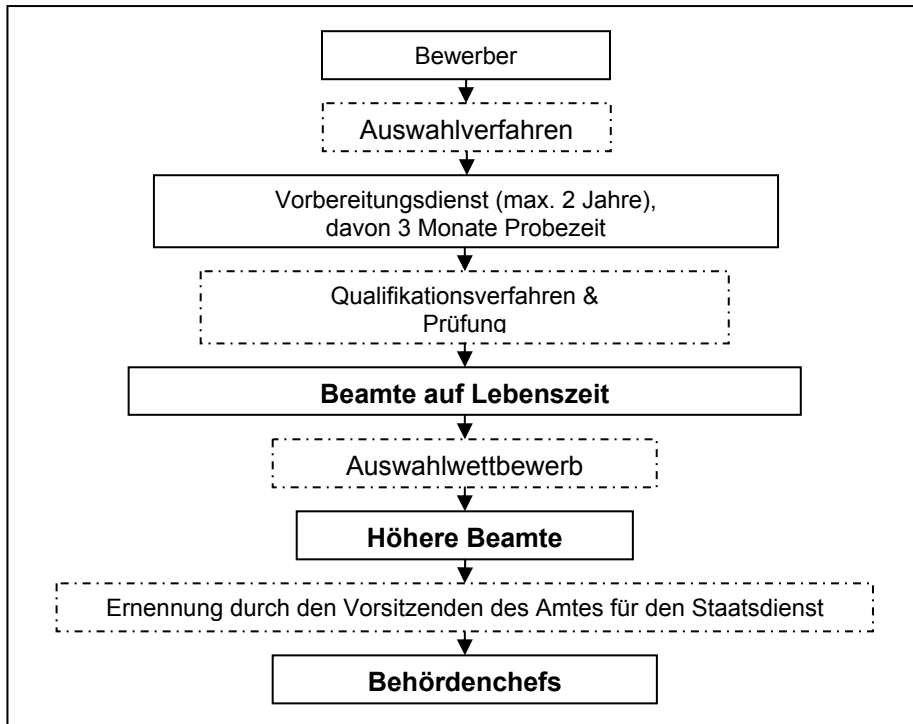
Die Funktion der Behördenchefs allerdings dürfen grundsätzlich nur Beamte auf Lebenszeit aus dem Kreis der höheren Beamten ausüben (§ 10 I BG). Behördenchefs werden von den Chefs der ihnen übergeordneten Behörde ernannt. Existiert eine solche übergeordnete Behörde nicht, dann ernennt sie der Vorsitzende des Amtes für den Staatsdienst (§ 10 I, II BG). Dies ist unter anderem bei allen Ministerien der Fall. Als „höchste höhere Beamte“ müssen die Behördenchefs selbstverständlich mindestens all diejenigen Voraussetzungen erfüllen, welche für die „normalen“ höheren Beamten gelten. Sie müssen also unter anderem auch die entsprechenden Managementqualifikationen (§ 14 VIII BG) erwerben und durch eine Prüfung

---

<sup>18</sup> Civil Service Office (Slowakei): Civil Service Office Regulation on details of selection procedures related to civil service positions.  
[http://www.upss.sk/eng/vypis\\_clanku.html?polozka\\_id=58386&jazyk=ENG](http://www.upss.sk/eng/vypis_clanku.html?polozka_id=58386&jazyk=ENG) (11.01.2005)

unter Beweis stellen. Die Bestimmung des § 30 I 2 BG hat aber zur Folge, dass nach dem Wortlaut des Gesetzes auch Personen zu Behördenchefs ernannt werden können, die über diese Qualifikationen nicht verfügen.

**Abb. 2: Rekrutierung und Beförderung im slowakischen Staatsdienst**



Quelle: Eigene Darstellung.

Die 1992 eingeführte Position des Staatssekretärs wird im Beamtengesetz bemerkenswerter Weise weder in Bezug auf ihre Rolle noch hinsichtlich ihrer Anzahl erwähnt. Ein indirekter Bezug ist in § 5 III BG erkennbar, der politisch berufene Beamte erwähnt. Das einzige Gesetz, in dem dieser Begriff erwähnt wird, ist das „Zuständigkeitsgesetz“,<sup>19</sup> in dem die Rolle der Staatssekretäre als Vertreter des Ministers im Falle seiner Abwesenheit beschrieben wird. Da es vom Minister abhängt, welche Aufgaben und Pflichten er an den Staatssekretär delegiert, variiert die Rolle der Staatssekretäre zwischen den Ministerien. In praxi gibt es in jedem Ministerium ein bis zwei Staatssekretäre, wobei die Anzahl in den Koalitionsverhandlungen vereinbart wird. Die Anzahl folgt also nicht in erster Linie dem tatsächlichen Bedarf, sondern dem Grundsatz der Proportionalität.

Vor Verabschiedung des Beamtengesetzes war der Posten des Behördenchefs ganz klar ein politischer, der üblicherweise mit einem Mitglied der Partei des jeweiligen Ministers besetzt

<sup>19</sup> Gesetz Nr. 575/2001 über die Organisation der Aktivitäten des Kabinetts und über die Organisation der zentralen Behörden der Staatsverwaltung.

wurde. Diese Praxis war beispielsweise während der Amtszeit der Regierung *Dzurinda* 1998 bis 2002 eine Folge der Koalitionsvereinbarung, nach der die Staatssekretäre einer anderen Partei angehören mussten als der jeweilige Minister. Im Ergebnis mangelte es zwischen Ministern und Staatssekretären oft an Vertrauen. Daher platzierten die Minister politisch vertrauenswürdige Ansprechpartner im Ministerium, wobei es sich häufig um die Behördenchefs handelte, die so de facto als Staatssekretäre fungierten. Aktuell besteht die Führungsgruppe eines Ministeriums aus dem Minister, den Staatssekretären, dem Behördenchef und den Abteilungsleitern. (Staroňová 2003: 3ff.)

### **Das Amt für den Staatsdienst**

Die oben erwähnten Auswahlverfahren sollen grundsätzlich vom „Amt für den Staatsdienst“ (Úrad pre štátnu službu) durchgeführt werden (§ 6 II f. BG). Dieses durch das BG eingeführte Amt ist die zentrale Instanz für die Personalverwaltung im slowakischen Staatsdienst. Neben der Durchführung der Auswahlverfahren ist es noch für eine Reihe weiterer Aufgaben zuständig, so etwa für die Kontrolle der Einhaltung der Vorgaben des BG bei der Personalpolitik und für den Erlass entsprechender Verordnungen für die slowakische Staatsverwaltung. Eine der wichtigsten Aufgaben des Amtes ist die Systematisierung der Beamtenpositionen in Bezug auf Stellenbeschreibungen, Einordnung bestimmter Tätigkeiten in die Hierarchie der Positionen sowie hinsichtlich der für die jeweiligen Positionen und Tätigkeiten zu zahlenden Gehälter (§ 12 I BG). Die einzelnen Behörden sind nach § 12 II BG verpflichtet, dem Amt für den Staatsdienst entsprechende Entwürfe für die Systematisierung vorzulegen. Der Vorsitzende des Amtes für den Staatsdienst wird aus dem Kreis der unpolitischen Beamten für eine Amtszeit von 5 Jahren ernannt. Derzeit wird dieses Amt von *Lubomir Plai* ausgeübt.

### **Gehaltssystem, Rechte und Pflichten**

Die Höhe der Gehälter für Beamte wird in §§ 78-105 BG geregelt. Die Gehälter setzen sich aus dem Grundgehalt und verschiedenen Bonuszahlungen zusammen. Anhang 1 des BG weist neun Gehaltsstufen auf, die sich nach Qualifikation und Berufserfahrung richten. Die Erläuterungen zu diesen Gehaltsstufen stellen gleichzeitig eine Klassifizierung und Systematisierung der Beamtenpositionen dar. In jeder dieser Stufen gibt es 12 verschiedene nach dem Dienstalter ansteigende Grundgehälter (Gehaltsklassen). In Anhang 3 sind die Prozentsätze der Bonuszahlungen an die höheren Beamten und Behördenchefs aufgelistet (Managementbonus, § 83 BG), die sich je nach Position und Behörde zwischen 4 und 65 Prozent des monatlichen Gehaltes bewegen. Für alle anderen Beamten ist vor allem der persönliche Bonus interessant

(§ 85 BG). Dieser ist an die Beurteilung durch den Vorgesetzten gebunden und kann bis zu 70 Prozent des höchsten Grundgehaltes der jeweiligen Gehaltsstufe des Beamten betragen (§ 85 V BG). Nach § 85 VI BG sollte dieser Prozentsatz auf 35 Prozent reduziert werden. Neben dem Recht auf ein Gehalt, haben Beamte auch das Recht und die Pflicht zur Fortbildung sowie einen Anspruch auf adäquate Beschäftigungsbedingungen. Die Pflichten der Beamten sind in §§ 53 ff BG sowie in einem speziellen Ethikkodex festgelegt. Beamte dürfen keine Geschenke oder andere Vorteile annehmen und sollten sich von allen Aktivitäten fernhalten, die einen Konflikt zwischen persönlichem und öffentlichem Interesse erzeugen können. Das Gesetz schreibt darüber hinaus vor, dass Beamte jedes Jahr eine Erklärung über ihr Vermögen gegenüber dem Behördenchef abzugeben haben (§ 54 BG). Beamte in Positionen von „außerordentlicher Bedeutung“ müssen sogar die Vermögensverhältnisse ihrer Familienmitglieder offen legen (§ 55 BG).

### **Einordnung: Laufbahn – vs. Positionssystem**

Nach dem Wortlaut des BG weist der slowakische Staatsdienst mehrere Merkmale des klassischen Laufbahnsystems auf. Dazu gehören beispielsweise die Rekrutierung auf Grundlage standardisierter wettbewerblicher Auswahlverfahren und das Lebenszeitprinzip. Andererseits kennt der slowakische Staatsdienst die Regelbeförderung innerhalb bestimmter Laufbahnen nicht, so dass hier nicht von einem idealtypischen Laufbahnsystem die Rede sein kann. Zwar dürfen die höheren Dienstposten grundsätzlich nur mit Beamten besetzt werden, die ein entsprechendes Auswahlverfahren durchlaufen haben. Wie dargelegt, existiert aber auch die Möglichkeit, zu diesen Auswahlverfahren Personen zuzulassen, die keine Beamten sind. Zumindest die Besetzung der höheren Dienstposten ist zum Teil offen und tendiert somit in Richtung eines Positionssystems. Abgesehen von diesen Auswahlwettbewerben um höhere Dienstposten, die im Gesetz nicht näher definiert werden, finden regelmäßig „Beförderungen“ nur in Form von Gehaltserhöhungen nach dem Dienstaltersprinzip statt. Dabei steigen die Beamten zwar „automatisch“ innerhalb derjenigen Gehaltsstufe auf, die ihrer Position entspricht. Die Regelbeförderung in eine höhere Position, der eine höhere Gehaltsstufe entspricht, ist hingegen nicht vorgesehen.

Der slowakische Staatsdienst weist also sowohl Elemente des Laufbahn- als auch des Positionssystems auf und kann daher prinzipiell als Mischsystem qualifiziert werden. Im Gegensatz zu Polen verwirklicht das in der Slowakei angewandte Lebenszeitprinzip einen umfassenden Beschäftigungsschutz (§§ 39 ff. BG). Damit tendiert der slowakische Staatsdienst im Vergleich deutlich zum Laufbahnsystem. (Vgl. Bossaert/Demmke 2002: 18)

### **Die Umsetzung des Beamtengesetzes 312/2001**

Einige zentrale Vorschriften zum Management des Staatsdienstes traten bereits im Oktober 2001 in kraft. Eine Einigung auf den Kandidaten für den Vorsitz des Amtes für den Staatsdienst, welchem ja die zentrale Rolle beim Management zukommen und daher vor Inkrafttreten des Gesetzes bereits voll arbeitsfähig sein sollte, konnte jedoch erst am 18. März 2002, also wenige Tage vor Inkrafttreten des Gesetzes insgesamt erreicht werden.

Gemäß einem im Jahre 2003 vom Amt für den Staatsdienst veröffentlichten Bericht ist die Umsetzung des BG durch eine Reihe von Schwierigkeiten verzögert und teils sogar ad absurdum geführt worden.<sup>20</sup> Zunächst werden unvollständige und widersprüchliche Regelungen im Gesetz selbst kritisiert. Wie oben bereits angedeutet, stellt das Gesetz die Professionalität insbesondere der höheren Beamten und Behördenchefs nicht sicher, indem es auch Personen für den Wettbewerb um höhere Positionen zulässt, die die eigentlich vorgeschriebene Managementausbildung gar nicht durchlaufen haben können. Das Fehlen einer klaren Definition der Position des Staatssekretärs und seiner Aufgaben lässt zum einen dem Minister Freiraum, den Staatssekretär zu übergehen. Dies wird insbesondere dann der Fall sein, wenn der Staatssekretär einer anderen Koalitionspartei angehört als der Minister und es innerhalb dieser Koalition an Konsens mangelt. In einer solchen Situation wird die Position des Staatssekretärs zu einer rein formalen degradiert. Zum anderen hat der Staatssekretär dank mangelnder Klarheit bezüglich seiner Eigenschaften und Funktionen die Möglichkeit und auch einen Anreiz, dort eigene Aktivitäten zu entfalten, wo eine Kontrolle durch den Minister nicht möglich ist. Da der Staatssekretär nicht dem Minister, sondern dem Kabinett verantwortlich ist, riskiert er damit seine Position nicht. In beiden Fällen kann dies zumindest zur Beeinträchtigung der Professionalität und Effizienz des Ministeriums führen. (Staroňová 2003: 5)

Seit Inkrafttreten des Gesetzes hat das Amt mehrere bindende Regulierungen erlassen, darunter einen Ethikkodex, eine Richtlinie zu den Auswahlverfahren und Regularien bezüglich der beruflichen Entwicklung der Beamten.<sup>21</sup> Das Amt kritisiert in diesem Zusammenhang, dass die meisten dieser Regelungen zu spät verabschiedet wurden, weil das Sozialministerium, das von der Regierung bis zur Etablierung des Amtes für den Staatsdienst mit ihrem Entwurf beauftragt worden war, seinen diesbezüglichen Verpflichtungen nicht nachgekommen war. Daneben kam es zu einer Reihe von Änderungen am BG selbst. Unter den Gesetzesänderungen dürfte der neu eingefügte § 15 XV BG am bedeutendsten sein, der die Verantwortlichkeit

---

<sup>20</sup> Civil Service Office (Slowakei): Analysis of practical application of Act No. 312/2001 on civil service and on changes and amendments to certain laws as later amended.

[http://www.upss.sk/eng/vypis\\_clanku.html?polozka\\_id=1945935&jazyk=ENG](http://www.upss.sk/eng/vypis_clanku.html?polozka_id=1945935&jazyk=ENG) (03.03.2005)

<sup>21</sup> Übersicht der bis 2003 erlassenen Regulierungen: Civil Service Office (Slowakei): Analysis of practical application of Act No. 312/2001, Annex 5.

für die Auswahlverfahren vom Amt für den Staatsdienst an die einzelnen Behörden delegiert. Diese Änderung, die zumindest zum Teil eine Rückkehr zur früher üblichen Praxis darstellt, wurde damit gerechtfertigt, dass das Amt den Arbeitsanfall nicht bewältigen konnte. Die Regierungsverordnung 110/2002 schuf zwar eine Grundlage für die nach § 12 BG geforderte Systematisierung der Beamtenposition bis 2004, die Systematisierung selbst wurde jedoch durch eine Gesetzesänderung, an der das Amt nicht beteiligt wurde, bewusst verzögert. So wurde dem Nationalrat im Februar 2003 ohne Konsultation des Amtes im letztmöglichen Moment im Gesetzgebungsverfahren eine Gesetzesänderung vorgelegt und von diesem angenommen, welche die Systematisierung um ein weiteres Jahr bis 2005 verschob. Diese Verzögerung hat zur Folge, dass die gleichen Funktionen innerhalb der Behörden nach wie vor unterschiedlich kategorisiert und bezahlt werden.<sup>22</sup> Allerdings wurde die Systematisierung der Beamtenpositionen mittlerweile vorgenommen und wird nach Angaben einer Mitarbeiterin des Amtes für den Staatsdienst 1. Januar 2006 in Form einer Verordnung in Kraft treten.<sup>23</sup>

### **Politisierung**

Seit 1998 wurden Versuche unternommen, Politisierung und Patronage zu reduzieren, bis dato aber mit nur eingeschränktem Erfolg. Trotz einiger Anstrengungen, die von der Regierung bereits vor Inkrafttreten des BG unternommen wurden, ist der Staatsdienst noch immer politisiert. So wurde, ebenfalls ohne jede Konsultation des Amtes, auf Initiative einer Gruppe von Abgeordneten am 3. Juli 2002 eine Gesetzesänderung vorgenommen, die es ermöglichte, eine bestimmte Gruppe von Beamten, so genannte „Topexperten“, ohne Auswahl- und Qualifikationsverfahren zu Beamten auf Lebenszeit zu ernennen. Viele dieser formell hochrangigen „Topexperten“ waren auf Grundlage einer Regierungsverordnung aus dem Jahre 1992 in ihre Positionen befördert worden, um in den Genuss höherer Gehälter zu kommen. Zwar wurde diese Änderung durch eine neuerliche Änderung wieder abgeschafft, aber viele der Privilegien, die die mittlerweile zu Beamten auf Lebenszeit ernannten ehemaligen Topexperten genossen, blieben erhalten.<sup>24</sup> So kommt auch die letzte Studie von SIGMA zu dem Ergebnis, dass stärkere und entschlossener politische Unterstützung für die Umsetzung des Gesetzes für die Schaffung eines wirklich unpolitischen, professionellen und verantwortungsvollen Staatsdienstes dringend nötig ist. Die slowakische politische Klasse scheint nach Ansicht von

---

<sup>22</sup> Ebenda, S.6, 8.

<sup>23</sup> Interview mit Daniela Palajová am 17. Juni 2005, Strategies and Human Resources Management Department, Amt für den Staatsdienst.

<sup>24</sup> Civil Service Office (Slowakei): Analysis of practical application of Act No. 312/2001, S. 9 f.

SIGMA nicht davon überzeugt zu sein, dass ein professioneller Staatsdienst für eine effektive und verantwortungsvolle öffentliche Verwaltung notwendig ist. (SIGMA 2003b: 12)

### **Probleme des Amtes für den Staatsdienst**

Die beiden geschilderten Gesetzesänderungen stehen exemplarisch für die Schwierigkeiten des Amtes im politischen Umfeld der Slowakei. Eine der Hauptschwächen des Amtes besteht darin, dass der Vorsitzende nicht auch Mitglied des Ministerrates ist. Er verfügt qua Gesetz zwar über weit reichende Befugnisse über die Ministerien, hat aber keinen politisch einflussreichen Fürsprecher im Ministerrat. Gleichzeitig wird das Amt im Ministerrat häufig heftig kritisiert und angegriffen. Schließlich erzeugt die langjährige völlige Unabhängigkeit der Ministerien in ihrer Personalpolitik vor Inkrafttreten des Beamtengesetzes Widerstände seitens der Ministerien, welche die Erfüllung der Aufgaben des Vorsitzenden des Amtes zusätzliche Hindernisse in den Weg legen. Nach den Angaben der letzten SIGMA-Studie beabsichtigt die Regierung, durch weitere Gesetzesänderungen die Versetzung und Entlassung insbesondere hochrangiger Beamter zu erleichtern. Gleichzeitig sollen die gesetzlichen Vorgaben für die Rekrutierung von Beamten gelockert werden. Diese Pläne werden euphemistisch als „Harmonisierung des Beamtenrechts mit den Standards des Arbeitsrechtes“ bezeichnet. Ob und inwiefern diese Änderungen tatsächlich umgesetzt wurden, ist den verfügbaren Quellen nicht zu entnehmen. Allgemein wurden diese angestrebten Reformen als Versuch gewertet, die Politisierung des Staatsdienstes auf möglichst hohem Niveau zu halten und die Autorität des Amtes für den Staatsdienst weiter zu untergraben.<sup>25</sup>

Schließlich leidet das Amt nach eigenen Angaben<sup>26</sup> unter zu geringer personeller und finanzieller Ressourcenausstattung. So war es dem Amt aufgrund der hohen Kosten schlicht unmöglich, die geforderten Ausschreibungen von Vakanzen in der Presse zu veröffentlichen. Die Probleme bei der Ausarbeitung entsprechender Verordnungen werden auf den Mangel an qualifiziertem Personal zurückgeführt. Zumindest die personelle Situation scheint sich aber zu entspannen, denn die Zahl der dort Beschäftigten ist von 57 im Jahre 2003 auf derzeit 66 gestiegen.<sup>27</sup> Auch die nur sehr langsam anlaufende Besetzung der am 1. November 2002 vakanten 2.600 (von 31.256) Stellen, wurde auf oben genannte Missstände zurückgeführt.<sup>28</sup> Die Situation verbessert sich, denn derzeit gibt es im slowakischen Staatsdienst insgesamt 41.295 Beamtenstellen, von denen lediglich 1.898 nicht besetzt sind.<sup>29</sup> (Siehe Tab. 2)

---

<sup>25</sup> Ebenda, S. 4, 16.

<sup>26</sup> Civil Service Office (Slowakei): Analysis of practical application of Act No. 312/2001, S. 8.

<sup>27</sup> Interview mit Daniela Palajová am 17. Juni 2005.

<sup>28</sup> Civil Service Office (Slowakei): Analysis of practical application of Act No. 312/200, Appendix 1.

<sup>29</sup> Interview mit Daniela Palajová am 17. Juni 2005.



**Tabelle 2: Beamtenstellen in der Slowakei (2002 bis 2005)**

| Stellen / Jahr        | 2002        | 2005        |
|-----------------------|-------------|-------------|
| Beamtenstellen        | 31.256      | 41.295      |
| davon unbesetzt       | 2.600       | 1.898       |
| <b>Besetzung in %</b> | <b>91,7</b> | <b>95,5</b> |

Quelle: Eigene Darstellung.

### Gehaltssystem und Korruption

Das Gehaltssystem weist mehrere Defizite auf. Das Hauptdefizit bezieht sich auf den „persönlichen Bonus“ nach § 85 BG, der an die Beurteilung gebunden ist. Mindestens bis 2003 erhielten nur diejenigen den persönlichen Bonus, die in der Beurteilung die Punktzahl 4 erhielten, was einem „hoch zufrieden stellend“ entspricht. Dies hat sich als demotivierend für diejenigen erwiesen, die zwar gute Arbeit leisten, aber nicht mit „hoch zufrieden stellend“ bewertet werden. Außerdem wird der persönliche Bonus, der ursprünglich bei siebzig Prozent des Grundgehaltes lag, aber nach und nach auf 35 % sinken sollte, in der letzten SIGMA-Studie als zu hoch angesehen. Kritisiert wird des Weiteren, dass das Ermessen der Vorgesetzten bei der Bestimmung der individuellen Bezahlung generell zu groß ist und damit die Intransparenz des gesamten Gehaltssystems erhöht wird. Insbesondere die Grundgehälter seien zu niedrig angesetzt, um eine Beamtenlaufbahn attraktiv erscheinen zu lassen. (SIGMA 2003b: 13ff.) Gegen diese Einschätzung spricht allerdings ein Vergleich der durchschnittlichen Monatseinkommen in der öffentlichen Verwaltung mit den übrigen Sektoren der slowakischen Volkswirtschaft. Die Gehälter in der öffentlichen Verwaltung liegen seit mehreren Jahren deutlich über den durchschnittlichen Einkommen und wurden nur von den Gehältern im Finanz- und Energiesektor sowie von denen der Immobilienbranche überstiegen. Bei einem generellen monatlichen Durchschnittsgehalt von 12.365 SKK (ca. 295 €) im Jahre 2001, betragen die durchschnittlichen Monatsgehälter in der öffentlichen Verwaltung 14.662 SKK. Während das monatliche Durchschnittseinkommen im ersten Halbjahr Jahre 2005 bei 16.022 SKK lag, belief es sich in der öffentlichen Verwaltung nunmehr auf 19.600 SKK (ca. € 470 €). Insbesondere die Gehälter der höheren Beamten dürften durch die verschiedenen Bonuszahlungen durchaus attraktiv sein. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund einer Arbeitslosenquote von circa 17 Prozent im gleichen Zeitraum, stellt der öffentliche Dienst also durchaus eine interessante Option dar.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Daten: Nationales Statistikamt der Slowakischen Republik: Slovak Republic in Figures 2004, S. 8.  
[http://www.statistics.sk/webdata/english/srsic04a/sr\\_cis2004\\_a.pdf](http://www.statistics.sk/webdata/english/srsic04a/sr_cis2004_a.pdf) (03.05.2005)  
<http://www.statistics.sk/webdata/english/tab/amw/amw05a.htm> (21.11.2005)

Auch in der Slowakei wird Korruption nach wie vor als weit verbreitetes Problem empfunden. Mit einem CPI von 4,3 steht das Land an 47. Stelle von den 159 im Jahr 2005 untersuchten Ländern.<sup>31</sup> Nach Angaben der slowakischen Regierung hat die generelle Korruptionswahrnehmung abgenommen, besteht aber insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Justiz und Polizei fort. (SIGMA 2003b: 11) Neben der Unterzeichnung und Ratifizierung zahlreicher Konventionen zum Thema Korruptionsbekämpfung, hat die slowakische Regierung im Jahre 2000 das „Nationale Programm zur Korruptionsbekämpfung“ verabschiedet. Bis 2004 galt darüber hinaus das „Gesetz zur Bewahrung vor Interessenkonflikten“, welches für gewählte und politisch ernannte Funktionäre galt. Dank intensiver Lobbyarbeit verschiedener NGOs in Kooperation mit dem Justizminister *Lipsic*, wurde 2004 das „Gesetz zum Schutz der Interessen der Öffentlichkeit“ verabschiedet. Daneben wurde im Mai 2004 ein Gesetz verabschiedet, welches eine spezielle Behörde zur Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität schaffen soll. Diese Maßnahmen werden als positiver, nicht aber als ausreichender Schritt empfunden. (Sičáková-Beblavá/Zemanovičová 2004) Ein Verhaltenskodex für die Beamten wurde 2002 mit dem Ethikkodex durch das Amt für den Staatsdienst geschaffen. Das Beamtengesetz selbst sieht für bestimmte Beamte die Offenlegung der Vermögensverhältnisse vor.

### **2.3. Estland**

Über Jahrhunderte war die Entwicklung des Beamtentums in Estland mit der jeweiligen Entwicklung des Staatsdienstes derjenigen Staaten identisch, die Estland okkupiert hatten. Die Genese einer eigenen estnischen Verwaltungskultur setzte während der estnischen Selbständigkeit zwischen 1918 und 1940 sowie ab 1991 ein. Dazwischen lag eine Periode der Dominanz der sowjetischen Staatsbürokratie. In den 1940 und 1950 Jahren kam es außerdem zu einem radikalen Wechsel des administrativen Personals.

#### **Radikaler Personalaustausch in den ersten Jahren der Unabhängigkeit**

Die Wiedergewinnung der Eigenstaatlichkeit Estlands ging mit einer radikalen Ausgrenzung der russischen Minderheit einher. Die Wiedereinführung des Staatsangehörigkeitsrechts von 1938 führte für einen großen Teil der russischen Bevölkerung, die etwa ein Drittel der Bevölkerung Estlands ausmachte, zum Verlust der Staatsbürgerschaft und damit zugleich zum Verlust der Berechtigung zur politischen Partizipation auf nationaler Ebene. (Einzelheiten hierzu: Ansbach 1996: 220ff.) Diese Situation hat sich trotz einiger positiver Veränderungen bis heu-

---

<http://www.statistics.sk/webdata/english/tab/une/une05a.htm> (21.11.2005)

<sup>31</sup> [http://www.transparency.de/Tabellarisches\\_Ranking\\_813.0.html](http://www.transparency.de/Tabellarisches_Ranking_813.0.html) (21.11.2005)

te nicht grundlegend verändert und steht dementsprechend weiterhin in der Kritik. (Freedom House 2004)

Die Ablehnung alles Russischen hatte auch zur Folge, dass die meisten Strukturen aus der Sowjetzeit nicht reformiert, sondern abgeschafft wurden, (Bertelsmann Transformations Index Estland 2003: 20) was sich auch in einem binnen kürzester Frist stattfindenden Personalaustausch in der Staatsverwaltung bemerkbar machte. Dessen Umfang war vor allem zwischen 1992 und 1993 enorm. Anfang 1994 waren 73 Prozent der estnischen Spitzenbeamten noch keine drei Jahre im Amt, auf mittlerer Ebene lag der Prozentsatz bei 45 und insgesamt wurden etwa 37 Prozent aller Beamten ausgetauscht. (Sootla/Roots 1999: 237ff.) So ergab denn auch eine Anfang 1994 in Estland abgeschlossene Elitenstudie, dass bei einem Anteil der russischen Bevölkerung von etwa dreißig Prozent, 90 Prozent der Eliten aller volkswirtschaftlichen Sektoren Esten waren. In der Staatsverwaltung waren sogar 97 und im Parlament nach der Wahl 1992 gar 99 Prozent Esten. Es gab praktisch keinen einzigen Russen in einer einflussreichen Position der Staatsverwaltung.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass im Jahre 1994 trotz eines beachtlichen Elitenwechsels entlang ethnischer Linien, immerhin fast 50 % der administrativen Elite vor der Unabhängigkeit Mitglied der KP waren. Dies legt den Schluss nahe, dass der beachtliche Personalwechsel nicht der Entkommunisierung dienen, sondern in erster Linie durch die ethnische Kontrolle der Staatsverwaltung die Konsolidierung des Nationalstaates unterstützen sollte. (Steen 1997: 98, 104ff.)

### **Das Gesetz über den öffentlichen Dienst vom 25. Januar 1995**

Bis 1996 existierte keine explizite Grundlage für die zentralstaatliche Administration. Die Beschäftigungsverhältnisse der öffentlich Bediensteten unterlagen dem allgemeinen Arbeitsrecht. Am 25. Januar 1995 wurde dann das „Gesetz über den öffentlichen Dienst“ (GöD) verabschiedet, das am 1. Januar 1996 in Kraft trat. Mit dessen Inkrafttreten wurden alle Personen, die in staatlichen Institutionen auf zentraler und lokaler Ebene arbeiteten und die generellen Anforderungen erfüllten, ohne gesonderte Prüfungen und Probezeiten Beamte. (Viks 2002: 15) Obgleich einige Autoren betonen, dass das GöD nur aufgrund starken Drucks seitens der EU geschaffen wurde, (Vanagunas 1999: 213, Strohbach 2004: 16) ist deren tatsächlicher Einfluss schwierig zu beurteilen. Erstens begann die EU-Kommission erst 1998 mit regelmäßigen Evaluierungen und zweitens waren zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes die Ergebnisse des Madrider Gipfels noch nicht konkretisiert worden.

Der Wirkungsbereich des GöD betrifft den gesamten öffentlichen Dienst auf zentralstaatlicher und lokaler Ebene (§§ 1,2,3 GöD). Gemäß § 5 GöD gibt es drei Kategorien öffentlich Bediensteter, nämlich Beamte, Angestellte (support staff) und außerordentliche Angestellte. Angestellte sind nach § 7 GöD öffentlich Bedienstete, deren Beschäftigungsverhältnis dem normalen Arbeitsrecht unterliegt. In praxi handelt es sich hierbei um einfache Büroangestellte und technisches Personal. Beamte werden nach § 6 GöD in Staats- und Lokalbeamte unterteilt, die für ein Amt gewählt oder ernannt werden.

Die Beamten werden in der „Regierungsverordnung über Dienstränge und Gehaltsklassen“,<sup>32</sup> die auf dem „Gesetz über die Amtsbezeichnungen und Gehaltsklassen für öffentlich Bedienstete“ vom Januar 1996 beruht,<sup>33</sup> in die drei Gruppen höhere, gehobene und mittlere Beamte eingeteilt. Die Gruppe der höheren Beamten ist in 18, die der gehobenen Beamten in 38 und die der mittleren Beamten in 15 Stufen unterteilt. Zu den Beamtenposten gehören auch die Spitzenpositionen der Kanzler (Staatssekretär), Vizekanzler (Unterstaatssekretär) und Abteilungsleiter. Der Posten des Kanzlers ist das höchste unpolitische Amt in der estnischen Ämterhierarchie. Außerordentlich Beschäftigte sind schließlich Personen, die prinzipiell nicht zum Kreis der öffentlich Bediensteten gehören, sondern für begrenzte Zeit entweder ernannt oder per Arbeitsvertrag verpflichtet werden (§ 8 GöD).

**Tabelle 3: Verteilung der estnischen Beamten nach Hauptgruppen am 31.12.2003**

| Behörden/<br>Gruppen | Gesamte<br>Staatsver-<br>waltung | Ministerien | Nachgeord-<br>nete Behör-<br>den | Bezirks-<br>regierungen | Verfassungs-<br>organe <sup>34</sup> |
|----------------------|----------------------------------|-------------|----------------------------------|-------------------------|--------------------------------------|
| Mittlere Beamte      | <b>2.940</b>                     | 142         | 2.644                            | 72                      | 82                                   |
| Gehob. Beamte        | <b>13.017</b>                    | 1.568       | 10.568                           | 500                     | 381                                  |
| Höhere Beamte        | <b>3.041</b>                     | 883         | 1578                             | 238                     | 342                                  |
| <b>Σ</b>             | <b>18.998</b>                    | 2.593       | 14.790                           | 810                     | 805                                  |

Quelle: Eigene Darstellung nach: Väärtnõu, Oliver (2004): Overview of the Estonian Public Service, in: Public Service Yearbook 2003, S. 88. (<http://www.riigikantselei.ee/?id=2811>, 13.03.2005)

Die Zahl aller Beamten in Estland auf zentralstaatlicher Ebene belief sich Ende 2003 auf 23.850 Personen, was in etwa vier Prozent der Gesamtbeschäftigung entspricht. Zieht man hiervon Richter, Staatsanwälte und ständige Angehörige der Streitkräfte ab, waren in der Staatsverwaltung 18.998 Beamte beschäftigt, wovon der Großteil (13.017) gehobene Positio-

<sup>32</sup> Government Decree No. 4 on Service Ranges and Salary Scales: Riigi Teataja I, No. 8, 1997.

<sup>33</sup> Estnisch: Riigiteeistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus: Riigi Teataja I 1996, nr. 15, art. 265.

<sup>34</sup> Präsidialamt, Reichstagskanzlei, Verfassungsgericht, Oberster Rechnungshof, Justizministerium.

nen bekleidete. Die Ministerien selbst beschäftigten insgesamt 2.593 Personen, von denen 142 mittlere, 1.568 gehobene und 883 höhere Positionen innehatten. (Väärtnõu 2004: 87f.) (Siehe Tab. 3)

### **Rekrutierung und Beförderung**

Staatsbeamte können estnische Staatsangehörige werden, die das 21. Lebensjahr vollendet haben, mindestens über mittlere Reife sowie über ein näher zu bestimmendes Qualifikationsniveau verfügen und die estnische Sprache im gesetzlich definierten Umfang beherrschen (§ 14 GöD). Für Beamte auf lokaler Ebene gelten bis auf das Mindestalter von 18 Jahren die gleichen Bedingungen (§ 15 GöD). Während Beamte für staatliche Kernaufgaben für ein Amt ernannt werden (§ 19 GöD), werden Angestellte aller anderen Positionen im öffentlichen Dienst auf Grundlage eines Arbeitsvertrages eingestellt. Die Befugnis, Beamte zu ernennen liegt prinzipiell bei dem (politischen) Leiter derjenigen Behörde, in der Stellen besetzt werden sollen, wobei diese Befugnis an einen Beamten delegiert werden kann (§ 20 GöD). Die Entscheidung, ob eine vakante Stelle mit einem Bewerber besetzt wird, fällt der zur Ernennung von Beamten in der jeweiligen Behörde Bevollmächtigte anhand der vom Bewerber einzureichenden Unterlagen (§ 23 GöD). Der Bevollmächtigte kann eine maximal sechs Monate dauernde Probezeit für den erfolgreichen Bewerber festlegen (§ 22 I GöD). Die Einstellung der Beamten jeder Kategorie erfolgt auf Lebenszeit (§ 21 I GöD).

Die wettbewerbliche Auswahl der Kandidaten ist für die unteren und mittleren Dienstposten nicht vorgeschrieben, findet aber in praxi durch Auswahlausschüsse in den Behörden statt. (Strohbach/Tragl 2004: 220) Die höheren Dienstposten hingegen, die im „Gesetz über die Amtsbezeichnungen und Gehaltsklassen für öffentlich Bedienstete“ festgelegt sind und zu denen auch die des Kanzlers, Vizekanzlers und Abteilungsleiters gehören, müssen auf Grundlage eines Auswahlwettbewerbs besetzt werden (§ 29 I GöD). Eine Beschränkung der Kandidaten für die höheren Posten auf Beamte, wie dies grundsätzlich im polnischen und slowakischen Beamtenrecht der Fall ist, existiert im estnischen GöD nicht. Die Rekrutierung der Spitzenbeamten findet zentral durch einen Auswahlausschuss in der Staatskanzlei statt.

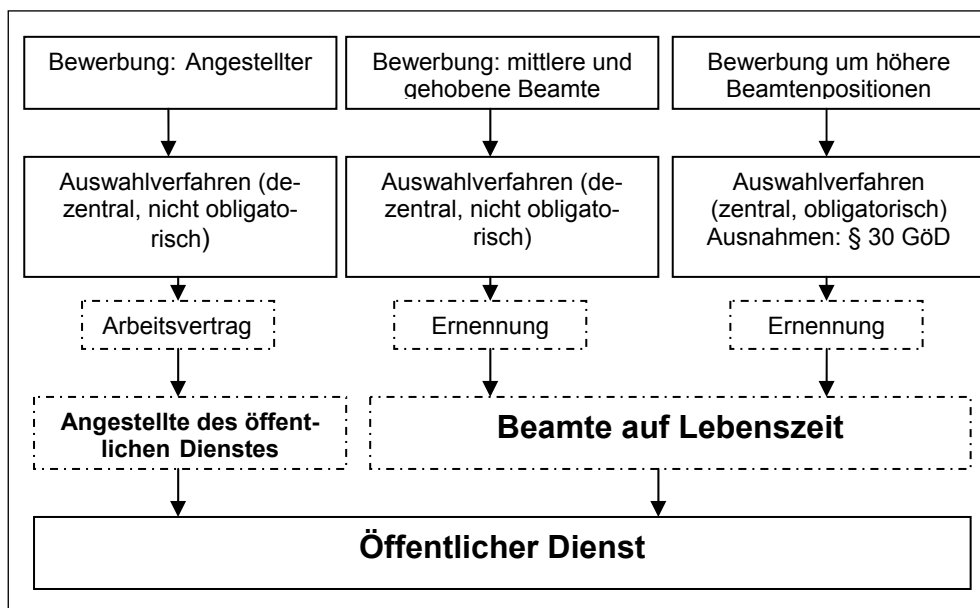
Zahlreiche Ausnahmen vom Grundsatz der wettbewerblichen Personalauswahl für höhere Dienstposten sind in § 30 GöD vorgesehen. Demnach können Beamte für die Kanzlei des Parlamentes (Riigikogu), das Präsidialamt, das Amt des Justizkanzlers, den Obersten Gerichtshof und den Rechnungshof ohne Wettbewerb ernannt werden. Auch für direkt von der Regierung ernannte „Beamte“, Berater und persönliche Referenten der Regierungsmitglieder gilt das Erfordernis eines Auswahlwettbewerbs nicht. Schließlich erfolgen Vertretungen so-

wie die vorübergehende Besetzung grundsätzlich durch Wettbewerb zu besetzender Stellen ohne Auswahlwettbewerb.

Die Verpflichtung, höhere Dienstposten durch Auswahlwettbewerbe zu besetzen, impliziert, dass Beförderungen in diese Positionen und von einer höheren in die nächst höhere immer ein Auswahlverfahren vorausgehen müsste. (Strohbach/Tragl 2004: 221) Gemäß § 30 VI GöD können jedoch auch Beförderungen in höhere Dienstposten ohne Auswahlwettbewerb vorgenommen werden. In der Praxis kommen Beförderungen zum einen in Form eines Aufstiegs innerhalb der jeweiligen Kategorie auf Empfehlung eines Vorgesetzten zustande. Zum anderen dienen Beförderungen in höhere Posten auch ganz einfach dazu, vakante Stellen zu besetzen.

Zuständig für die Koordinierung der Personalverwaltung sowie für die generelle Entwicklung des öffentlichen Dienstes ist hier die in der Staatskanzlei angesiedelte sechsköpfige „Abteilung für den öffentlichen Dienst“ (Public Service Department). (Siehe Abb. 3)

**Abbildung 3: Rekrutierung im estnischen Staatsdienst nach dem GöD**



Quelle: Eigene Darstellung.

### **Gehaltssystem, Rechte und Pflichten**

Beamte haben einen gesetzlich definierten Anspruch auf bestimmte Gehälter und Zulagen, Entschädigungen, feste Arbeitszeiten, bezahlten Urlaub, Bildungsurlaub und Altersversorgung (§§ 37-58 GöD). Beamte haben kein Streikrecht, dürfen aber Mitglied in Gewerkschaften, Berufsverbänden und Parteien sein, wobei sie in diesen Organisationen nicht alle Funktionen übernehmen dürfen (§§ 68 – 73 GöD). Beamte sind gesetzlich verpflichtet, unparteilich

zu sein. Das Antikorruptionsgesetz aus dem Jahre 1999 wurde in das GöD eingearbeitet und schuf somit einen entsprechenden vollstreckbaren Verhaltenskodex.<sup>35</sup>

Die konkreten Pflichten und Funktionen eines Beamten werden in der jeweiligen Stellenbeschreibung niedergelegt, die der Leiter derjenigen Behörde bestimmt, in der die Stelle zu besetzen ist. Für die Klassifizierung der Beamtenpositionen existieren keine formalen Regeln. Zwar werden gewisse Kriterien für Stellenbeschreibungen durch die „Regierungsverordnung über Dienstränge und Gehaltsklassen“ festgelegt. Deren Umsetzung hängt aber weitgehend von den Personalverantwortlichen der einzelnen Institutionen ab. Normalerweise entstehen Stellenbeschreibungen in Zusammenarbeit des Personalreferates mit dem Beamten, der die Stelle besetzt sowie dessen unmittelbarem Vorgesetzten. (SIGMA 2002a: 7) Die genannte Regierungsverordnung enthält neben den Stellenbeschreibungen auch ein für alle Bedienstete einheitliches Gehaltssystem. Jedem der oben angesprochenen Ränge ist ein Grundgehalt zugeordnet, welches dann durch mehrere Bonuszahlungen ergänzt wird, die zusammen das individuelle Gehalt bilden. Zulagen werden beispielsweise entsprechend des Dienstalters gezahlt, die nach 15 Jahren bis zu 15 Prozent des Grundgehaltes betragen. Weitere Bonuszahlungen erfolgen für bestimmte Qualifikationen wie akademische Abschlüsse, Fremdsprachenkenntnisse und schließlich für besondere Leistungen. Letztere betreffen insbesondere die höheren Beamten und liegen weitgehend im Ermessen des jeweiligen Vorgesetzten. In praxi sind leistungsorientierte Zulagen von 30 Prozent keine Seltenheit. (Nunberg 2000: 185) Die konkrete Höhe der Gehälter hängt des Weiteren davon ab, welchen Rang die jeweilige Behörde in der Ämterhierarchie einnimmt. (Sootla/Roots 1999: 242)

### **Einordnung: Laufbahn- vs. Positionssystem**

Auch der estnische Staatsdienst weist sowohl Elemente des Laufbahn- als auch des Positionssystems auf. Insbesondere das öffentlich-rechtliche Beschäftigungsverhältnis sowie die Einstellung auf Lebenszeit sind Elemente des klassischen Laufbahnmodells. Die Abwesenheit eines formalisierten Beförderungssystems sowie der freie Zugang zu allen Positionen auf allen Hierarchieebenen, der es im Prinzip ermöglicht, auch die Position des Kanzlers mit einer Person zu besetzen, die nie im Staatsdienst tätig war, deuten jedoch klar auf das insbesondere in Skandinavien verbreitete Positionssystem hin. (Viks 2002: 16, Bossaert/Demmke 2002: 18)

---

<sup>35</sup> Public Service Code of Ethics: Riigii Teataja I 1999, 16, 276.

### **Die Umsetzung des GöD**

Das Ausmaß der Kritik am Gesetz und seiner Umsetzung in den Fortschrittsberichten der Europäischen Kommission ist wesentlich geringer als im polnischen und slowakischen Fall. Gleichwohl werden in den Fortschrittsberichten von 1998 und 2000 vor allem der Mangel an qualifiziertem Personal sowie eine zu starke Personalfuktuation gerügt. (Europäische Kommission 1998, 2000b) In den Berichten der Folgejahre wurde dann verstärkt die Verbesserung der Einstellungs- und Beförderungskriterien, des Gehalts- und Personalverwaltungssystems gefordert. Zu einer ähnlichen Diagnose gelangt die OECD in der letzten SIGMA-Studie. Dort werden die Hauptdefizite des GöD in den Bereichen strategische Planung, Personalverwaltung und Gehaltssystem identifiziert. (SIGMA 2002a: 1f.) *Nunberg* kommt in ihrer im Jahre 2000 veröffentlichten Studie schließlich zu dem Ergebnis, dass die institutionellen Rahmenbedingungen für die Personalverwaltung unzureichend seien. Erstens sei die Personalpolitik zu fragmentiert, zweitens mangle es aufgrund fehlenden qualifizierten Personals an einer konsequenten Umsetzung des GöD und drittens werde dessen Implementation nur unzureichend überwacht. (Nunberg 2000: 178, 179) Im April 2001 hat die estnische Regierung das „Programm für die Reform der öffentlichen Verwaltung“ verabschiedet. Fragen der Personalverwaltung wurde darin besondere Aufmerksamkeit geschenkt, was schließlich zu einem Entwurf für ein neues GöD geführt hat. Der Entwurf lag dem Parlament bereits im Jahr 2002 vor und sollte eigentlich 2003 in kraft treten, um das GöD von 1995 zu ersetzen. Bisher kam es dazu jedoch nicht. (Europäische Kommission 2002, 2003b)

### **Probleme bei der Personalverwaltung**

Insbesondere das Fehlen einer zentralen, für das Management des öffentlichen Dienstes zuständigen Institution hat zur Folge, dass die gesetzlichen Vorschriften unvollständig und inkonsequent umgesetzt werden. Mehrere Versuche, solch eine zentrale Behörde zu etablieren, sind gescheitert. Zwar hat die in der Staatskanzlei angesiedelte „Abteilung für den öffentlichen Dienst“ eine koordinierende Rolle, aber ihre gesetzlichen und tatsächlichen Befugnisse zur Sicherstellung und Umsetzung der Vorgaben des GöD sind äußerst schwach ausgeprägt. Personalplanung, Einsatz und Personalverwaltung liegen im Ermessen jeder Behörde, was immense Variationen hinsichtlich der zugrunde gelegten Standards zur Folge hat, insbesondere im Hinblick auf Bezahlung und Beförderungen. Offene Auswahlwettbewerbe für die Nachwuchsrekrutierung und für die Besetzung der meisten höheren Positionen stellen die Auswahl auf Grundlage der Qualifikation und die Professionalität der Kandidaten grundsätzlich sicher. Die relevanten Regeln für die Auswahl sind jedoch nicht universell bindend. Be-



förderungen hängen sehr vom Ermessen einzelner Manager ab. Hinzu kommt, dass ein bedeutender Anteil freier Stellen ohne offenes Auswahlverfahren und nach Belieben der jeweiligen Personalverantwortlichen besetzt werden kann. Die Maßstäbe und Verfahren für Beförderungen sind ebenfalls unklar und hängen zu großen Teilen vom persönlichen Urteil der Vorgesetzten ab, die aufgrund fehlender allgemeingültiger Standards über beachtlichen Spielraum verfügen. Beurteilungen hängen nur lose mit einer Entscheidung über Beförderungen zusammen. Politische Posten und Beamtenpositionen sind außerdem nur unzureichend voneinander abgegrenzt, um immer eine klare Trennung zwischen Politik und Verwaltung ziehen zu können. Schließlich existieren keine formalen Regeln für die Klassifizierung von Stellen. (SIG-MA 2002a: 5ff.)

### **Gehaltssystem und Korruption**

*Nunberg* argumentiert in ihrer aus dem Jahre 2000 stammenden Studie, die sich im Wesentlichen auf Daten aus 1997 stützt, dass die Gehälter im öffentlichen Dienst Estlands zu gering und daher auch ursächlich für die hohe Personalfluktuation seien. (Nunberg 2000: 184) Letztere ist tatsächlich nach wie vor hoch: so verließen im Jahre 2003 10,2 Prozent der höheren, 10,9 % der gehobenen und 22,2 % der mittleren Beamten in der Ministerialverwaltung ihren jeweiligen Posten, wovon allerdings je ein Drittel eine andere Stelle im öffentlichen Dienst annahm. (Public Service Yearbook Estonia 2003: 123) Ohne die Einschätzung *Nunbergs* anzweifeln zu können, scheint sich das Problem zu geringer Bezahlung spätestens seit 2000 verringert zu haben. Seitdem lagen die durchschnittlichen Monatseinkommen in der öffentlichen Verwaltung immer mit bis zu 30 Prozent deutlich über dem Mittelwert aller Sektoren der estnischen Volkswirtschaft. Letzterer lag im ersten Halbjahr 2005 bei 7.794 EEK (ca. 468 €) und für die öffentliche Verwaltung bei durchschnittlich 9.395 EEK (ca. € 564) monatlich. Zwischen 2000 und 2005 wurden die Einkommen in der öffentlichen Verwaltung lediglich von denen im Finanzsektor merklich überschritten.<sup>36</sup>

In der Ministerialverwaltung ist die Situation für die dort Beschäftigten noch vorteilhafter. Denn dort lagen die Gehälter im Durchschnitt bereits 2002 bei monatlich 9.670 EEK (ca. 620 €) und waren von 2001 auf 2002 im Vergleich zur gesamten Volkswirtschaft überdurchschnittlich angestiegen. Die Höhe der Gehälter im öffentlichen Dienst und zumal in den Ministerien erscheint angesichts dieser Zahlen aus meiner Sicht grundsätzlich nicht problematisch, sondern durchaus angemessen. Dass im Gehaltssystem aber dennoch Raum für Verbesserungen gegeben ist, wird deutlich, wenn man sich die Zusammensetzung der Gehälter der

---

<sup>36</sup> Nationales Estnisches Statistikamt; Statistikaamet: [www.stat.ee](http://www.stat.ee);  
Konkrete Daten aus: [http://pub.stat.ee/px-web.2001/I\\_Databas/Economy/Economy.asp](http://pub.stat.ee/px-web.2001/I_Databas/Economy/Economy.asp) (21.11.2005)

Beamten der Staatsverwaltung und deren Variationen vor Augen führt. Zunächst existieren zwischen den einzelnen Institutionen erhebliche Unterschiede. So wurden im Jahre 2002 in der Ministerialverwaltung die durchschnittlich höchsten Gehälter mit 13.491 EEK (ca. € 900) im Verkehrs- und Kommunikationsministerium und die niedrigsten mit 7.839 EEK (ca. € 520) im Sozialministerium gezahlt. Hinzu kommt, dass im Jahre 2002 durchschnittlich bis zu einem Viertel der tatsächlich an die Ministerialbeamten ausbezahlten Gehälter aus Zuschlägen und Bonuszahlungen bestand, deren Festlegung weitgehend im Ermessen der jeweiligen Personalverantwortlichen liegt.<sup>37</sup>

SIGMA kommt in der letzten Studie aus dem Jahre 2002 zu dem Ergebnis, dass Korruption in der estnischen Verwaltung kein größeres Problem ist. (SIGMA 2002a: 7) Diese Einschätzung wird durch die Veröffentlichungen von *Transparency International* gestützt. Mit einem CPI von 6,4 steht Estland auf dem 27. Platz von 159 im Jahre 2005 untersuchten Ländern und liegt damit weit vor Polen und der Slowakei.<sup>38</sup> In der Verwaltung spielt Korruption vor allem auf lokaler Ebene eine Rolle, was estnische Politiker unter anderem auf den geringen Ausbildungsstand der dort beschäftigten Personen zurückführen. Darüber hinaus war Korruption vor allem beim Grenzschutz und der Zollverwaltung ein ernst zu nehmendes Problem. (Allnut/Druker/Tracy 2002: 184, Brusis/Kempe/van Meurs 2003: 129)

### **„Größenprobleme“ des estnischen Staatsdienstes**

Insbesondere die Probleme bei der Rekrutierung von qualifiziertem Personal sowie die hohe Personalfuktuation können zum Teil auch auf Ursachen zurückgeführt werden, die nicht in der Güte des estnischen Beamtenrechts und seiner Umsetzung begründet sind. So haben verschiedene von *Randma* durchgeführte Interviews mit estnischen Beamten eine Reihe von Punkten aufgezeigt, die mit der auf die Einwohnerzahl bezogenen geringe Größe Estlands zusammenhängen. (Randma 2001: 41ff.) Generelle Rekrutierungsprobleme in kleinen Staaten sind oft auf die geringe Auswahl qualifizierter Kandidaten zurückzuführen. In einer Ministerialverwaltung, in der die Anzahl der Beschäftigten im Durchschnitt bei 216 Beschäftigten liegt, wobei die Spannweite von 53 (Kultusministerium) bis 537 (Außenministerium) reicht, (Public Service Yearbook Estonia 2003: 112ff.) sind Beförderungs- und Aufstiegsmöglichkeiten nur in sehr begrenztem Umfang gegeben.

Dies erschwert nicht nur zusätzlich die Rekrutierung qualifizierten Personals, sondern fördert auch die Abwanderung des Spitzenpersonals, das in der Administration keine Perspektive mehr für eine Karriere sieht. Denn zum einen ist es besonders schwierig, diese Personen an-

---

<sup>37</sup> Daten und Zahlen aus: Public Service Yearbook 2003 (Estland), S. 127-131.

<sup>38</sup> [http://www.transparency.de/Tabellarisches\\_Ranking.813.0.html](http://www.transparency.de/Tabellarisches_Ranking.813.0.html)

zuwerben und zum anderen können sie beruflich sehr schnell in eine Sackgasse geraten, weil entsprechende Aufstiegsmöglichkeiten nicht gegeben sind. Wenig Personal in den Ministerien hat aber auch zur Folge, dass oft nur eine sehr begrenzte Anzahl von Beamten für eine Beförderung zur Verfügung steht und somit nicht immer die eigentlich benötigten Kandidaten befördert werden können. Alle Befragten stellten aus diesen Gründen die Notwendigkeit eines offenen Staatsdienstes, also eines Positionssystems heraus, der den Seiteneinstieg in Spitzenpositionen ermöglicht und so den verfügbaren Personalpool ausdehnt.

Die Untersuchung hat auch gezeigt, dass oft nicht nur einzelne Stellen sondern ganze Arbeitseinheiten und deren Zielstellung „personalisiert“ sind. So werden Fälle geschildert, in denen ein Beamter der Versetzung in eine andere Behörde nur unter der Bedingung zustimmt, dass sein gesamter derzeitiger Aufgabenbereich in die neue Behörde mit ihm übertragen wird. *Randmas* Untersuchung hat in diesem Zusammenhang ergeben, dass ein hoher Personalisierungsgrad destabilisierend auf Koordinierung, Arbeitsteilung sowie die strategische Planung des Staatsdienstes wirkt. In kleinen Staaten mit einem entsprechend kleinem Staatsdienst ist darüber hinaus das Phänomen zu beobachten, dass persönliche, informelle Netzwerke zwischen Beamten und Politikern im Vergleich zu bevölkerungsreicheren Ländern eine überdurchschnittlich große Rolle spielen. In Kombination mit der hohen Personalfluktuation sorgt dies dafür, dass Ernennungen in Spitzenpositionen, aber auch auf gehobener Ebene in praxi oft auf persönlichen Bindungen beruht. Auch wenn persönliche Bindungen ein Mindestmaß an politischer Loyalität voraussetzen, ist der estnische Staatsdienst nach Einschätzung von *Sootla* und *Roots* jedoch nicht überpolitisiert. (*Sootla/Roots* 1999: 247f.) Ohne die geschilderten Probleme beschönigen zu wollen, scheint der estnische Staatsdienst meines Erachtens doch durchaus attraktiv zu sein, was insbesondere auf Bezahlung und Arbeitsplatzsicherheit zurückzuführen ist.

### 3. Fazit

In allen drei Ländern existieren Gesetze mit dem notwendigen Regelungsumfang, (Idealtypisch siehe Cardona 2000) die die Beschäftigung im Staatsdienst regeln und eine gute Grundlage für Professionalität und gegen Politisierung darstellen. Nichtsdestotrotz sind Politisierung und mangelnde Professionalität weiterhin Probleme, die sich aber mit fortschreitender Geltungsdauer der Gesetze zu nivellieren scheinen. Das Niveau der Bezahlung im öffentlichen Dienst ist in allen drei Fällen prinzipiell attraktiv, wobei im Hinblick auf die Zusammensetzung des Gehaltes, insbesondere hinsichtlich sehr weit gehender Entscheidungskompetenzen der jeweiligen Vorgesetzten, weiterhin in allen drei Ländern Defizite auszumachen sind. Vor allem die Gehaltssysteme müssen meines Erachtens transparenter gestaltet werden und die „Macht“ der jeweiligen Personalverantwortlichen bei der Bestimmung der Höhe verschiedener Zulagen beschränkt werden. Korruption ist in der Verwaltung hauptsächlich beim öffentlichen Auftragswesen und auf lokaler Ebene problematisch. Verhaltenskodizes, Antikorruptionsstrategien und weit reichende Offenlegungsverpflichtungen für die Beamten haben hier offenbar insgesamt eindämmende Wirkung gehabt.

Anders als Polen und die Slowakei verfügt Estland bisher nicht über eine zentrale unabhängige Institution, die für das Management des gesamten Staatsdienstes zuständig ist. Meines Erachtens kann ein solches Amt aber sehr viel zu einer dem Geist der Gesetze entsprechenden Umsetzung beitragen. Voraussetzung hierfür sind allerdings ausreichende Ressourcenausstattung, umfassende gesetzlich festgelegte Mitspracherechte und Weisungsbefugnisse für diese Behörden. Dies scheint in Polen am ehesten verwirklicht zu sein. In der Slowakei existiert zwar eine solche Behörde, ist aber in ihrer Handlungsfähigkeit sehr eingeschränkt.

Die konkreten Reformkonzepte in den einzelnen Staaten waren höchst unterschiedlich und durch mehrere, zum Teil verschiedene Ursachenkomplexe bedingt. Diese reichen von politischer Instabilität und koalitionstaktischen Überlegungen über ethnisch bedingte Probleme bis hin zu beamtenrechtlichen Traditionen, wobei letztere offenkundig die geringste Rolle spielten. Die Vorgaben der EU mögen beim Aufbau eines professionellen unpolitischen Staatsdienstes eine wertvolle Richtschnur dargestellt haben und insbesondere im Falle der Slowakei die Rolle eines nicht zu unterschätzenden Katalysators übernommen haben. Damit sind sie jedoch keinesfalls unumstößlich und dauerhaft die beste Option. Denn während die EU das Laufbahnsystem klar favorisierte, wurde in vielen westeuropäischen „Laufbahnstaaten“ wiederholt die Flexibilisierung des Beamtenrechts diskutiert. So wird im „Laufbahnland“ Bundesrepublik Deutschland derzeit eine Aufteilung der Besoldung in Basisvergütung und Leis-

tungszulage diskutiert, um die Leistungsbereitschaft der Beamten zu erhöhen. Dadurch würde den jeweiligen Vorgesetzten unweigerlich mehr Mitspracherecht bei der Bestimmung individueller Gehälter zugestanden. Diese Entwicklung steht aber nicht im Widerspruch zu der Kritik an zu großen Spielräumen der Vorgesetzten bei der Bestimmung individueller Gehälter in den drei untersuchten Staaten. Denn eine solche Modernisierung des Dienstrechts kann ohne negative Auswirkungen auf die Professionalität des Staatsdienstes nur in Staaten vollzogen werden, deren öffentlicher Dienst entpolitisiert ist. Die Politisierung muss also erst „ausgeschaltet“ sein, bevor an sich politisierende Leistungsanreize zugelassen werden können.

Trotz aller Mängel und der darauf basierenden berechtigten Kritik, bildet das Beamtenrecht in Polen, der Slowakei und Estland m. E. ein stabiles Fundament für den Aufbau und Erhalt eines professionellen, effizienten und neutralen, also entpolitisierten Staatsdienstes.

**Abbildung 4: Zusammenfassung: Fortschritte und Probleme im Vergleich**

|                                    | Polen  | Slowakei  | Estland  |
|------------------------------------|--|---|--|
| <b>Gesetz, seit wann in Kraft?</b> | ZDG (1998), seit 1. Juli 1999  | BG 2001, seit 1. April 2002   | GöD (1995), seit 1. Januar 1996  |
| <b>gültig für</b>                  | Beamte und Angestellte   | Beamte  | Beamte und Angestellte   |
| <b>Einordnung</b>                  | Mischsystem  | eindeutige Nähe zum Laufbahnsystem  | eindeutige Nähe zum Positionssystem  |
| <b>Politisierung</b>               | relativ hoch bis mittel, mit deutlich sinkender Tendenz; ZDG wirkt <i>entpolitisiertend</i> bzgl. der Beamten des zivilen Dienstes | weiterhin hoch (Gesetzeslücken und Gesetzesänderungen) BG erlaubt <i>strukturierte</i> und z.T. <i>versteckte Politisierung</i> <sup>39</sup> | niedrig bis mittel (auch bedingt durch die „Größe“ des Staatsdienstes); GöD erlaubt <i>strukturierte Politisierung</i> |
| <b>Professionalität</b>            | für die „Beamten des zivilen Dienstes“ voll gewährleistet, ansonsten problematisch   | grundsätzlich gewährleistet, aber Gesetzeslücken  | weitgehend gewährleistet   |

<sup>39</sup> Zu den Begriffen „entpolitisiertend“, „strukturierte“ und „versteckte“ Politisierung siehe: Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2002): Personnel Policy Regimes, Political Discretion and Civil Service Reform in Central and Eastern Europe. Paper Prepared for Workshop 4, 'Enlargement and European Governance' ECPR Joint Session of Workshops, Turin, Italy, March 22-27, 2002, S. 14-20.  
<http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/turin/ws4/Meyer-Sahling.pdf> (04.10.2004)

|   |   |   |  |
|---|---|---|--|
| <p><b>Management / Personalverwaltung</b></p> | <p>Amt des zivilen Dienstes in Teilbereichen erfolgreiche zentrale Steuerung;<br/><i>Probleme:</i> zu wenig Kompetenzen; mangelnde Anerkennung durch die übrigen politischen Akteure =&gt; variierende Standards, hohe Fragmentierung</p> | <p>Amt für den Staatsdienst könnte erfolgreich zentral steuern, aber:<br/><i>Probleme:</i> schlechte Ausstattung =&gt; dezentrale Personalverwaltung, variierende Standards, hohe Fragmentierung, Verbesserung der Situation erkennbar; große Widerstände der übrigen politischen Akteure</p> | <p>Abteilung in der Staatskanzlei (6 Mitarbeiter)<br/>=&gt; Personalverwaltung größtenteils dezentral<br/>=&gt; keine einheitlichen Standards, hohe Fragmentierung</p>   |
| <p><b>Gehaltssystem</b></p>                   | <p>Bezahlung grundsätzlich zufrieden stellend; <i>Probleme:</i> Intransparenz, zu große Variationen zwischen den Behörden; zu großer Spielraum für Personalverantwortliche bei Bestimmung individueller Gehälter</p>                      | <p>Bezahlung grundsätzlich zufrieden stellend; <i>Probleme:</i> übermäßig große Spannweiten zwischen Grundgehältern und Bonuszahlungen zu groß; zu großer Spielraum der Vorgesetzten bei Bonuszahlungen</p>   | <p>Bezahlung zufrieden stellend; <i>Probleme:</i> zu große Variationen zwischen den Behörden; übermäßig große Spannweite zwischen festen und variablen Bestandteilen der Gehälter; zu großer Spielraum der Vorgesetzten bei Bonuszahlungen</p> |
| <p><b>Korruption</b></p>                      | <p>in Teilen der Verwaltung problematisch</p>   | <p>in Teilbereichen der Verwaltung relativ hoch</p>   | <p>niedrig, in Verwaltung nicht problematisch</p>  |

Quelle: Eigene Darstellung.

## Literatur

- Allnut, Luke / Druker, Jeremy/ Tracy, Jen** (2002): Central Europe, Southeast Europe and the Baltic states, in: Global Corruption Report 2002. [http://www.globalcorruptionreport.org/download/gcr2001/rr\\_ceseb.pdf](http://www.globalcorruptionreport.org/download/gcr2001/rr_ceseb.pdf) (10.05.2005)
- Ansbach, Tatjana** (1996): Der Rechtsstatus der nicht-estnischen Bevölkerung in Estland, in: Recht in Ost und West. Zeitschrift für Ostrecht und Rechtsvergleichung, ROW 7/1996, S. 217-225.
- Arter, David** (1996): Parties and Democracy in the Post-Soviet Republics: The Case of Estonia, Dartmouth.
- Banaszak, Bogusław** (1994): Moralisch-rechtliche Aufarbeitung und Entkommunisierung in Polen, in: Recht in Ost und West. Zeitschrift für Ostrecht und Rechtsvergleichung, ROW 3/1994, S. 113 - 117.
- Bekke, Hans/Perry, James/Toonen, Theo** (1996): Introduction: Conceptualizing Civil Service Systems, in: Dies. (eds.) (1996): Civil Service in Comparative Perspective, Indiana University Press, S. 1-10.
- Bercik, Peter / Nemeč, Juraj** (1999): The Civil Service System of the Slovak Republic, in: Verheien, Tony (1999): Civil Service Systems in Central and Eastern Europe, Cheltenham, S. 184-209.
- Bertelsmann Transformation Index (2003)**: Estland, Polen bzw. Slowakei [www.bertelsmann-transformations-index.de](http://www.bertelsmann-transformations-index.de) (21.02.05)
- Bossaert, Danielle/Demmke, Christoph** (2002): Der öffentliche Dienst in den Beitrittsstaaten. European Institute of Public Administration. Maastricht
- Brusis, Martin / Kempe, Iris / van Meurs, Wim** (2003): Central and Eastern Europe and the Baltic states, in: Global Corruption Report 2003. [http://www.globalcorruptionreport.org/download/gcr2003/17\\_CEE\\_Baltic\\_\(Brusis\\_et\\_al\).pdf](http://www.globalcorruptionreport.org/download/gcr2003/17_CEE_Baltic_(Brusis_et_al).pdf) (10.05.2005)
- Cardona, Francisco** (2000): A General Structure of Topics to be Covered by a Law on Civil Service. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN007279.pdf> (23.02.2005)
- Czaputowicz, Jacek** (2002): Implications of Poland's Integration with the European Union for Civil Service, in: The Polish Yearbook of Civil Service, 2002, S. 7-36. [http://www.usc.gov.pl/apps/a/index.jsp?place=usc\\_sub\\_menu\\_a&news\\_cat\\_id=140](http://www.usc.gov.pl/apps/a/index.jsp?place=usc_sub_menu_a&news_cat_id=140) (22.10.2004)
- Dimitrova Antoaneta** (2002): Enlargement, Institution-Building, and the EU's Administrative Capacity Requirement, in: West European Politics, 25:4, 171-190.
- Dunleavy, Patrick** (1991): Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science. New York
- European Commission** (1997): Commission Opinions of 15 July 1997
- Europäische Kommission** (1998): Regelmäßige Berichte über die Fortschritte Estlands auf dem Weg zum Beitritt, S. 9;
- Europäische Kommission** (1999): Regelmäßiger Bericht der Kommission 1999 über die Fortschritte der Slowakei auf dem Weg zum Beitritt, S. 63. <http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/index.htm> (13.04.2005)
- Europäische Kommission** (2000a): Regelmäßiger Bericht der Kommission 2000 über die Fortschritte der Slowakei auf dem Weg zum Beitritt, S. 18.
- Europäische Kommission** (2000b): Regelmäßige Berichte über die Fortschritte Estlands auf dem Weg zum Beitritt 2000: S. 16 f. <http://europa.eu.int/comm/enlargement/dics/index.htm> (13.04.2005)
- Europäische Kommission** (2001): Regelmäßiger Bericht 2001 über die Fortschritte Polens auf dem Weg zum Beitritt, S. 20;
- Europäische Kommission** (2002): Regelmäßiger Bericht 2002 über die Fortschritte Estlands auf dem Weg zum Beitritt, S. 21;
- Europäische Kommission** (2003a): Umfassender Monitoring-Bericht über die Vorbereitungen Polens auf die Mitgliedschaft, S. 15.
- Europäische Kommission** (2003b) Umfassender Monitoring-Bericht über die Vorbereitungen Estlands auf die Mitgliedschaft, S. 11.
- Europäischer Rat** (1995) Tagung am 15. – 16. Dezember 1995 in Madrid: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00400-C.D5.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00400-C.D5.htm) (05.04.2005)
- Fitzmaurice, John** (1998): Politics and Government in the Visegrad Countries: Poland, Hungary, the Czech Republic and Slovakia. New York: St. Martin's Press Inc
- Fournier, Jacques** (1998): Administrative Reform in the Commission Opinions Concerning the Accession of the Central and Eastern European Countries to the European Union, in: SIGMA PAPERS No. 23, CCNM/SIGMA/PUMA (98)39, (Chapter 7), S. 110 – 119. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN006800.pdf> (23.02.2005)
- Freedom House** (2004): Nations in Transit: Estonia. <http://www.freedomhouse.org/research/nitransit/2004/estonia2004.pdf> (21.04.2005)
- Götz, Klaus H./Hellmut Wollmann** (2001): Governmentalizing central executives in post-communist Europe: a four-country comparison, in: Journal of European Public Policy 8:6 Dec. 2001, pp. 864-887.

- Kieser**, Alfred (1995): Max Webers Analyse der Bürokratie, in: Ders. (Hrsg.): *Organisationstheorien*, 2., überarb. Auflage, Stuttgart: Kohlhammer, S. 31-56.
- Kipke**, Rüdiger (2004): Das Politische System der Slowakei, in: Ismayr, W. (Hrsg.): *Die politischen Systeme Osteuropas*, 2. aktualisierte und überarbeitete Auflage, Opladen, Leske + Budrich, S. 285-321.
- Krämer**, Raimund (1998): Regionen als internationale Akteure – Eine Vorverständigung, in: Ders. (Hrsg.): *Regionen in der Europäischen Union*, Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, S. 11-25.
- Krehbiel**, Keith (1991): *Information and Legislative Organization*. The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Linz**, Juan / Stepan, Alfred (1996): *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore
- Matějů**, Petr / Hanley, Eric (1998): Die Herausbildung ökonomischer und politischer Eliten in Ostmitteleuropa, in: Hatschikjan, Magarditsch A. / Altmann, Franz-Lothar (Hrsg.): *Eliten im Wandel: Politische Führung, wirtschaftliche Macht und Meinungsbildung im neuen Osteuropa*, Paderborn u.a.: Schöningh S. 145 – 171.
- Matthes**, Claudia-Yvette (1999): *Polen und Ungarn – Parlamente im Systemwechsel*, Opladen, Leske + Budrich.
- McCubbins**, Mathew D./Page, Talbot (1987): A theory of congressional delegation, in: McCubbins, Mathew D./Sullivan, Terry: *Congress: Structure and Policy*, Cambridge University Press, S. 409-425.
- Merkel**, Wolfgang / Puhle, Hans-Jürgen (1999): *Von der Diktatur zur Demokratie*. Opladen. Westdeutscher Verlag.
- M.E.S.A.10 1999**, *Center for Economic and Social Analysis*: Strategy of Public Administration Reform in the Slovak Republic, July, S. 55 f. <http://www.mesa10.sk/en/vs/index.asp?id=5> (05.05.2005)
- Meyer-Sahling**, Jan-Hinrik (2004): Civil Service Reform in Post-Communist Europe: The Bumpy Road to Depoliticisation, in *West European Politics*, Vol. 27, No 1 (Jan. 2004), S. 71-103.
- Nemec**, Juraj (1999): Civil Service and State Administration (CSSA): Country Report: Slovakia, 31. March 1999. <http://www.sigmaweb.org/libpubs/pubslovakia.htm> (20.04.2005)
- Nižňanský**, Viktor / Pilát, Jaroslav (2001): Public Administration Reform in Slovak Republic: Management of the Process. <http://www.mesa10.sk/en/vs/index.asp?id=5> (05.05.2005)
- Nunberg**, Barbara. *Ready for Europe: public administration reform and European Union accession in Central and Eastern Europe*. Washington, DC: World Bank, 2000.
- O'Dwyer**, Connor (2002): *Civilizing the State Bureaucracy: The Unfulfilled Promise of Public Administration Reform in Poland, Slovakia and the Czech Republic (1990-2000)*, University of California, Berkeley, Institute of Slavic, East European and Eurasian Studies, Paper 2002-01-odwy Year 2002. [http://repositories.cdlib.org/iseees/bps/2002\\_01-odwy](http://repositories.cdlib.org/iseees/bps/2002_01-odwy) (02.03.2005)
- Offe**, Claus (1994): *Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im neuen Osten*. Frankfurt a. M.
- Pierre**, Jon (1995): Comparative public administration: the state of the art, in: Ders. (Hrsg.): *Bureaucracy in the Modern State*, Aldershot [u. a.]: Edward Elgar, 1995, S. 1-17.
- Pitera**, Julia (2004): Poland, in: *Global Corruption Report 2005: Country reports*, S. 193 -196. <http://www.globalcorruptionreport.org/download.html> (10.05.2005)
- Potůček**, Martin (2004): The Capacities to Govern in Central and Eastern Europe, in: Ders. (Ed.): *The Capacity to Govern in Central and Eastern Europe*. S. 91 - 108. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN018500.pdf> (20.10.2004)
- Public Service Yearbook Estonia (2003)**. <http://www.riigikantselei.ee/?id=2811> (13.03.2005)
- Randma**, Tiina (2001): A Small Civil Service in Transition: The case of Estonia, in: *Public Administration and Development*, 21, 2001, S. 41-51.
- Redecker**, Niels von (2002): *Das polnische Beamtenrecht*. Studien des Instituts für Ostrecht, München.
- Rouban**, Luc (2003): Politicization of the Civil Service, in: Peters, Guy and Jon Pierre (eds.): *Handbook of Public Administration*, Sage Foundation, 2003, pp. 310-320.
- Schuppert**, Gunnar Folke (2000): *Verwaltungswissenschaft. Nomos*, Baden-Baden.
- Sičáková-Beblavá**, Emília / Zemanovičová, Daniela (2004): Slovakia, in: *Global Corruption Report 2005: Country reports*, S. 206 -209. <http://www.globalcorruptionreport.org/download.html> (05.05.2005)
- SIGMA** (1999a): *Public Management Profiles of Central and Eastern European Countries: Poland, 1999* (<http://www.sigmaweb.org/libpubs/pubpoland.htm> , 22.12.2004)
- SIGMA** (1999b): *Public Management Profiles of Central and Eastern European Countries: Slovakia, 1999* (<http://www.sigmaweb.org/libpubs/pubslovakia.htm> , 22.12.2004)
- SIGMA** (2002a): *Estonia: Public Service and the Administrative Framework Assessment 2002*. <http://www.sigmaweb.org/libpubs/pubestonia.htm> (22.12.2004)
- SIGMA** (2002b): *Slovak Republic: Public Service and Administrative Framework Assessment 2002* (<http://www.sigmaweb.org/libpubs/pubslovakia.htm> (22.12.2004)
- SIGMA** (2003a): *Poland: Public Service and Administrative Framework Assessment 2003*. <http://www.sigmaweb.org/libpubs/pubpoland.htm> (22.12.2004)



- SIGMA** (2003b): Slovak Republic: Public Service and Administrative Framework Assessment 2003 (<http://www.sigmaxweb.org/libpubs/pubslovakia.htm>) (22.12.2004)
- Sootla**, Georg and Harry Roots (1999): The Civil Service in the Republic of Estonia, in: Verheijen, Tony (1999): Civil Service Systems in Central and Eastern Europe, Cheltenham, S. 235-266.
- Staroňová**, Katarína (2003): Role and Role Perceptions of Senior Officials in Slovakia. [http://www.nispa.sk/files/conferences/2003/wg\\_1/Staronova.pdf](http://www.nispa.sk/files/conferences/2003/wg_1/Staronova.pdf), (04.10.2004).
- Steen**, Anton (1997): The New Elites in the Baltic States: Recirculation and Change, in: Scandinavian Political Studies, Vol. 20, No.1, 1997, S.91-112.
- Strategy of Public Administration Reform in the Slovak Republic (1999)**, July. <http://www.mesa10.sk/en/vs/index.asp?id=5> (05.05.2005)
- Strohbach**, Astrid / Tragl, Stefanie (2004): Reform der Ministerialverwaltung in Estland und Polen seit 1990. Systemtransformation in der Perspektive des EU-Beitritts, in: Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte 16 (2004), S. 197-233.
- Strohbach**, Astrid (2004): Vom Sowjetkolchos zum Musterknaben. Die Estnische Ministerialverwaltung am Beispiel der Landwirtschaft. [http://www.uni-potsdam.de/u/lv\\_verwaltung/](http://www.uni-potsdam.de/u/lv_verwaltung/) (23.10.2004)
- Szelényi**, Iván / Szelényi, Szonja (1995): Circulation of reproduction of elites during the postcommunist transformation of Eastern Europe: Introduction, in: Theory and Society 24, 1995, S. 615-638.
- Szomolányi**, Soňa (1994): Die alten Eliten im neuen slowakischen Staat, in: Die real-existierende postsozialistische Gesellschaft. Potsdam, S. 214-227.
- The Government Office of the Slovak Republic (2000)**: The concept for decentralisation and modernisation of public administration, Bratislava, March. <http://www.mesa10.sk/en/vs/index.asp?id=5> (05.05.2005)
- Torres-Bartyzel**, Claudia / Kacprowicz, Grazyna (1999): The National Civil Service System in Poland, in: Verheijen, Tony (1999): Civil Service Systems in Central and Eastern Europe, Cheltenham, S. 159-183.
- Transparency International (2004)**, Corruption Perception Index 2004 (CPI) [http://www.transparency.de/Tabellarisches\\_Ranking.542.0.html](http://www.transparency.de/Tabellarisches_Ranking.542.0.html) (30.04.2005) [http://www.transparency.de/uploads/media/PCI\\_2004\\_PDF.pdf](http://www.transparency.de/uploads/media/PCI_2004_PDF.pdf) (30.04.2005)
- Vanagunas**, Stanley (1999): The Civil Service Reform in the Baltics, in: Verheijen, Tony (1999): Civil Service Systems in Central and Eastern Europe, Cheltenham, S.213-234.
- Väärtnõu**, Oliver (2004): Overview of the Estonian Public Service, in: Public Service Yearbook 2003. <http://www.riigikantselei.ee/?id=2811> (13.03.2005).
- Viks**, Külli (2002): Europeanisation and Transformation of Public Administration: The case of Estonia. <http://www.iep-berlin.de/forschung/moe-europaeisierung/publikationen/index.htm> (16.06.2004)
- Wiatr**, Jerzy J. (1995): The Dilemma of Re-organizing the Bureaucracy in Poland during the Democratic Transition, in: Communist and Post-Communist Studies, Vol. 28, No. 1, 1995, S. 153-160.