

Zwischen Europäisierung und innenpolitischer Auseinandersetzung:

Der Umbau der Ministerialverwaltung in Estland und Polen

Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades doctor rerum politicarum (Dr.rer.pol.)
eingereicht im Oktober 2006 an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der
Universität Potsdam

von

Stefanie Tragl

Erstgutachter: Prof. Dr. Werner Jann
Lehrstuhl Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation
Universität Potsdam

Zweitgutachter: Prof. Dr. Klaus H. Goetz
Lehrstuhl Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland
Universität Potsdam

Elektronisch veröffentlicht auf dem
Publikationsserver der Universität Potsdam:
<http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2008/1590/>
<urn:nbn:de:kobv:517-opus-15905>
[<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-15905>]

Inhalt

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen.....	4
Abkürzungsverzeichnis	6
Danksagung.....	11
Einleitung	13
1 Verwaltungsreformen in Mittel- und Osteuropa: Kommunistisches Erbe und Reformschritte	19
1.1 Stand und Themen der Forschung.....	19
1.2 Analyserahmen der vorliegenden Untersuchung	29
2 Transformation und Europäisierung der Verwaltungssysteme in Mittel- und Osteuropa: Erklärungsansätze.....	39
2.1 Neoinstitutionalismus als begrifflicher Bezugsrahmen.....	39
2.2 Institutionendesign in postkommunistischen Gesellschaften.....	45
2.3 Die externe Dimension - Europäisierung von Regierungs- und Verwaltungssystemen	59
2.3.1 Europäisierung der Verwaltungen in den „alten“ EU-Mitgliedstaaten.....	60
2.3.2 Europäisierung „Eastern Style“: Der europäische Einfluss im Beitrittsprozess	77
3 Modelle und Instrumente der Europäisierung im Beitrittsprozess.....	91
3.1 Horizontale Anforderungen der EU an die Verwaltungssysteme der Beitrittsländer	92
3.2 Sektorale Referenzmodelle: Die Europäische Agrar- und Strukturpolitik.....	102
3.2.1 Die Gemeinsame Agrarpolitik	102
3.2.2. Die Verfahren der europäischen Strukturfondsförderung.....	106
3.3 Finanzielle Unterstützung im Beitrittsprozess: Die Vor-Beitrittsprogramme.....	112
3.4 Beratung durch internationale Organisationen und Partnerschaften.....	119
3.5 Die wichtigsten Stationen auf Estlands und Polens Weg in die EU	125
4 Rahmenbedingungen: Regierungs- und Parteiensysteme in der Transformation	129
4.1 Staatssozialismus und Art des Systemwechsels.....	129
4.2 Grundzüge der Regierungs- und Parteiensysteme	142
4.2.1 Regierungssysteme.....	142
4.2.2 Parteiensysteme.....	150
4.2.3 Regierungsstabilität.....	157

4.3 Größe des Landes	164
5 Die horizontale Dimension: Querschnittsthemen der Verwaltungsreform	169
5.1 Grundstrukturen und Reformen des Regierungsapparats.....	170
5.1.1 Estland: Radikaler Neubeginn und schrittweise Reformen.....	171
5.1.2 Polen: Kontroversen um die Reform des Regierungszentrums	181
5.1.3 Grundstrukturen und Reformen im Ländervergleich	194
5.2 Fallbeispiel I: Horizontale Koordination durch Regierungszentrale und Ausschüsse ..	197
5.2.1 Estland: Koordination autonomer Ministerien.....	198
5.2.2. Polen: Hierarchische Koordination einer fragmentierten Regierung.....	208
5.2.3 Koordinationssysteme im Ländervergleich.....	215
5.3 Fallbeispiel II: Die Reform des öffentlichen Dienstes	218
5.3.1 Estland: Flexibilisierung nach skandinavischem Vorbild.....	220
5.3.2 Polen: Die umkämpfte Einführung des öffentlichen Dienstes	226
5.3.3 Reformen des öffentlichen Dienstes im Ländervergleich	232
5.4 Zwischenfazit: Verlauf und Ergebnisse der Verwaltungsreformen in der horizontalen Dimension	237
6 Sektorale Organisationsstrukturen im Wandel: Die Landwirtschaftsverwaltung als Fallbeispiel III	243
6.1 Das Politikfeld Landwirtschaft als Handlungsrahmen	244
6.1.1 Landwirtschaft als Wirtschaftssektor	244
6.1.2 Der Einfluss landwirtschaftlicher Parteien und Interessengruppen	248
6.1.3 Landwirtschaftspolitik in Estland und Polen vor dem Beitritt zur EU	252
6.2. Die Landwirtschaftsministerien	259
6.2.1 Das estnische Landwirtschaftsministerium.....	260
6.2.2 Das polnische Landwirtschaftsministerium	266
6.2.3 Die Landwirtschaftsministerien im Ländervergleich.....	274
6.3 Die landwirtschaftlichen Agenturen.....	276
6.3.1 Neuaufbau der estnischen Landwirtschaftsagentur.....	277
6.3.2 Problematische Reform der polnischen Landwirtschaftsagenturen	280
6.3.3. Die landwirtschaftlichen Agenturen im Ländervergleich	289
6.4 Zwischenfazit: Entwicklungen in der Landwirtschaftsverwaltung in Estland und Polen	291
Schlussbemerkung.....	295

Literaturverzeichnis.....	307
Anhang I: Interviewpartner in Polen.....	328
Anhang II: Interviewpartner in Estland.....	331

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Tabelle 1: Anforderungen der EU an nationale Verwaltungen.....	33
Tabelle 2: Zusammenhang von Regimetypp, Art des Systemwechsels und Parteiensystem.....	51
Tabelle 3: Hypothesen des Rational-Choice- und des Soziologischen Institutionalismus	68
Tabelle 4: Instrumente der EU im Erweiterungsprozess.....	85
Tabelle 5: Die wichtigsten Schritte Estlands und Polens auf dem Weg zum Beitritt	126
Tabelle 6: Die estnischen Regierungen von 1990 bis 2004	159
Tabelle 7: Die polnischen Regierungen 1989-2004	162
Tabelle 8: Vergleich der durchschnittlichen Amtszeiten in Tagen	163
Tabelle 9: Umsetzung des Gesetzes über Regierungsbereiche in zwei Kabinetten.....	188
Tabelle 10: Grundprinzipien der Regierungsarbeit.....	217
Tabelle 11: Systeme des öffentlichen Dienstes in Estland und Polen.....	233
Tabelle 12: Bedeutung der Landwirtschaft als Wirtschaftssektor	246
Tabelle 13: Die estnischen Landwirtschaftsminister 1990-2002	265
Tabelle 14: Beschäftigte im Landwirtschaftsministerium zwischen 1995 und 2003.....	266
Tabelle 15: Die polnischen Landwirtschaftsminister 1989-2005	271
Tabelle 16: Beschäftigte im Landwirtschaftsministerium zwischen 1985 und 2003.....	273
Tabelle 17: Unterschiedliche Entwicklungspfade der Landwirtschaftsverwaltungen	292
Abbildung 1: Das Institutional Compliance Modell	72
Abbildung 2: Veränderung der opportunity structures	73
Abbildung 3: Typischer Aufbau eines estnischen Ministeriums	173
Abbildung 4: Typischer Aufbau eines polnischen Ministeriums.....	190
Abbildung 5: Die estnische Staatskanzlei (Oktober 2004)	199
Abbildung 6: Die polnische Kanzlei des Premierministers (September 2004).....	210
Abbildung 7: Vergleich der Producer Support Estimates (%PSE) in Estland, Polen und der EU.....	254
Abbildung 8: Das estnische Landwirtschaftsministerium 1997.....	262
Abbildung 9: Das estnische Landwirtschaftsministerium 2004.....	264
Abbildung 10: Das polnische Landwirtschaftsministerium 1997	268
Abbildung 11: Das polnische Landwirtschaftsministerium 2003	272
Abbildung 12: Das Estnische Landwirtschaftliche Register- und Informationsamt 2003.....	279
Abbildung 13: Agentur für den Agrarmarkt 2003	282
Abbildung 14: Die Agentur für die Restrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft (Dezember 2003).....	285
Abbildung 15: Phasen des Transformations- und des Europäisierungprozesses	296

Box 1: Die Kopenhagener Kriterien.....	82
Box 2: Ziele der Strukturfondsförderung 1994-1999.....	108
Box 3: Ziele der Strukturfondsförderung 2000-2006.....	109

Abkürzungsverzeichnis

ANR	<i>Agencja Nieruchomości Rolnych</i> (Agentur für landwirtschaftliche Liegenschaften)
AP	<i>Arengupartei</i> (Progressive Partei) ¹
AriMR	<i>Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa</i> (Agentur für die Restrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft)
ARR	<i>Agencja Rynku Rolnego</i> (Agentur für den Agrarmarkt)
AWRSP	<i>Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa</i> (Agentur für landwirtschaftliches Eigentum des Staatsschatzes)
AWS	<i>Akcja Wyborcza „Solidarność“</i> (Wahlaktion „Solidarität“)
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMELF	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BRD	Bundesrepublik Deutschland
CFCU	<i>Central Contracting and Financing Unit</i>
COREPER	<i>Comité des Représentants Permanents</i> (Ausschuss der Ständigen Vertreter in der EU)
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DG	<i>Direction Generale</i> (Generaldirektion)
DIS	<i>Decentralised Implementation System</i>
Dz.U.	<i>Dziennik Ustaw</i> (Gesetzblatt)
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EAGFL-A	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Ausrichtung
EC	<i>European Communities</i>
EDIS	<i>Extended Decentralised Implementation System</i>
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EK	<i>Eesti Koondrakond</i> (Estnische Sammlungspartei)
EKP	Estnische Kommunistische Partei
EKR	<i>Eesti Konservatiivne Rahvaerakond</i> (Estnische Konservative Partei)
EL	<i>Eesti Liberaaldemokraatlik Partei</i> (Estnische Liberaldemokratische Union)
EM	<i>Eesti Maahlit</i> (Estnische Landpartei)
EME	<i>Eesti Maarahva Erakond</i> (Estnische Landvolkpartei)
EMKE	<i>Eesti Maakeskerakond</i> (Estnische Ländliche Zentrumspartei)

¹ Abspaltung von der Estnischen Zentrumspartei im Mai 1996.

ENA	<i>Ecole Nationale d'Administration</i> (Nationale Hochschule für Verwaltung)
EPKK	<i>Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda</i> (Estnische Kammer für den Landwirtschaft und Handel)
EPPD	Einheitliches Programmplanungsdokument
EPTK	<i>Eestimaa Põllumajandustootjate Keskliit</i> (Estnischer Zentralverband der Agrarproduzenten)
ER	<i>Eestimaa Rahvaliid</i> (Estnische Volkspartei) ²
ERSP	<i>Eesti Rahvusliku Sõltumatuse Partei</i> (Estnische Partei der nationalen Unabhängigkeit)
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESSR	Estnische Sozialistische Sowjetrepublik
ETKL	<i>Eestimaa Talupidajate Keskliit</i> (Estnischer Bauernverband)
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EÜR	<i>Eestimaa Ühendatud Rahvapartei</i> (Estnische Vereinigte Volkspartei)
EVKE	<i>Eesti Kristlik Demokraatlik Liit</i> (Estnische Christdemokratische Union)
EzP	Ergänzung zur Programmplanung
FAPA	<i>Foundation of Assistance Programmes for Agriculture</i>
FDPA	<i>Foundation for the Development of Polish Agriculture</i>
FIAF	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
FRiOR	<i>Fundusz Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa</i> (Fonds für die Restrukturierung und Entschuldung der Landwirtschaft)
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GFK	Gemeinschaftliches Förderkonzept
GI	Gemeinschaftsinitiative
GMO	Gemeinsame Marktorganisation
GöD	Gesetz über den öffentlichen Dienst
GöDEst	Estnisches Gesetz über den öffentlichen Dienst
GöDPI	Polnisches Gesetz über den öffentlichen Dienst
OECD/ GOV	OECD/ Public Governance and Territorial Development
GSR	Gesetz über die Staatsregierung
I	<i>Isamaa - Pro Patria</i> (Vaterlandsunion)
IACS	<i>Integrated Administration and Control System</i>
IAMO	Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa
InVeKOS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

² Die estnische Volkspartei entstand im Oktober 1999 aus der Estnischen Landvolkpartei und der Estnischen Sammlungspartei.

ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
ISPA	<i>Instrument for Structural Policies for Pre-Accession</i>
K	<i>Eesti Keskerakond</i> (Estnische Zentrumspartei)
KBN	Komitet Badań Naukowych (Komitee für wissenschaftliche Forschung)
KERM	<i>Komitet Europejski Rady Ministrów</i> (Europaausschuss des Ministerrats)
KIE	<i>Komitet Integracji Europejskiej</i> (Komitee für Europäische Integration)
KLD	<i>Kongres Liberalno-Demokratyczny</i> (Liberal-demokratischer Kongress)
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KMÜ	<i>Koonderakond ja Maarahva Ühendus</i> (Wahlallianz von Koalitionspartei und Landvolkpartei) ³
KOR	<i>Komitet Obrony Robotników</i> (Komitee zur Verteidigung der Arbeiter)
KP	Kommunistische Partei
KPRM	<i>Kancelaria Prezesa Rady Ministrów</i> (Kanzlei des Premierministers)
KRUS	<i>Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego</i> (Sozialversicherungskasse für Landwirte)
KSAP	<i>Krajowa Szkoła Administracji Publicznej</i> (Nationale Hochschule für öffentliche Verwaltung)
KZRKiOR	<i>Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych</i> (Landesverband der Bauern, Landwirtschaftszirkel und –organisationen)
LAG	Lokale Aktionsgruppe
LAU	<i>Local administrative units</i>
LPR	<i>Liga Polskich Rodzin</i> (Liga der polnischen Familien)
M	<i>Mõõdukad</i> (Die Moderaten)
MKoduE	<i>Meie kodu on Eestimaa</i> (Unsere Heimat ist Estland)
MOE	Mittel- und Osteuropa
MRGŻ	<i>Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej</i> (Ministerium für Land- und Nahrungsmittelwirtschaft)
MRLGŻ	<i>Ministerstwo Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej</i> (Ministerium für Land-, Forst- und Nahrungsmittelwirtschaft)
MRiRW	<i>Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi</i> (Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung)
NAO	<i>National Authorising Officer</i>
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NCP	<i>National Contact Point</i>
NPAA	<i>National Programmes for the Adoption of the Acquis</i> (Nationales Programm zur Übernahme des Acquis)

³ Wahlallianz der Sammlungspartei und der Landunion für die Wahl 1995.

NPM	<i>New Public Management</i>
NSZZ RI „S”	<i>Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność“ Rolników Indywidualnych (Unabhängige Gewerkschaft der Individualbauern „Solidarność“)</i>
NUTS	<i>Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques (Systematik der Gebiets-einheiten für die Statistik)</i>
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OP	Operationelles Programm
PAA	<i>Pre-Accession Advisor</i>
PAOW	<i>Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich (Programm zur Aktivierung ländlicher Gebiete)</i>
PC	<i>Porozumienie Centrum (Zentrumsallianz)</i>
PChD	<i>Partia Chrześcijańskich Demokratów (Partei der Christlichen Demokraten)</i>
PD	<i>Partia Demokratyczna (Demokratische Partei)</i>
PHARE	<i>Poland and Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy</i>
PHARE CBC	<i>PHARE Cross Border Cooperation</i>
PiS	<i>Prawo i Sprawiedliwość (Recht und Gerechtigkeit)</i>
PL	<i>Porozumienie Ludowe (Bauernallianz)</i>
PMU	<i>Program Management Unit</i>
PO	<i>Platforma Obywatelska (Bürgerplattform)</i>
PPG	<i>Polski Program Gospodarczy (Polnisches Wirtschaftsprogramm)</i>
PRIA	<i>Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet (Landwirtschaftliches Register- und Informationsamt)</i>
PRIK	<i>Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Keskus (Landwirtschaftliches Registrierungs- und Informationszentrum)</i>
PRL	<i>Polska Rzeczpospolita Ludowa (Volksrepublik Polen)</i>
PSE	<i>Producer Support Estimate</i>
PSL	<i>Polskie Stronnictwo Ludowe (Polnische Bauernpartei)</i>
PSL „S”	<i>Polskie Stronnictwo Ludowe „Solidarność” (Polnische Bauernpartei - Solidarität)</i>
PSL PL	<i>Polskie Stronnictwo Ludowe – Porozumienie Ludowe (Polnische Bauernpartei - Bauernallianz)</i>
PÜ/ EPPE	<i>Pensionäride Ühing/ Eesti Pensionäride ja Perede Erakond (Pensionärsunion)</i>
OECD/ PUMA	OECD/ Public Management Service
PZPR	<i>Polska Zjednoczona Partia Robotnicza (Polnische Vereinigte Arbeiterpartei)</i>
RC	<i>Rational Choice</i>
RCI	<i>Rational Choice Institutionalismus</i>

RCSS	<i>Rządowe Centrum Studiów Strategicznych</i> (Regierungszentrum für strategische Studien)
RK	<i>Eesti Reformierakond</i> (Estnische Reformpartei)
ROP	<i>Ruch Odbudowy Polski</i> (Bewegung zum Wiederaufbau Polens)
RP	<i>Ühendus Vabariigi Eest - Res Publica</i> (Union für die Republik - Res Publica)
SAPARD	<i>Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development</i>
SChL	<i>Stronnictwo Chrześciansko-Ludowe</i> (Christliche Bauernpartei)
SD	<i>Stronnictwo Demokratyczne</i> (Demokratische Partei)
SDPL	<i>Socjaldemokracja Polska</i> (Sozialdemokratie Polens)
SdRP	<i>Socjaldemokracja Rzeczpospolitej Polskiej</i> (Sozialdemokratie der Republik Polen)
SI	Soziologischer Institutionalismus
OECD/ SIGMA	OECD/ <i>Support for Improvement in Governance and Management</i>
SKL	<i>Stronnictwo Konserwatywno-Ludowe</i> (Konservative Bauernpartei)
SLD	<i>Sojusz Lewicy Demokratycznej</i> (Bündnis der Demokratischen Linken)
TACIS	<i>Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States</i>
UD	<i>Unia Demokratyczna</i> (Demokratische Union)
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UKIE	<i>Urząd Komitetu Integracji Europejskiej</i> (Amt des Komitees für Europäische Integration)
UNITAR	<i>United Nations Institute for Training and Research</i>
UP	<i>Unia Pracy</i> (Arbeitsunion)
URM	<i>Urząd Rady Ministrów</i> (Amt des Ministerrats)
USC	<i>Urząd Służby Cywilnej</i> (Amt für den öffentlichen Dienst)
UW	<i>Unia Wolności</i> (Freiheitsunion)
VKR	<i>Vabariiklaste ja Konservatiivide Rahvaerakond</i> (Republikanische und Konservative Volkspartei)
WTO	<i>World Trade Organization</i>
ZChN	<i>Zjednoczenie Chrześcijansko-Narodowe</i> (Christlich-Nationale Vereinigung)
ZK	Zentralkomitee
ZSL	<i>Zjednoczone Stronnictwo Ludowe</i> (Vereinigte Bauernpartei)
ZUS	<i>Zakład Ubezpieczeń Społecznych</i> (Sozialversicherungsanstalt)

Danksagung

An erster Stelle möchte ich Prof. Werner Jann und Jochen Franzke für die gute Zusammenarbeit im Forschungsprojekt „Entstehungsbedingungen, Organisation und Leistungsfähigkeit der zentralstaatlichen Ministerialverwaltung in Mittel- und Osteuropa“ danken. Darüber hinaus danke ich der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) für die Förderung des Projekts. Prof. Jann danke ich außerdem für die Betreuung meiner Dissertation und dafür, dass er mir die Möglichkeit gab, auch nach Auslaufen des Forschungsprojekts weiter an seinem Lehrstuhl tätig zu sein. Einen besonderen wissenschaftlichen Dank richte ich an Prof. Goetz nicht nur für die Übernahme des Zweitgutachtens, sondern auch für die vielen Anregungen, die mir seine Forschungsarbeiten boten.

Ein großer Dank gebührt Astrid Böddener und Olaf Dahlmann, mit denen ich nicht nur im oben genannten Forschungsprojekt zusammenarbeiten durfte, sondern die mich darüber hinaus auch mit Ideen, kritischen Kommentaren und der Lektüre und Korrektur einzelner Kapitel unterstützt haben, ebenso wie Mara Kuhl.

Matthias Veigel danke ich für die fortwährende moralische Unterstützung während aller Phasen der Dissertation und für vieles vieles mehr.

Berlin, im September 2006

Stefanie Tragl

Einleitung

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit den Reformprozessen, die sich vom Zeitpunkt des Systemumbruchs 1989/90 bis zum EU-Beitritt 2004 in den Ministerialverwaltungen Estlands und Polens vollzogen haben. Die beiden Länder sind exemplarisch zu sehen für die Staaten Mittel- und Osteuropas. Die Ministerialverwaltungen in der Region haben in diesen 15 Jahren tiefgreifende Änderungsprozesse durchlaufen und sich von einem Instrument der kommunistischen Herrschaft zu einem Bestandteil demokratischer Regierungsapparate gewandelt. Die Veränderungen standen im Spannungsfeld zweier Prozesse, einerseits des von innenpolitischen Erfordernissen geprägten Transformationsprozesses und andererseits des Europäisierungsprozesses, in dem die EU als einflussreicher externer Akteur hinzutrat.

Konzeptionell greift die Untersuchung entsprechend der Themenstellung auf zwei wissenschaftliche Diskussionsstränge zurück, die sie zu verbinden versucht: die institutionelle Transformationsforschung (etwa Crawford/ Lijphart 1997, Offe 1996, Wiesenthal 2001a und b) und die Debatten um die Europäisierung von Regierungs- und Verwaltungssystemen (Caporaso/ Cowles/ Risse 2001, Goetz/ Hix 2000, Heritier et al. 2001, Knill 2001, Featherstone/ Radaelli 2003).

Die Veränderungen in der Zentralverwaltung stehen allerdings selten im Mittelpunkt der wissenschaftlichen Debatten, die bislang innerhalb dieser beiden Diskussionsstränge geführt wurden (Ausnahmen sind etwa Hesse 1993, Goetz/ Wollmann 2001, Nunberg 1999, Lippert/ Umbach 2005). Die „klassische“ Transformationsforschung befasste sich vor allem mit der Wirtschaftstransformation und mit Fragen der makroinstitutionelle Gestaltung der Demokratie, also der Ausgestaltung von Verfassungsinstitutionen wie Parlament und Präsident oder der Herausbildung von Parteiensystemen, während die Binnenstrukturen von Regierung und Verwaltung, die Gegenstand der vorliegenden Arbeit sind, nicht oder nur am Rande zu den Themen auf der Agenda der Transformationsforschung gehörten. Allerdings lassen sich aus dem Bereich der Transformationsforschung einige Aspekte aufgreifen, die sich eignen, um Besonderheiten von Institutionalisierungsprozessen in postkommunistischen Ländern herauszuarbeiten. Hinzuweisen ist u.a. auf die unterschiedlichen Phasen von Transformationsprozessen, die Typen des Systemwechsels, die Bedeutung des kommunistischen Erbes (*legacies*), das sich für den Verwaltungsbereich in besonderer Weise beschreiben lässt, sowie den Gedanken der Pfadabhängigkeit.

Um die Europäisierung nationaler politischer Institutionen und Politikinhalt in den alten EU-Mitgliedstaaten hat sich eine wissenschaftliche Debatte entwickelt, die auch die mittelosteu-

ropäischen Staaten umfasst. Die Arbeiten, die sich mit Europäisierungseffekten in den alten Mitgliedstaaten der EU befassen, gehen davon aus, dass Anpassungsdruck durch die europäische Integration aus einer Inkongruenz zwischen EU-Normen und nationalen Normen entsteht. Ob sich die Mitgliedstaaten tatsächlich anpassen, lässt sich durch Faktoren des nationalen Kontexts erklären. Die Mehrzahl der Autoren kommt zu dem Schluss, dass die nationalen Institutionen sehr stabil und resistent gegen radikalen Wandel sind (vgl. Knill 2001, Heritier/Knill 2001, Olsen 2003). In Mittelosteuropa dagegen kann man davon ausgehen, dass die besonderen Voraussetzungen sowohl des Transformations- als auch des Beitrittsprozesses einen Wandel durch Anpassung an europäische Normen wahrscheinlicher machen. Die Instabilität der Institutionen im Transformationsprozess der mitteleuropäischen Staaten und auch die asymmetrische Beziehung zwischen der EU und diesen Staaten während des Beitrittsprozesses lassen zunächst starke Veränderungen als Resultat der europäischen Integration erwarten. Die Beitrittsländer mussten während des Beitrittsprozesses die europäischen Vorgaben übernehmen, konnten aber nur sehr beschränkt eigene Präferenzen in das EU-System einbringen, indem sie Übergangsphasen zur Übernahme einzelner Bestandteile des *acquis communautaire* oder Details bezüglich der Ausgestaltung von Regelungen aushandelten. Eng mit der Asymmetrie der Beziehungen verknüpft ist als weitere Besonderheit die Strategie der Konditionalität, die die EU im Prozess der Osterweiterung angewandt hat. Die Erfüllung der 1993 in Kopenhagen beschlossenen Beitrittskriterien war die grundlegende Voraussetzung zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, die Übernahme des *acquis* war Bedingung für den Beitritt.

In den Arbeiten aus dem Bereich der Europäisierungsforschung stehen zumeist einzelne Politikfelder im Mittelpunkt, die einem Einfluss durch die europäische Integration unterliegen. Der Prozess der EU-Integration übt aber auch einen wesentlichen Einfluss auf die Verwaltungssysteme aus, da die EU Anforderungen an die institutionelle Ausgestaltung und administrative Leistungsfähigkeit der Verwaltung stellt, um die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts und der Gemeinschaftspolitiken zu gewährleisten. Diese Anforderungen an die Ministerialverwaltungen in den Beitrittsländern blieben allerdings lange Zeit diffus, da es keinen Verwaltungs-*Acquis* und kein einheitliches Verwaltungsmodell in der EU gibt, an das die mitteleuropäischen Staaten sich hätten anpassen können. Nichtsdestotrotz wurden die Verwaltungskapazitäten der Beitrittsländer in den Regelmäßigen Fortschrittsberichten der EU-Kommission einer Bewertung unterzogen. Die Bewertung der sektoralen Verwaltungskapazitäten, d.h. der Verwaltungskapazitäten in einzelnen Politikfeldern, fußt auf den Anforderungen, die sich aus dem *acquis communautaire* in den einzelnen Verhandlungskapiteln ergaben. Die Leitlinien für die Bewertung der horizontalen Verwaltungskapazitäten wurden erst im

Laufe des Beitrittsprozesses und speziell für die mittel- und osteuropäischen Staaten konzipiert. Der EU-Erweiterungsprozess kann vor diesem Hintergrund auch als ein Testfeld für die Entwicklung einer europäischen Verwaltungspolitik begriffen werden.

Die Verwaltungen der mittelosteuropäischen Staaten wurden während der vergangenen 15 Jahre sowohl auf der zentralstaatlichen als auch der regionalen und kommunalen Ebene reformiert. Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich auf die Veränderungen, die auf der zentralstaatlichen Ebene stattgefunden haben. Dabei wird, wie bereits angedeutet, eine horizontale und eine sektorale Dimension unterschieden. In der horizontalen Dimension werden Querschnittsthemen betrachtet, die das Verwaltungssystem insgesamt betreffen. Als Fallbeispiele wurden für diese Betrachtung erstens die zentralen Strukturen des Regierungsapparates und die regierungsinternen Koordinationsmechanismen und zweitens die Etablierung des öffentlichen Dienstes ausgewählt. In der sektoralen Dimension wird der Blick auf die Fachverwaltung in einem Politikfeld gelenkt. Hier wurde als ein drittes Fallbeispiel das Politikfeld Landwirtschaft ausgewählt. Die Landwirtschaftsverwaltung eignet sich besonders gut zur Untersuchung der Entwicklungen im Zeitverlauf, da die Landwirtschaft ein Politikbereich mit einer langen, bereits in die vorkommunistische Zeit zurückreichenden Verwaltungstradition ist. Landwirtschaft ist zudem ein stark europäisiertes Politikfeld. In diesem Bereich wurden und werden den Beitrittskandidaten durch den EU-Beitritt und die Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik besondere Anpassungsleistungen abverlangt.

Die Kombination der Betrachtung von horizontalen und sektoralen Aspekten füllt insofern eine Forschungslücke, als dass in der Europäisierungsforschung, zumindest soweit sie auf die etablierten EU-Mitgliedsstaaten bezogen ist, auf einzelne Politikfelder bezogene Studien überwiegen. Die Wirkung der europäischen Integration auf die horizontale Dimension des Verwaltungssystems dagegen ist selten Gegenstand der Betrachtung, weil es keine eigentlich europäische Verwaltungspolitik gibt. In der Forschung zur Transformation der Verwaltungssysteme in Mittel- und Osteuropa dagegen finden sich häufig Untersuchungen zu Aspekten der *core executive*⁴ und des öffentlichen Dienstes, es wird dagegen selten Einblick in die Fachverwaltungen einzelner Politikbereiche genommen. Dabei eröffnet gerade der Blick auf das Zusammenwirken von Entwicklungen innerhalb der *core executive* und der Fachministerien neue Perspektiven auf länderspezifische Verläufe des Europäisierungsprozesses.

⁴ Der Begriff *core executive* umfasst „all those organisations and procedures which coordinate central government policies, and act as final arbiters of conflict between different parts of the government machine“ (vgl. Rhodes 1995). Einzelne Fachministerien werden meist nur einbezogen, wenn sie, wie z.B. die Finanzministerien, zentrale Koordinierungsfunktionen erfüllen.

So ist denn auch eine zentrale Forschungsfrage der Arbeit, inwieweit sich die Entwicklungsmuster in der sektoralen und der horizontalen Dimension unterscheiden und ob sich länderspezifische Muster beobachten lassen, die in beiden Dimensionen ähnlich ausgeprägt sind. Dahinter steht die Frage, ob im Ländervergleich Konvergenzen oder Divergenzen sichtbar werden, d.h. ob sich die Verwaltungssysteme Estlands und Polens unter dem einheitlichen Druck der EU-Vorgaben ähnlicher geworden sind oder sich auseinanderentwickelt haben.

Die Ausgangsvermutung ist, dass sich seit Beginn der Transformation länderspezifische Entwicklungspfade herausgebildet haben und sich auch im Zuge der EU-Integration nur eingeschränkt konvergente Entwicklungen beobachten lassen. Allerdings wird weiterhin vermutet, dass im Politikfeld Landwirtschaft weitreichendere Anpassungen an die einheitlichen EU-Vorgaben stattgefunden haben als in den horizontalen Bereichen der regierungsinternen Koordinationsmechanismen und des öffentlichen Dienstes, da im Landwirtschaftsbereich die Vorgaben der EU präziser und verbindlicher waren.

Grundsätzlich wird angenommen, dass die Anforderungen der EU an die Beitrittsländer einheitlich waren, die EU-Integration also einen uniformen Anpassungsdruck auf die Länder ausgeübt hat. Unterschiedliche Reaktionsmuster lassen sich somit aus den nationalen Kontextfaktoren erklären, während übereinstimmende Muster auf Gemeinsamkeiten des kommunistischen Erbes bzw. auf eine systematische Wirkungslogik der Europäisierung hinweisen. Als nationale Kontextfaktoren, die zur Erklärung der Entwicklungen im Verwaltungsbereich relevant erscheinen, wurden das kommunistische Erbe und die Art des Systemwechsels, die Eigenschaften des Regierungs- und Parteiensystems und die Größe des Landes identifiziert.

Estland und Polen liefern insofern ein interessantes Paar für einen Vergleich, als dass die beiden Länder denkbar unterschiedlich sind und somit den Blick eröffnen für die Heterogenität der Länder Mittel- und Osteuropas. Andererseits lassen sich auch einige Gemeinsamkeiten feststellen, so dass die Entwicklungen, die anhand dieser beiden Länder nachgezeichnet werden, exemplarisch sind für die Problematik der Verwaltungstransformation in der gesamten Region. Im Hinblick auf die oben erwähnten nationalen Kontextfaktoren lassen sich folgende Unterschiede zwischen den beiden Ländern skizzieren: Die unterschiedlichen Entwicklungswege Polens und Estlands nehmen in der vorkommunistischen und später dann der kommunistischen Geschichte ihren Ausgangspunkt. Estland war als ehemalige Sowjetrepublik Teil des inneren Imperiums der Sowjetunion, während Polen als Nationalstaat eine gewisse Autonomie und auch eine eigenständige Zentralverwaltung besaß. Dementsprechend haben wir es im Falle von Estland, das 1991 seine Unabhängigkeit von der Sowjetunion erreicht hat, mit

einer staatlichen Neugründung zu tun, während in Polen staatliche Kontinuität herrscht. Weiterhin kommt in Polen die Besonderheit des ausgehandelten Systemwechsels hinzu. Auch im Hinblick auf ihr Regierungssystem unterscheiden sich beide Länder. Während sich in Estland seit Anfang der 1990er Jahre ein parlamentarisches Regierungssystem etabliert hat, hatte und hat in Polen der Staatspräsident beträchtlichen Einfluss auf das Regierungshandeln. Ein weiteres augenfälliges Unterscheidungsmerkmal ist schließlich die Größe. Estland ist mit einer Bevölkerung von 1,4 Millionen das kleinste, Polen hingegen ist mit mehr als 38 Millionen Einwohnern das größte der mittelosteuropäischen Länder.

Diese nationalen Kontextfaktoren hatten im Zusammenwirken mit unterschiedlichen Mechanismen des europäischen Einflusses Auswirkungen auf Verlauf und Ergebnisse der Verwaltungsreformen in Estland und Polen, was anhand der drei oben erwähnten Fallbeispiele nachgezeichnet wird.

Die Arbeit ist in folgender Weise aufgebaut: In Kapitel 1 wird zunächst in die Hauptgegenstände der Forschung zum Thema Verwaltungsreformen in Mittel- und Osteuropa eingeführt. Daran anschließend werden die zentralen Forschungsfragen und der Untersuchungsrahmen der vorliegenden Arbeit umrissen. Im Kapitel 2 wird der theoretische Hintergrund der Untersuchung aufgezeigt. Hier werden die für die vorliegende Arbeit relevanten Linien der Diskussionen um Transformation und Europäisierung kurz skizziert. Beide Diskussionsstränge haben den Neoinstitutionalismus als theoretisch-begrifflichen Bezugsrahmen. Kapitel 3 widmet sich den Anforderungen, die sich aus dem EU-Integrationsprozess für die Verwaltungen der Beitrittsländer ergaben. Hier werden die grundlegenden Mechanismen des EU-Einflusses identifiziert und sowohl die horizontalen als auch die sektoralen Anforderungen, die die EU während des Beitrittsprozesses an die Verwaltungen der Kandidatenstaaten hatte, vorgestellt. Ein besonderer Schwerpunkt ist hier die europäische Förderpolitik und speziell die Gemeinsame Agrarpolitik. Die nationalen Kontextfaktoren – die Art des Systemwechsels und Staatsgründung, Art des Regierungssystems und Struktur des Parteiensystems und der Einfluss der Größe des Landes –, die den Handlungsrahmen der Akteure in Politik und Verwaltung darstellen, werden in Kapitel 4 für beide Länder betrachtet. Gleichzeitig wird damit auch in die Geschichte und das politische System Estlands und Polens eingeführt. Kapitel 5 widmet sich der horizontalen Dimension des Verwaltungssystems, hier werden die Grundstrukturen der Regierungs- und Verwaltungssysteme Estlands und Polens vorgestellt und Reformen in den beiden Bereichen horizontale Koordination und öffentlicher Dienst analysiert. Im Kapitel 6 werden dann die Entwicklungen in der sektoralen Dimension, in den Landwirtschaftsministerien mit ihren nachgeordneten Behörden, betrachtet. In der zusammenfassenden Schlussbe-

merkung schließlich werden die anfangs gestellten Forschungsfragen beantwortet. Dabei werden insbesondere die länderspezifischen Handlungsmuster dargestellt und in Bezug zu den identifizierten Kontextfaktoren gesetzt. Schließlich werden Perspektiven weiterer Forschung aufgezeigt.

1 Verwaltungsreformen in Mittel- und Osteuropa: Kommunistisches Erbe und Reformschritte

Im folgenden Kapitel wird zunächst in den Stand und die wichtigsten Themen der Forschung zur Verwaltungstransformation in Mittel- und Osteuropa eingeführt. Ausgangspunkt der Darstellung ist der Begriff des kommunistischen Erbes und die sich daraus ergebenden Reformnotwendigkeiten. Im Anschluss an diese Einführung wird der Untersuchungsrahmen der vorliegenden Arbeit umrissen.

1.1 Stand und Themen der Forschung

Die Verwaltungssysteme in den mittel- und osteuropäischen Staaten befinden sich seit dem Ende des Staatssozialismus in einem tiefgreifenden Reformprozess. Zu Beginn der 1990er Jahre standen diese Reformen unter dem Paradigma der Systemtransformation. Das Ziel der Transformationsbemühungen lässt sich als der Aufbau einer modernen, demokratisch kontrollierten und an das Recht gebundenen Verwaltung umreißen.

Eine Gemeinsamkeit der Verwaltungssysteme der mittel- und osteuropäischen Länder ist das Erbe der staatssozialistischen Vergangenheit. Die Ministerialverwaltung im Staatssozialismus war politischen Imperativen untergeordnet. Sie hatte rein administrative Aufgaben, die politischen Entscheidungen wurden in den Gremien der jeweiligen Staatspartei gefällt. Die Minister hatten eine dementsprechend schwache Stellung im Institutionengefüge. Dem entsprach auch ein enger Ressortzuschnitt mit zahlreichen Branchenministerien im wirtschaftlichen Bereich. Es fehlte an einer umfassenden verwaltungsrechtlichen Grundlage und an Möglichkeiten für den Bürger, das Verwaltungshandeln zu kontrollieren. Des Weiteren waren in den meisten Ländern die Staatsangestellten den übrigen Beschäftigten arbeitsrechtlich nahezu gleichgestellt. Es gab kein professionelles Berufsbeamtentum im Sinne eines rechtlich definierten öffentlichen Dienstes.

Dementsprechend gehörte zu den Reformforderungen des Transformationsprozesses zunächst eine Neudefinition der Aufgaben der Verwaltung. Auch der Ressortzuschnitt musste an die neuen Aufgaben angepasst werden. Häufig wurde die Forderung formuliert, die politischen und die administrativen Verwaltungsteile klar zu trennen. Die rein administrativen Aufgaben sollten von neutralen, professionellen Berufsbeamten ausgeführt werden. Hierfür musste ein professioneller öffentlicher Dienst etabliert werden, ein langwieriger Prozess, der bis heute nicht abgeschlossen ist. Ein weiteres wichtiges Element der Verwaltungsreformen

ist auch die Veränderung der oft noch von Erfahrungen aus staatssozialistischer Zeit geprägten Organisationskultur und der normativen Prägungen des Verwaltungspersonals.

Seit Mitte der 1990er Jahre befinden sich die mittel- und osteuropäischen Staaten zudem im Prozess der Integration in die EU. Auch dieser Prozess übt einen wesentlichen Einfluss auf die Verwaltungssysteme aus. So stellt die EU bestimmte Anforderungen an die institutionelle Ausgestaltung und administrative Leistungsfähigkeit der Verwaltung, um die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts und der Gemeinschaftspolitiken zu gewährleisten. Allerdings gibt die EU hier kein einheitliches Modell vor, sondern die Verwaltungsmodelle in den EU-Mitgliedstaaten sind sehr unterschiedlich. Abgesehen von den explizit formulierten Anforderungen der EU ergeben sich Veränderungen der institutionellen Arrangements auch rein funktional durch die Übernahme der Gemeinschaftspolitiken.

Die Reformen der Transformationszeit stellten gewissermaßen Eingriffe in den laufenden Betrieb dar. Die Ministerialverwaltungen waren einerseits das Ziel von Reformbemühungen und traten andererseits als Akteure in diesem alle Gesellschaftsbereiche umfassenden Reformprozess auf, indem sie politische und wirtschaftliche Programme vorbereiteten und implementierten. Die institutionelle Leistungsfähigkeit der Verwaltungen zählte somit zu den Schlüsselfaktoren für das Gelingen des ökonomischen und politischen Transformationsprozesses. Auch im Beitrittsprozess zur Europäischen Union war die Ministerialverwaltung nicht nur Objekt von Anpassungsbemühungen, sondern auch Akteur. Es kamen ihr wesentliche Aufgaben im Bereich der Vorbereitung und der Implementation der rechtlichen Anpassungsschritte zu.

In der vorliegenden Arbeit steht die Ministerialverwaltung als Objekt von Reformbemühungen im Mittelpunkt. Verwaltungsreformen werden in ähnlicher Weise betrachtet wie Reformen in einem Politikfeld, sie sind Fallbeispiele von Verwaltungspolitik oder auch Institutionenpolitik. Verwaltungspolitik ist „die von der legitimierten politischen Führung mittels Entwicklung, Durchsetzung und Kontrolle von Prinzipien administrativen Handelns ausgeübte (oder zumindest versuchte) Steuerung der Inhalte, Verfahren und Stile sowie der Organisations- und Personalstrukturen der Verwaltung“ (Böhret 1983 nach Jann 2001). Das Konzept der Institutionenpolitik ist durch die Nutzung eines erweiterten Institutionenbegriffs, der auch kollektive Interpretationsschemata, Mythen, Paradigmen usw. umfasst, etwas weiter gefasst als das der Verwaltungspolitik und geht über eine reine Verwaltungsreformperspektive und reine Organisationspolitik hinaus. Arbeiten zur Institutionenpolitik (z.B. Hesse/Benz 1990) fragen sowohl nach den Auswirkungen intendierten als auch eigendynamischen Institutio-

nenwandels. Objekt oder Adressat der Institutionenpolitik ist der Apparat der öffentlichen Verwaltung (Jann/ Bogumil 2005). Die Arbeiten, die zur Institutionenpolitik in Bezug auf Westeuropa existieren, zeigen, dass dieses Feld schwierig ist, da die Akteure in der Regierung häufig wenig Anreize haben, langfristige und umfassende Veränderungen im Regierungs- und Verwaltungsapparat vorzunehmen. In den Transformationsländern hingegen erzwingt die spezifische Situation eine umfassende Veränderung der Institutionen, was aber die Probleme, vor denen Akteure in Regierung und Verwaltung stehen, nicht kleiner werden lässt. Handelndes Subjekt der Institutionenpolitik sind auch in Mittel- und Osteuropa v.a. die nationalen politischen Akteure in Regierung und Parlament, aber auch externe Akteure wie die EU treten hier mit Reformmodellen auf. Nationale Akteure greifen bei der Wahl des Reformdesigns teilweise auf diese ausländischen Modelle zurück, teilweise auf vorkommunistische Traditionen und eigene Lösungen.

In der klassischen Transformationsforschung standen die Binnenstrukturen von Regierung und Verwaltung, mit denen sich die vorliegende Arbeit befasst, nicht oder nur am Rande auf der Agenda der Forscher. Gleichwohl erschienen die ersten Arbeiten zur Transformation der Verwaltungssysteme recht früh und die Diskussion fand unter Bezug auf die Transformationsprozesse statt. Die „Pioniere“ in diesem Feld waren allerdings keine Transformationsforscher, sondern Verwaltungswissenschaftler (König 1991, Hesse 1993, Hesse/ Goetz 1993/94). Sie haben die Verwaltungen zumeist unter dem Fokus der nachholenden Modernisierung behandelt, wobei eine „klassisch-europäische Verwaltung“ (König 1991) im Weberschen Sinne als Referenzmodell für die osteuropäischen Staaten galt und die bisher existierende realsozialistische Verwaltung als Gegenmodell gesehen wurde. Als sich im weiteren Verlauf der wissenschaftlichen Diskussion zeigte, dass Veränderungsprozesse nicht so geradlinig und schnell wie anfangs erwartet verliefen, gewannen institutionentheoretische Argumente immer mehr an Bedeutung. Die Perspektiven der institutionellen Transformationsforschung wurden zunehmend auf die Prozesse der Verwaltungsreform in Mittel- und Osteuropa angewandt (vgl. etwa Goetz/ Wollmann 2001).

Seit Mitte bzw. Ende der 1990er Jahre trat die Europäisierung als weitere Perspektive hinzu (Lippert et al. 2001, Grabbe 2001 und 2003). Hier wird die EU als externer Akteur systematischer konzipiert und der Einfluss der EU-Integration auf die Verwaltungen untersucht. Die EU als externer Akteur rückte nicht zuletzt deswegen mehr ins Blickfeld der Forschung, weil die mittelosteuropäischen Staaten zunehmend in den Integrationsprozess involviert waren und Verwaltungsfragen in diesem Erweiterungsprozess eine große Rolle spielten. Eine vergleichbare Bewertung von Verwaltungen hatte in früheren Erweiterungsrounden der EU nicht statt-

gefunden. Die Gründe dafür sind einerseits in der großen Skepsis gegenüber den Verwaltungen der postkommunistischen Beitrittsländer zu sehen. Aber auch innerhalb der EU haben Fragen der nationalen Verwaltungskapazitäten an Bedeutung gewonnen. Dies steht im Zusammenhang mit der Ausweitung des politischen Kompetenzbereichs der EU, immer mehr Entscheidungen über öffentliche Aufgaben werden auf EU-Ebene getroffen und müssen durch nationale Verwaltungen implementiert werden.

Die Frage nach den Einflüssen externer Akteure, den von ihnen bereit gehaltenen Modellen und deren Umsetzung in nationalen politischen Prozessen spielt sowohl in der Betrachtung von Transformationsprozessen als auch in der Europäisierungsforschung, wenn auch unter verschiedenen Vorzeichen, eine zentrale Rolle.

Als weiterer Erklärungsfaktor für den Verlauf der Entwicklungen wird oft das Wirken des postkommunistischen Erbes (*legacies*) herangezogen. In der Transformationsforschung wird der Begriff des kommunistischen Erbes je nach untersuchtem Politikfeld und Fragestellung unterschiedlich konzipiert, dient er doch als argumentativer Ausgangspunkt für die Erklärung des weiteren Verlaufs der Reformprozesse. Aus der Negation des kommunistischen Erbes heraus ergeben sich einerseits die Zielsetzungen der großen Reformprojekte in der Anfangsphase der Transformation, andererseits behindert aber auch die strukturelle und kognitive Wirkungsmacht des kommunistischen Erbes eine konsequente Umsetzung von Reformen.

Zur Charakterisierung der staatsozialistischen Verwaltung geht etwa Hesse (1993) vom Begriff des demokratischen Zentralismus aus, dessen grundlegende Charakteristika die extreme Zentralisierung und hierarchische Kontrolle über die regionalen und lokalen Verwaltungsebenen und die Konzentration der exekutiven sowie legislativen Funktionen bei den zentralen Staatsorganen waren. Partei- und Staatsapparat waren miteinander verknüpft, die Parteikontrolle erstreckte sich sowohl auf Verwaltungsentscheidungen, wo sie das Prinzip der Rechtsgebundenheit der Verwaltung ersetzte, als auch auf die Personalrekrutierung in der Verwaltung. Ein derartiges Verwaltungssystem stellt gewissermaßen das Gegenmodell einer modernen westlichen Verwaltung dar, die hier als eine klassische Bürokratie im Weberschen Sinne verstanden wird. Der Begriff einer modernen Verwaltung wird also hier etwas anders definiert als dies aus der westeuropäischen Diskussion bekannt ist, er bezeichnet die Rückkehr zur klassischen Bürokratie und nicht die Abkehr von dieser zugunsten flexiblerer Organisationsformen. Diskussionen aus dem Bereich des New Public Management wurden in MOE zwar rezipiert, wurden aber nicht zur dominanten Leitlinie der Reformen. Die zentralen Reformfordernisse ergaben sich vielmehr aus der Negation des kommunistischen Erbes heraus: die

Dezentralisierung durch Wiedereinführung der lokalen Selbstverwaltung, die klare Trennung von Exekutive und Legislative, die Dominanz des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit anstelle politischer Imperative und die Einführung eines politisch neutralen Laufbahnbeamtentums.

Goetz und Wollmann (2001, s. a. Wollmann 2005) machen als ein zentrales Entwicklungsdefizit der postkommunistischen Regierungsapparate das Paradox einer gleichzeitig überpolitisierten und unterpolitisierten Exekutive aus. Argumentativer Ausgangspunkt hierfür ist, ähnlich wie bei Hesse, die Identifikation von *legacies*, die sich aus der Rolle des zentralstaatlichen Apparats im Kommunismus ergeben. Die Aufgaben der Exekutive waren rein administrativ und auf Politikimplementation gerichtet. Der Ministerrat war zwar verfassungsmäßig Regierung, aber die Politikformulierung, Diskussion von Alternativen und Entscheidungsfindung war ein Monopol der Partei. Der Exekutive fehlten also essentielle Funktionen politischen Regierens, sie war in diesem Sinne unterpolitisiert. Gleichzeitig war durch Dominanz der Partei über die Staatsverwaltung und die direkte Einflussnahme über das Nomenklatursystem das Personal im Staatsapparat vordringlich politisch rekrutiert, was eine im negativen Sinne überpolitisierte Exekutive zur Folge hatte. Aus diesen Defiziten ergeben sich die laut Goetz und Wollmann zentralen Transformationserfordernisse - die Entstehung einer politischen *core executive* und Veränderungen beim Personal durch die Einführung eines neutralen öffentlichen Dienstes und einer Ebene von professionellen und des politischen Handwerks fähigen Verwaltungsleitungen (Goetz/ Wollmann 2001: 865f.).

Die meisten im Laufe des letzten Jahrzehnts entstandenen Studien setzen zunächst an eben diesen Reformen zentraler Elemente der Regierungs- und Verwaltungssysteme an, die man (im Anschluss an Goetz/Wollmann 2001 und Wollmann 2005) als die veränderte Verortung der Exekutive im politischen System, die Herausbildung regierungsfähiger Strukturen in der *core executive* und die Reform des Öffentlichen Dienstes umreißen kann.⁵ Die Fachministerien, die einen der Untersuchungsgegenstände der vorliegenden Arbeit darstellen, wurden allerdings in der Vergangenheit weniger ausführlich untersucht.

Die Verortung der Exekutive im politischen System

Die Einordnung der Exekutive im politischen System stellt gewissermaßen die Makroebene einer Analyse von Verwaltungssystemen dar (s. Dimitrov/ Goetz 2001). Untersucht werden

⁵ Eine relativ breite Diskussion hat sich um den Aufbau der regionalen und kommunalen Verwaltungsstrukturen entwickelt (vgl. etwa Brusis 2001, Regulski 1999). Diese wird hier allerdings nicht weiter verfolgt, da die Untersuchung sich auf die Ebene der Zentralverwaltung konzentriert.

die Neudefinition der Aufgaben der Regierung und Verwaltung und das Ausbalancieren der Rolle von Ministerpräsident und Präsident in Verfassung und Regierungspraxis der postkommunistischen Staaten. Die Arbeiten der Transformationsforschung befassen sich, meist unter Zuhilfenahme der Typologien der vergleichenden Regierungslehre, mit diesen Themen (vgl. etwa Linz/ Stepan 1996, Shugart/ Carey 1992, Luchterhandt 2002).

Im Staatssozialismus waren die Strukturen der Staatsverwaltung parallelen Parteistrukturen untergeordnet. Das eigentliche Regierungszentrum, in dem politische Entscheidungen stattfanden, waren das Politbüro und das Zentralkomitee der herrschenden Kommunistischen Partei. Der Ministerrat war ein nur formelles Entscheidungsorgan. Die Aufgaben des zentralstaatlichen Verwaltungsapparats waren rein administrativ auf die Implementation der Entscheidungen anderer Gremien und nicht etwa die Vorbereitung politischer Leitlinien gerichtet.

In der Frühphase der Transformation war es daher zunächst wichtig, die exekutiven Aufgaben bei Ministerrat und Premierminister zu konzentrieren und die exekutiven Kompetenzen der Präsidenten, die zu Beginn in vielen postkommunistischen Ländern noch beträchtlich waren, zu beschneiden. Auch gegenüber den Parlamenten mussten die Regierungen ihre Position stärken, funktionierten doch die Parlamente vielfach als unabhängige Zentren der Politikformulierung. Regierungen hatten oft Schwierigkeiten, ihre eigenen Parlamentsabgeordneten zu kontrollieren und Gesetzentwürfe durch das Parlament zu bringen.

Binnenstrukturen des Regierungsapparates

Untersuchungen der Binnenstrukturen verschiedener Regierungsinstitutionen haben die sich verändernden Organisationsstrukturen, Verfahren und gegenseitigen Beziehungen von Kabinetten und Regierungszentralen (Blondel/ Müller-Rommel 2001a, Goetz/ Margetts 1999, Zubek 2001, Müller-Rommel 2001), Koordinierungseinheiten zur EU-Politik (Zubek 2002, Laffan 2003, Lippert et al. 2001, Viks 2002) und Fachministerien zum Gegenstand. Diese analytische Betrachtung der Organisationsstrukturen und Entscheidungsprozesse innerhalb der Exekutive wird von Goetz und Dimitrov (2001, s. a. Dimitrov/ Goetz/ Wollmann 2005) anschaulich als das Bemühen bezeichnet, Licht in die „black box“ des Regierungsapparates zu bringen.

Nachdem die Parallelstrukturen der kommunistischen Partei in der ersten Demokratisierungsphase abgeschafft wurden, war eine Reorganisation der zentralen Einheiten des Regierungsapparates notwendig. In den staatssozialistischen Regierungssystemen war der Staatsapparat fragmentiert in eine Vielzahl von Ministerien und Agencies. Die einzelnen Minister hatten

eine dementsprechend schwache Position. Unmittelbares Reformziel war daher die Schaffung von Organisationsstrukturen und Verfahren, um die *core executive* regierungsfähig zu machen. Dies geschah durch eine Konzentration innerhalb der Regierungsapparate. Die Zahl der Ministerien und Behörden wurde reduziert, die Regierungszentralen gestärkt und an den Premierminister statt die Ministerräte angebunden.

Die Einschätzung Nunbergs, dass die Abschaffung der Parteistrukturen administrative Leerstellen hinterlassen hat, "administrative voids at the center of government that so far have not been filled satisfactorily" (1999a: 238), ist zumindest für erste Phase der Transformation, wenn nicht sogar bis Mitte der 1990er Jahre zutreffend. So wird in mehreren Studien (Goetz/Margetts 1999, Nunberg 1999, Verheijen 1999 und 2000) ein Mangel an Koordinierungskapazitäten innerhalb des Kabinetts und der Regierungszentralen konstatiert. Die Koordinierungsmechanismen bleiben hierarchisch und es existieren wenige Instrumente zur Konfliktlösung, bevor Entwürfe auf den Kabinetttisch kommen. Anstelle der formalen Kabinettsstrukturen werden häufig parallele informelle Mechanismen genutzt.

Der EU-Beitrittsprozess stellte neue Herausforderungen an die horizontale Koordinierung. Zur Koordinierung der Beitrittsverhandlungen, vor allem was die Ausarbeitung von Verhandlungspositionen und die Umsetzung der rechtlichen Anpassung betraf, wurden in allen Beitrittsstaaten zentrale Beitrittsteams und EU-Sekretariate geschaffen (Lippert et al. 2001, Lippert/ Umbach 2005, Laffan 2003, Verheijen 1999 und 2000). Die Einrichtung dieser Institutionen stellt den augenfälligsten Effekt der Europäisierung innerhalb des zentralen Regierungsapparates dar, weitere Veränderungen sind in einigen Ländern an der Einsetzung spezieller Europaminister oder auch am veränderten Zuschnitt von Kabinettsausschüssen abzulesen.

Auch in den Fachministerien fand ein Rollenwandel statt. Die mit einzelnen Wirtschaftszweigen befassten Ministerien und auch die Landwirtschaftsministerien griffen im Staatssozialismus direkt in die Produktion ein, während sie unter den Voraussetzungen des demokratischen Regierungssystems die eher indirekten Steuerungsfunktionen der Regulierung, Aufsicht und Politikformulierung erfüllen. Die internen Strukturen der Ministerien blieben aber dessen ungeachtet stark zentralisiert und hierarchisiert, noch Ende der 1990er Jahre lassen sich „fear of autonomous decision making at lower managerial levels“ (Nunberg 1999a: 244) und schwache Politikformulierungskapazitäten konstatieren.

In den meisten Ländern fanden schon früh erste Anläufe statt, die Ebene der temporären politischen Leitung in den Ministerien und Regierungszentralen von der Ebene der permanenten

administrativen Leitung zu trennen. Es wurden Beraterstäbe⁶ eingeführt, die speziell für den Minister arbeiten. Systematische Untersuchungen zum Verhältnis von Bürokraten und politischer Führung in den Ministerien sind in Bezug auf Mitteleuropa allerdings noch rar (eine Ausnahme ist Staronova 2003). In der vorliegenden Arbeit wird das Verhältnis des administrativen zum politischen Personal in den Ministerien am Beispiel der Landwirtschaft schlaglichtartig untersucht.

Verwaltungsreformen auf der Ebene des Zentralstaats fanden eher schrittweise in einzelnen Organisationen statt als umfassend auf Grundlage eines „Master-Plans“ (Nunberg 1999a). Übergreifende Reformansätze, wie sie bspw. in Polen oder Ungarn unternommen wurden, setzten sich nur partiell bis auf die Ebene der Fachministerien durch. Die Organisationsstrukturen der Ministerien verändern sich nur langsam, die Entwicklungen sind durch strukturellen Konservatismus und inkrementale Veränderungen gekennzeichnet (Nunberg 1999a: 245).

Die neueren empirischen Untersuchungen konzentrieren sich mehrheitlich auf die Institutionen der *core executive*, die sektoralen Fachministerien sind bisher vergleichsweise wenig untersucht worden. Das Forschungsprojekt „Entstehungsbedingungen, Organisation und Leistungsfähigkeit der zentralstaatlichen Ministerialverwaltung in Mittel- und Osteuropa“, das von in den Jahren 2001-2004 an der Universität Potsdam durchgeführt wurde und in dessen Rahmen auch die wesentlichen Teile des für die vorliegende Arbeit verwendeten empirischen Materials zusammengetragen wurden, nahm diese sektorale Ebene in den Blick (vgl. etwa Franzke 2005 und 2006, Böddener 2006 sowie Tragl 2004a und 2005). Derartige politikfeldspezifische Betrachtungen der Verwaltung können als Grundlage für weitere Politikfeldstudien dienen, da gerade in den Fachministerien die eigentliche Politikformulierung und später auch Implementation stattfindet, nicht infolge der Koordination durch das Zentrum. Der Blick in die Ministerien, d.h. nicht auf das Zentrum, sondern in den weiteren Kreis des Regierungsapparates, lässt weiterhin Schlüsse darüber zu, inwieweit die Koordinationsbemühungen des Zentrums dort überhaupt wahrgenommen werden und ob Europäisierungseffekte durchgreifend sind oder sich, wie von einigen Autoren angedeutet wird (Goetz 2001, Grabbe 2001), tatsächlich nur auf die Zentren beschränken.

⁶ In Polen bspw. geschah dies in Form politischer Kabinette.

Reform des öffentlichen Dienstes

In den staatssozialistischen Ländern gab es keine rechtliche Verankerung des öffentlichen Dienstes, die Staatsangestellten unterlagen dem normalen Arbeitsrecht. In einigen Ländern gab es spezielle Gesetze, die die Beschäftigung von Staatsangestellten regelten, aber es gab keine Beamten im westlichen Sinne. Die Beschäftigungssysteme waren stark segmentiert, so waren die Gehaltsunterschiede in unterschiedlichen Teilen der Staatsverwaltung beträchtlich. Auch die Rekrutierungskriterien waren nicht einheitlich. Die Rekrutierung in der öffentlichen Verwaltung war stark von der kommunistischen Partei dominiert (bekannt als Nomenklatur-System⁷), nur allmählich setzte sich die Rekrutierung nach fachlichen Qualifikationskriterien durch (vgl. Meyer-Sahling 2001a für Ungarn).

Als zentrales Reformerfordernis wird in wissenschaftlichen Publikationen und Empfehlungen internationaler Organisationen immer wieder die Schaffung eines politisch neutralen und professionellen öffentlichen Dienstes hervorgehoben. Hier sind zwei Aspekte wichtig - einerseits müssen die strukturellen und rechtlichen Rahmenbedingungen, unter denen der öffentliche Dienst funktioniert, verändert werden, andererseits ist es notwendig, die Einstellungen und Praktiken der Beamten zu verändern.

Zur Reform des öffentlichen Dienstes in den mittelosteuropäischen Ländern liegen mittlerweile zahlreiche Arbeiten vor (Verheijen 1999, Bossaert/ Demmke 2002, Meyer-Sahling 2001 und 2004, Randma 2001, von Redecker 2003 etc.). Diese befassen sich zumeist mit den legislativen Prozessen, die zur Ausgestaltung von Reformgesetzen über den Öffentlichen Dienst führten und liefern erste Einsichten in die Umsetzung dieser Gesetze. Empirische Studien zu sozialer Herkunft und Rollenverständnis der Beamten, einem klassischen Thema der Verwaltungsforschung (Aberbach/ Putnam/ Rockman 1981), gibt es dagegen für MOE bisher nur in Ansätzen.

Seitdem die EU die Einführung eines professionellen öffentlichen Dienstes zu einem zentralen Bestandteil der geforderten Verwaltungskapazitäten der Beitrittsländer erklärt hat, sind die Reformbemühungen, zumindest, was die Verabschiedung von Gesetzen über den öffentlichen Dienst angeht, verstärkt worden. Die meisten mittelosteuropäischen Länder haben sich bei der Ausgestaltung der gesetzlichen Grundlagen am kontinentaleuropäischen Laufbahnmodell orientiert, nur wenige Länder wie z.B. Estland haben am angelsächsischen Positionsmodell orientierte Lösungen gewählt.

⁷ Der Begriff Nomenklatur-System bezeichnet die Besetzung politischer und administrativer Führungspositionen durch ausgewählte Kader der kommunistischen Partei.

Die Umsetzung der Reformen ist aber problematisch und vollzieht sich nur in kleinen Schritten. Die Verwaltungen werden immer noch als stark politisiert beschrieben, d.h. der Personalwechsel nach Wahlen ist immer noch erheblich (vgl. Verheijen 1999, Meyer-Sahling 2002, Torres-Bartyzel/ Kacprowicz 1999)⁸. Außerdem erweist es sich aufgrund der niedrigen Gehälter und des niedrigen Sozialprestiges, die in Mittelosteuropa mit einer Verwaltungstätigkeit verbunden sind, bis heute als problematisch, hochqualifiziertes Personal heranzuziehen und zu halten. Der Wechsel in den privaten Sektor ist attraktiv, was seinerseits zur Destabilisierung des Verwaltungsapparates beiträgt.⁹ Die Instabilität des Verwaltungspersonals wirkt sich nicht nur auf die Qualität der Verwaltungsarbeit, sondern auch auf die Koordinierung innerhalb der Regierung negativ aus, da eine homogene Verwaltungselite eines der Elemente ist, die die Entstehung von organisationsübergreifenden Netzwerken erlauben.

Verwaltungen in Mittel- und Osteuropa- ein institutioneller Mix

Die Verwaltungsinstitutionen in Mittel- und Osteuropa stellen eine Mischung aus ererbten, importierten und endogen entwickelten Strukturen dar, sie lassen sich als eine Art „institutional patchworks“ beschreiben (Goetz/Wollmann 2001). Enklaven der Professionalität, sogenannte „islands of excellence“ (Goetz 2001), d.h. moderne Einrichtungen mit qualifiziertem Personal, die eine prominente Rolle im politischen Prozess spielen (Schlüsselbereiche wie z.B. die Finanzministerien oder die Institutionen, die gegenwärtig den EU-Beitritt koordinieren) existieren dabei neben nur unvollständig modernisierten Verwaltungsteilen. Es ist noch nicht absehbar, ob diese Einrichtungen als Katalysatoren für eine weitergehenden Modernisierung der Verwaltungen wirken oder einen weiteren Beitrag zur Fragmentierung der Strukturen darstellen. Die Ergebnisse der bisherigen Forschung lassen vermuten, dass eine nur partielle Modernisierung der Verwaltungen als ein zunächst bleibendes Spezifikum der mittel- und osteuropäischen Staaten gesehen werden kann (Goetz 2001).

⁸ Goetz und Wollmann warnen allerdings vor Pauschalurteilen (2001: 881), denn die Leitungsstäbe von Behörden, auf die sich Untersuchungen meist konzentrieren, sind auch in den meisten westeuropäischen Ländern politisch besetzt.

⁹ Diese Aussagen gelten seit Ende der 1990er Jahre nur noch eingeschränkt, da auch in den mittelosteuropäischen Ländern die Nachfrage der Privatwirtschaft nach Arbeitskräften zurückgegangen ist.

1.2 Analyserahmen der vorliegenden Untersuchung

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist es, die länderspezifischen Handlungsmuster bei der Umsetzung der Anforderungen aus dem Transformations- und dem EU-Erweiterungsprozess anhand von Fallbeispielen aus Estland und Polen zu charakterisieren. Dazu wird die Entwicklung *institutioneller Arrangements* untersucht, d.h. die Entwicklung von Verwaltungsorganisationen und interorganisationalen Beziehungen. Dies geschieht in zwei Dimensionen. In der horizontalen Dimensionen werden zwei Fallbeispiele untersucht, die das Regierungs- und Verwaltungssystem im Querschnitt betreffen, während in der sektoralen Dimension als drittes Fallbeispiel die Landwirtschaftsverwaltung betrachtet wird.

Fall 1 in der horizontalen Dimension rückt das System der interministeriellen Koordination in den Blick, insbesondere die Koordination im Bereich der EU-Politik, die eingebettet ist in ein Koordinationssystem von Regierungszentrale und Kabinettsausschüssen.

Das 2. Fallbeispiel in der horizontalen Dimension betrachtet das System des öffentlichen Dienstes. Beim öffentlichen Dienst hat man es zwar nicht, wie im ersten Beispiel, mit einem Organisationengefüge zu tun, aber mit einem Zusammenspiel von formellen und informellen Regeln und damit ebenfalls einem institutionellen Arrangement.

Der 3. Fall schließlich nimmt die sektorale Dimension in Betracht und untersucht die Veränderungen in Ministerien und Agenturen im Landwirtschaftsbereich sowie deren interorganisationale Beziehungen.

Die Kombination von Fallbeispielen aus der horizontalen und der sektoralen Dimension des Verwaltungssystems erlaubt es zum einen, nachzuverfolgen, wie sich die Reformen im Koordinationssystem und dem öffentlichen Dienst eines Landes auf die Verwaltung in einem Politikfeld, der Landwirtschaft, auswirkten und wie konsequent sie im Fachministerium umgesetzt wurden. Zum anderen ist es aber auch möglich, die Herausbildung länderspezifischer Verwaltungstraditionen zu beobachten, die sich von der *core executive* als auch in den Fachministerien und nachgeordneten Behörden zeigen.

Die institutionellen Arrangements in den drei Fallbeispielen werden nach folgenden gemeinsamen Kriterien betrachtet:

- a) Bei einzelnen Organisationen wird nach dem Zeitpunkt der Gründung (bzw. im Fall des öffentlichen Dienstes nach dem Zeitpunkt der Verabschiedung der jeweiligen Gesetze über den öffentlichen Dienst) und nach der Veränderung ihrer Aufgaben und Strukturen gefragt.

- b) Interorganisationale Beziehungen werden daraufhin betrachtet, ob sie zentralisiert oder dezentralisiert, hierarchisch oder flexibel sind und welche Einflussposition die verschiedenen Organisationen im Machtgefüge haben.

Bei der Untersuchung stehen folgende Forschungsfragen im Mittelpunkt:

1. Wie unterscheiden sich die Entwicklungsmuster in der horizontalen und der sektoralen Dimension?

Vermutlich fanden während der ersten Jahre der Transformation die meisten und weitreichendsten Veränderungen in den zentralen Regierungsinstitutionen (horizontale Dimension) statt, da dies unmittelbar mit dem Übergang zu einem demokratischen Regierungssystem verbunden war. Auf der sektoralen Ebene dagegen wurden Reformen vermutlich erst im Zuge des EU-Beitritts intensiver vorangetrieben, da hier der Druck der *acquis*-Übernahme seine Wirkung entfaltete. Die unterschiedlich präzisen Anforderungen der EU an die horizontalen und sektoralen Verwaltungskapazitäten lassen eine stärkere Konvergenz in der sektoralen als in der horizontalen Dimension erwarten.

2. Lassen sich im Ländervergleich pfadabhängige Entwicklungen beobachten und wann haben sich die Entwicklungspfade herausgebildet?

Die mittelosteuropäischen Verwaltungssysteme konnten in der bisherigen Forschungsliteratur noch nicht so eindeutig charakterisiert und typologisiert werden, wie dies für die westeuropäischen Systeme der Fall ist. Daher ist es zunächst einmal notwendig, die Verwaltungstraditionen und charakteristischen Eigenschaften des estnischen und des polnischen Verwaltungssystems, die sich im Verlauf der Transformation entwickelt haben, herauszuarbeiten. Dies geschieht in der Untersuchung der Fallbeispiele.

Mit dem Einschlagen von „Entwicklungspfaden“ sollen Punkte bezeichnet werden, an denen die Länder zu einem bestimmten stabilen institutionellen Arrangement gekommen sind. Dabei stellt sich die Frage nach dem Verlauf der Reformprozesse. Zu Beginn der 1990er Jahre war der Transformationsprozess bestimmend, seit spätestens 1997/98 standen die Verwaltungsreformen vor allem unter dem Imperativ der EU-Integration. Um einschätzen zu können, durch welche Imperative eine Reform angestoßen wurde, ist das Timing der Reformschritte, d.h. der Zeitpunkt, zu dem Konzepte entwickelt und umgesetzt wurden, entscheidend.

3. Welche Entwicklungen in der Ministerialverwaltung lassen sich durch den Druck der EU-Integration erklären und welche Erklärungskraft haben demgegenüber die nationalen Kontextfaktoren (Systemwechsel und Staatsgründung, Regierungssystem, Parteiensystem, Größe des Landes)?

Die Anforderungen an die Verwaltungen, die im Zuge des EU-Beitrittsprozesses gestellt wurden, riefen eine Vielzahl von Veränderungen hervor. Wie in anderen Studien zur Europäisierung wird auch in dieser Arbeit angenommen, dass der Anpassungsdruck durch die EU-Integration uniform ist, d.h. auf die untersuchten Beitrittsländer in der gleichen Weise wirkt. Übereinstimmende Reaktionen verweisen demnach auf eine systematische Wirkungslogik der Europäisierung. Allerdings ist eine in der auf Westeuropa bezogenen Europäisierungsforschung häufig anzutreffende Hypothese, dass die Mitgliedstaaten unterschiedliche Reaktionen auf den uniformen EU-Einfluss zeigen. Diese Reaktionsmuster lassen sich durch die nationalen Kontextfaktoren erklären. Als erklärungsrelevante Kontextfaktoren werden Systemwechsel und Staatsgründung, Regierungssystem, Parteiensystem und die Größe des Landes identifiziert (s.u.) und ihre jeweilige Erklärungsrelevanz für bestimmte Entwicklungsabläufe geprüft.

4. Werden im Ländervergleich Konvergenzen oder Divergenzen sichtbar, d.h. sind sich die Verwaltungssysteme der beiden Länder ähnlicher geworden oder haben sie sich auseinander entwickelt?

Trotz aller Unterschiede gab es in beiden Ländern einen gemeinsamen Ausgangspunkt der Entwicklungen, das sozialistische Verwaltungssystem mit seinen weitgehend übereinstimmenden Kernelementen, und auch einen ähnlichen Zielpunkt der Verwaltungsreformen in den 1990er Jahren: eine wie auch immer zu definierende „moderne Verwaltung“, die den Anforderungen an ein Funktionieren im EU-System genügt. Auch die Rahmenbedingungen des EU-Integrationsprozesses in Mitteleuropa lassen eher Konvergenzen und Isomorphismen erwarten. Doch wie im Zusammenhang mit der vorangegangenen Forschungsfrage bereits deutlich wurde, spielen auch hier nationale politische Konstellationen eine entscheidende Rolle bei der Umsetzung der EU-Vorgaben. Die der vorliegenden Arbeit zugrundeliegende Hypothese ist daher, dass Polen und Estland mit Beginn der Transformation unterschiedliche nationale Entwicklungspfade eingeschlagen haben und sich ihre Verwaltungssysteme mittlerweile stärker voneinander unterscheiden als zur Zeit des Sozialismus.

Ein Erklärungsmodell für unterschiedliche Reformpfade

Die Prozesse Transformation und Europäisierung bilden die analytische Klammer, innerhalb der die Entwicklungen untersucht werden. In beiden Prozessen wirken jeweils unterschiedliche Imperative für die Verwaltungsreformen. Während im Transformationsprozess die Überwindung der kommunistischen *legacies* im Vordergrund stand, ging es während des EU-Beitrittsprozesses um die Übernahme der Anforderungen aus dem EU-Gemeinschaftsrecht.

Als übergreifende Erklärungsfaktoren für den Verlauf der Verwaltungsreformen werden somit zum einen die Transformationserfordernisse und zum anderen die Anforderungen der Europäisierung herangezogen. Auf die wissenschaftliche Debatte um beide Prozesse wird in Kapitel 2 näher eingegangen.

Als Transformationserfordernis wird, wie in Kapitel 1.1 deutlich wurde, die Überwindung des kommunistischen Erbes gesehen (Neudefinition der Aufgaben der Verwaltung im demokratischen und marktwirtschaftlichen System, Trennung administrativer und politischer Verwaltungsteile, Institutionalisierung von Koordinationsmechanismen und Politikformulierungskompetenzen, Einführung eines professionellen öffentlichen Dienstes).

Zur analytischen Vereinfachung wird in Übereinstimmung mit der Mehrzahl der Forschungsansätze zur Europäisierung angenommen, dass der Anpassungsdruck der EU-Integration auf alle Beitrittsländer in der gleichen Weise wirkt, also uniform ist. Betrachtet man den europäischen Einfluss auf die Verwaltungen in den Mitgliedsstaaten und auch in den Beitrittsstaaten, lässt sich, wie bereits mehrfach angeklungen ist, eine Unterscheidung treffen zwischen horizontalen Anforderungen, die sich auf das gesamte Verwaltungssystem beziehen, und sektoralen Anforderungen, die Verwaltungsstrukturen in einem bestimmten Politikfeld betreffen. In einer zweiten Dimension lassen sich explizit gestellte Anforderungen von impliziten Anforderungen unterscheiden (s. Tabelle 4). Die expliziten Anforderungen beziehen sich zumeist auf die Übernahme des Gemeinschaftsrechts und auf die Einführung von zu seiner Implementation notwendigen Behörden, können aber auch die Form normativer Empfehlungen und Modelle haben. Die impliziten Anforderungen sind funktionale Anforderungen in dem Sinne, dass sie sich aus der Veränderung der Arbeitsaufgaben und Koordinationsanforderungen ergeben, die die EU-Integration mit sich bringt, und nicht direkt durch die Vertreter der EU formuliert werden.

Tabelle 1: Anforderungen der EU an nationale Verwaltungen

	Horizontal	Sektoral
Explizit	Diffuse und unverbindliche normative Empfehlungen Fall 2: Reform des öffentlichen Dienstes	Präzise und rechtsverbindliche Vorgaben aus dem <i>acquis</i> Fall 3: Landwirtschaftsverwaltung
Implizit	Organisation des Beitrittsprozesses Fall 1: Interministerielle Koordination	Implementationserfordernisse europäischer Politiken Fall 3: Landwirtschaftsverwaltung

Eigene Zusammenstellung

Wie in Kapitel 3 noch deutlicher werden wird, wird ein großer Teil des EU-Einflusses auf die Verwaltungen nicht durch präzise rechtliche Vorgaben ausgeübt. Es gibt kein Gemeinschaftsrecht, das allgemeine Vorgaben zur Ausgestaltung der Verwaltungen macht, dies wird den Mitgliedstaaten überlassen. Übergreifende Anforderungen an die Verwaltungssysteme werden daher in Form von Empfehlungen formuliert, die mehr oder weniger unverbindlich sind. Beispiel dafür sind die Vorgaben an die Reform des öffentlichen Dienstes, die im Laufe des Beitrittsprozesses formuliert wurden (Fall 2). Rechtsverbindliche Vorgaben, die aus dem *acquis communautaire* abgeleitet werden, beeinflussen vor allem die sektoralen Verwaltungen der Mitgliedstaaten, etwa die Landwirtschaftsverwaltung (Fall 3). Aber auch hier werden institutionelle Modelle nur selten direkt vorgeben, so dass die Anpassung sektoraler Verwaltungsverfahren und Verwaltungsstrukturen sich vielfach aus Implementationserfordernissen der EU-Politiken ergibt. Diese Form von Anforderungen an die Verwaltungen kann man als implizit oder funktional bezeichnen. Beispiele dafür lassen sich etwa bei der Einführung der EU-Agrarpolitik finden (ebenfalls Fall 3). Aber auch die Organisation des Beitrittsprozesses stellte implizite Anforderungen an die Systeme horizontaler Koordination in den Beitrittsländern (Fall 1).

Die Anforderungen an die Verwaltungen unterscheiden sich also hinsichtlich ihrer Bestimmtheit und Verbindlichkeit. In Kapitel 2.3.1 sollen drei von Knill und Lehmkuhl (2001) vorgeschlagene Modelle zur Analyse der EU-Einflussmechanismen vorgestellt werden, die genau diese unterschiedlich zu charakterisierenden EU-Anforderungen in den verschiedenen Politikfeldern zum Ausgangspunkt nehmen. Diese drei Modelle werden im weiteren Verlauf der Arbeit aufgegriffen und den drei Fallbeispielen verschiedene Mechanismen der Europäisierung zugeordnet.

Nationale Kontextfaktoren – Günstige und ungünstige Bedingungen für Reform

Die nationalen Kontextfaktoren beeinflussen die Rahmenbedingungen für Reformvorhaben. Estland und Polen unterscheiden sich hinsichtlich dieser Kontextfaktoren, was auch einen unterschiedlichen Verlauf der Reformprozesse vermuten lässt.

1. Art des Systemwechsels und Staatsgründung

Dieser Faktor lässt sich aus der Transformationsforschung herleiten. In Anlehnung an Autoren wie Kitschelt et al. (1999) oder auch Meyer-Sahling (2004) soll die Art des Systemwechsels, der in Estland und Polen jeweils unterschiedlich verlief, einbezogen werden, um die initiale Interessenkonstellation der Akteure zu erklären. Dazu wird auf die in der Transformationsforschung übliche Unterscheidung verschiedener Arten des Systemwechsels zurückgegriffen und der Faktor staatliche Neugründung oder Kontinuität wird einbezogen.

Die unterschiedlichen Entwicklungswege Polens und Estlands nehmen bereits in der vorkommunistischen und später der kommunistischen Geschichte ihren Ausgangspunkt. Estland war als ehemalige Sowjetrepublik Teil des inneren Imperiums der Sowjetunion, während Polen als Nationalstaat eine gewisse Autonomie und auch eine eigenständige Zentralverwaltung besaß. Dementsprechend haben wir es im Falle von Estland, das 1991 seine Unabhängigkeit von der Sowjetunion erreicht hat, mit einer staatlichen Neugründung zu tun, während in Polen staatliche Kontinuität herrscht.

Der Systemwechsel in den baltischen Staaten und auch in anderen Staaten, die im Zuge dessen ihre staatliche Unabhängigkeit neu erlangten, ist nur schwierig in die in Kapitel 2.2 vorgestellte Typologie (Transformation von oben, ausgehandelter Systemwechsel, Kollaps des alten Regimes) einzuordnen, er bildet einen neuen Typus (s. a. Merkel 1999). Den Systemwechsel in Estland kann man als eine Art ausgehandelten Systemwechsel bezeichnen. Er führte allerdings zu einer schwachen Position der postkommunistischen Akteure, eine starke postkommunistische Partei konnte sich nicht herausbilden und auch einzelne Spitzenpolitiker, die bereits in der kommunistischen Zeit zur politischen Elite gehörten, bleiben die Ausnahme. Die staatliche Neugründung ermöglichte einen umfassenden Elitenwechsel. Allerdings bestand dieser Elitenwechsel in Estland wie auch in den beiden anderen baltischen Staaten zu

wesentlichen Teilen aus einer “Entrussifizierung“, also einer Ablösung der russischsprachigen Eliten durch Esten.¹⁰

In Polen hingegen handelt es sich eindeutig um einen ausgehandelten Systemwechsel. Die unmittelbare Transformationszeit war von politischen Kompromissen zwischen alten und neuen Eliten gekennzeichnet, jedoch schon nach wenigen Jahren ließen sich tiefgreifende politische Polarisierungen erkennen.

Stärker noch als die Art des Systemwechsels wirkt sich also die staatliche Neugründung auf die Entwicklung des Verwaltungsapparats aus. Die neugewonnene Unabhängigkeit in Estland ermöglichte nicht nur einen umfassenden Elitenwechsel, sondern erleichterte es den herrschenden Eliten auch im Hinblick auf Organisationsstrukturen mit der Vergangenheit zu brechen, während die staatliche Kontinuität in Polen die Erneuerung sowohl von Organisationsstrukturen als auch Personal erschwert.

2. Art des Regierungssystems

Das konstitutionell bestimmte Regierungssystem und die Koordinationsmechanismen innerhalb der Regierung (Regierungstypen) bilden den Handlungsrahmen für die politischen Reformer, die Verwaltungsreformen durchsetzen. Regierungssysteme werden in Anlehnung an die gebräuchlichen Typologien (Duverger 1980, Shugart/Carey 1992, Steffani 1996, Rüb 2001) in präsidentielle, parlamentarische und semipräsidentielle bzw. parlamentarisch-präsidentielle Mischsysteme unterschieden. Während sich in Estland seit Anfang der 1990er Jahre ein parlamentarisches Regierungssystem etablierte, hatte in Polen der Staatspräsident beträchtlichen Einfluss auf das Regierungshandeln. In einem solchen semipräsidentiellen Regierungssystem tritt der Präsident als ein zusätzlicher Vetoakteur auf, dies kann vor allem in Phasen der Kohabitation (in der der Präsident einem anderen politischen Lager angehört als die die Regierung stellenden Parteien) politische Entscheidungsprozesse verzögern. Innerhalb der Zentralverwaltung kann es zu einer Art Lagerbildung kommen, wenn bestimmte Funktionsträger eher dem Präsidenten nahe stehen und andere eher dem Premierminister.

¹⁰ In Estland lebten 1989 30% Russen, 61% Esten, die übrigen 9% waren Angehörige anderer Nationalitäten (Sowjetunion, v. a. Weißrussen und Ukrainer). Zum Vergleich mit den anderen baltischen Staaten: In Lettland waren es 34% Russen, 52% Letten und 14% Angehörige anderer Nationalitäten. In Litauen war der Anteil der russischen Bevölkerung geringer, hier waren es nur 9% gegenüber 80% Litauern und 9% Polen (Steen 1997: 150), daher stellte sich hier das Problem des Umgangs mit der russischen Bevölkerung nicht so sehr wie in den beiden anderen Ländern.

Auch die Zusammensetzung der Regierungen bestimmt die Handlungsfähigkeit von Politik und Verwaltung. So erschweren Koalitionsregierungen, v.a. Mehrparteienkoalitionen, die Konsensbildung und machen politische Koordination schwieriger. Regierungswechsel aufgrund von Koalitionsbrüchen bringen Verwerfungen in der Verwaltung mit sich. Der Koalitionsproporz bei der Besetzung von Führungspositionen in der Verwaltung schließlich schafft Konfliktlinien innerhalb der Behörden.

3. Struktur des Parteiensystems

Die Stabilität der Parteiensysteme und auch die Struktur des Parteienwettbewerbs in den untersuchten Ländern haben einen Einfluss auf politische Prozesse und damit auch auf Prozesse der Verwaltungsreform. Sowohl in Estland als auch in Polen sind die Parteiensysteme fragmentiert. Mehrparteienregierungen mit fragilen Mehrheiten sind die Regel, aus diesem Grund kommt es auch häufig zu Regierungswechseln. Hinzu kommt im polnischen Fall noch die Polarisierung des Parteiensystems. Diese Polarisierung erschwert sehr wahrscheinlich die Bildung reformorientierter Regierungskoalitionen. Sie hat aber auch eine direkte Wirkung auf die Reformen im öffentlichen Dienst, da das Misstrauen, dass die Anhänger der verschiedenen politischen Optionen gegeneinander hegen, eine Überpolitisierung des Verwaltungspersonals begünstigt. Ein wenig polarisiertes Parteiensystem wie in Estland ermöglicht hingegen zumindest in einigen Fragen die Entstehung eines parteienübergreifenden Reformkonsenses.

Für die Reformen in der Landwirtschaftsverwaltung ist relevant, dass in Polen die Interessen der Landwirte durch eine Vielzahl von Bauernparteien repräsentiert werden, die auch unmittelbaren Zugriff auf die Verwaltung haben. In Estland hingegen ist dies nicht der Fall. Auch die landwirtschaftlichen Interessengruppen sind in Polen wesentlich zahlreicher und einflussreicher als in Estland.

Die beiden Faktoren Art des Regierungssystems und Struktur des Parteiensystems lassen sich mit den in der Europäisierungsforschung und auch in anderen Kontexten angewandten Veto-spieleransätzen verbinden.

4. Regierungsstabilität

Die durch Eigenschaften des Regierungssystems, vor allem aber des Parteiensystems bedingte Regierungsinstabilität ist ein weiterer Faktor, der langfristig angelegte politische und auch

administrative Reformen behindert und im Fall politisierter Stellenbesetzungen auch Instabilität in die Verwaltungsorganisationen hineinträgt.

4. Größe des Landes

Die Größe eines Landes findet als Erklärungsfaktor selten systematisch Eingang in politik- und verwaltungswissenschaftlichen Untersuchungen (eine Ausnahme ist Randma 2001, Randma-Liiv 2004). Die Größe eines Landes bemisst sich vor allem nach der Bevölkerung, aber auch nach Territorium und Wirtschaftskraft. In unserem Fall ist die Bevölkerung ein augenfälliges Unterscheidungsmerkmal: Estland ist mit einer Bevölkerung von 1,4 Millionen das kleinste, Polen hingegen ist mit mehr als 38 Millionen Einwohnern das größte der mitteleuropäischen Länder. Die Größe eines Landes bzw. einer Gesellschaft hat Auswirkungen auf die Struktur von Netzwerken in Politik und Verwaltung, auf die Außenorientierung eines Landes und die Implementierbarkeit von komplexen Reformen. Vermutlich konnten Reformprojekte im kleinen Estland leichter initiiert und umgesetzt werden und erzielten auch schneller sichtbare Wirkungen als im großen Flächenstaat Polen.

Vergleich oder Gegenüberstellung?

Angesichts der großen Unterschiede, die Polen und Estland sowohl in Bezug auf ihre Größe als auch die Art des Systemwechsels und das gegenwärtige politische System aufweisen, stellt sich die Frage, ob man hier überhaupt von einem Vergleich beider Länder sprechen kann oder ob die beiden Länder zu heterogen sind, um miteinander verglichen zu werden.

Vergleichende Fallstudien werden klassischerweise unterschieden in solche nach dem *most similar systems design* und solche nach dem *most different systems design* (Przeworski/ Teune 1970). Beim *most similar systems design* werden Vergleichsfälle ausgewählt, die hinsichtlich des zu erklärenden Phänomens (der „abhängigen Variable“) unterschiedliche Ausprägungen aufweisen, sich aber im Hinblick auf die Rahmenbedingungen möglichst ähnlich sind, um so die übereinstimmenden Faktoren als erklärungsrelevant auszuschließen und die Zahl der Variablen, die die Unterschiede erklären, gering zu halten¹¹. Im *most different systems design* hingegen werden Fälle ausgewählt, die hinsichtlich des zu erklärenden Phänomens große Übereinstimmung zeigen, aber sehr heterogen in Bezug auf die umgebenden, vermutlich erklärungsrelevanten Kontextfaktoren sind.

¹¹ Lijphart (1971 und 1975) bezeichnet dieses Design auch als *comparable cases strategy*.

Die beiden für die vorliegende Arbeit ausgewählten Länder Polen und Estland unterscheiden sich erheblich in Bezug auf die Kontextfaktoren, doch bietet sich die Anwendung eines idealtypischen *most different systems design* nicht an. Im Vorgriff auf die Beantwortung der hier verfolgten Fragestellung nach Konvergenz bzw. Divergenz der Ministerialverwaltung im Zuge der Transformations- und Europäisierungsprozesse kann gesagt werden, dass man nicht von einer Übereinstimmung hinsichtlich des zu erklärenden Phänomens sprechen kann. Zweifellos hat in beiden Ländern eine Entwicklung von einem staatssozialistischen Verwaltungssystem hin zu einem modernen, demokratischen und im Grundsatz den Anforderungen der EU-Integration entsprechenden Verwaltungssystem stattgefunden, doch geschah dies innerhalb nationaler Entwicklungspfade. Gerade diese nationalen Entwicklungspfade sollen einander in ihrer Spezifik gegenübergestellt werden. Es handelt sich bei der vorliegenden Arbeit also nicht um einen Vergleich im klassischen Sinne, sondern um eine Gegenüberstellung der Fallbeispiele aus Estland und Polen. Die beiden Länder eröffnen in ihrer Gegensätzlichkeit allerdings den Blick für Heterogenität der Region Mittel- und Osteuropa und weisen gleichzeitig auf einige gemeinsame Probleme, insbesondere im Bereich der kommunistischen *legacies*, und auf gemeinsame Entwicklungstendenzen im Zuge der europäischen Integration hin.

2 Transformation und Europäisierung der Verwaltungssysteme in

Mittel- und Osteuropa: Erklärungsansätze

Die Diskussionen im Bereich der Transformationsforschung und die Diskussion um die Europäisierung von Regierungs- und Verwaltungssystemen dient als theoretische Hintergrundfolie des im vorangegangenen Kapitel skizzierten Untersuchungsrahmens. Gemeinsamer konzeptioneller und begrifflicher Bezugsrahmen der meisten hier eingeführten theoretischen Konzepte ist der Neoinstitutionalismus, daher wird im folgenden zunächst in die Grundbegriffe dieser Strömung eingeführt und nach notwendigen Modifikationen der Institutionentheorie in der Anwendung auf Mittel- und Osteuropa gefragt.

2.1 Neoinstitutionalismus als begrifflicher Bezugsrahmen

Der Begriff der Institution stellt vor allem in den letzten Jahren eines der in den Sozialwissenschaften am meisten gebrauchten Konzepte dar. Man spricht von einer regelrechten institutionalistischen Wende (zum „institutional turn“ vgl. z.B. Hall/Taylor 1996, Jessop 2001, Peters 1999), die sich aus der Kritik an ökonomistisch reduzierten Akteurskonzepten des Rational Choice heraus entwickelt hat (v.a March/ Olsen 1984 und 1989). Unter einer Institution wird ganz allgemein ein Set von formellen und informellen Regeln verstanden, die den Rahmen für das Handeln der ihnen unterliegenden Akteure bilden. Mittlerweile haben sich eine Vielzahl institutionalistischer Ansätze herausgebildet, die im Anschluss an Hall und Taylor (1996) gemeinhin in drei Gruppen unterteilt werden – den Rational-Choice-Institutionalismus, den Soziologischen Institutionalismus und den Historischen Institutionalismus. Diese drei Strömungen unterscheiden sich im Wesentlichen durch ihren Institutionenbegriff, das ihnen zugrundeliegende Modell des Akteurshandelns und die zeitliche Dimension ihrer Forschungsperspektive.

Der Rational-Choice-Institutionalismus (RCI) sieht Institutionen als Ansammlung von Regeln und Sanktionen, die das Akteurshandeln beschränken. Akteure werden als eigennutzorientierte Individuen konzipiert. Ihre Präferenzen bilden sich nicht innerhalb der Institutionen, sondern werden als exogen gegeben verstanden. Die Akteure handeln vordringlich nach einer „logic of consequentiality“ (March/ Olsen 1989), d.h. das Ziel der Nutzenmaximierung steht im Vordergrund. Im Unterschied zu anderen Rational-Choice-Varianten knüpfen viele Vertreter des RCI an das Konzept der „bounded rationality“ von Herbert Simon an (1957), der davon ausgeht, dass Akteure nur in begrenztem Umfang Informationen über Entscheidungssitu-

ationen verarbeiten und die Konsequenzen von Entscheidungsalternativen abschätzen können. Daher orientieren sie sich in unsicheren Entscheidungssituationen eher an bewährten Handlungsmustern, als dass sie reine Nutzenmaximierungsstrategien verfolgen. Die Institutionen sind nach diesem Verständnis Mittel zur Zielerreichung, da sie das Verhalten der Akteure vorhersehbar und regelmäßig machen und damit die Transaktionskosten kollektiven Handelns minimieren. Institutionenwandel wird dementsprechend aus diesem instrumentellen Institutionenverständnis heraus erklärt – für die Erhaltung einer Institution ist entscheidend, ob sie ihre Funktion für die Akteure erfüllt. Vertreter des RC-Institutionalismus sind u.a. Tsebelis (1995, 2000, 2002), Shepsle (1989), Weingast (1996) und Ostrom (1990 und 1991).

Ein prominenter Ansatz aus dem Bereich des RCI ist der Vetospieler-Ansatz. George Tsebelis (1995, 2000, 2002) vertritt diesen Ansatz in einer stark systematisierten und formalisierten Form. In vielen Policy-Studien, die mit dem Begriff Vetospieler arbeiten, werden allerdings weniger formalisierte und eher qualitative Vetospieler-Konzepte verwendet. Tsebelis (1995) geht davon aus, dass die Bedingungen für politischen Wandel bzw. Stabilität¹² in unterschiedlichen politischen Systemen von der Zahl und den Eigenschaften der Vetospieler in diesen Systemen abhängen. Ein Vetospieler ist ein Akteur, dessen Zustimmung erforderlich ist, um eine bestimmte Politik zu ändern.¹³ Tsebelis unterscheidet zwischen institutionellen Vetospielern, deren Position im politischen Entscheidungssystem durch die Verfassung vorgegeben ist, und Partei-Vetospielern, deren Zustimmung nicht in jedem Fall notwendig ist. Als Vetospieler müssen in jedem Fall all jene Akteure berücksichtigt werden, die eine politische Entscheidung wirksam verhindern können, sei es etwa im Fall von Präsidenten oder zweiten Parlamentskammern durch ein formales Vetorecht oder auch durch faktische Vetomacht im Fall von einflussreichen Interessengruppen. Die Wahrscheinlichkeit, mit der es zur Änderung politischer Programme kommt, hängt neben der Zahl weiterhin von der ideologischen Distanz (*congruence*) der Vetospieler und im Fall kollektiver Vetoakteure von ihrem inneren Zusammenhalt (*cohesion*)¹⁴ ab. In politischen Systemen mit vielen Vetospielern, die inkongruente Positionen haben und über einen starken inneren Zusammenhalt verfügen, ist politischer Wandel unwahrscheinlich, während es umgekehrt in Systemen mit nur wenigen Vetospielern,

¹² Tsebelis (1995) spricht von *policy stability*, um die Abwesenheit politischen Wandels zu bezeichnen. Er weist darauf hin, dass *policy stability* u.U. negativ mit Regierungsstabilität korreliert, da Regierungen zurücktreten müssen oder abgewählt werden, wenn sie nicht in der Lage sind, notwendige Entscheidungen zu treffen (Tsebelis 1995: 322).

¹³ „A *veto player* is an individual or collective actor whose agreement (by majority rule for collective actors) is required for a change in policy” (Tsebelis 1995: 301).

¹⁴ Der Spielraum für Entscheidungen ist größer, wenn es heterogene Strömungen in einer Partei gibt, als wenn Entscheidungen in der gesamten Partei abgestimmt werden und Partei ein monolithischer Block ist.

deren Positionen relativ kongruent sind und deren innerer Zusammenhalt gering ist, eher zu politischem Wandel kommt.

Die als soziologischer Institutionalismus (SI) bezeichneten Ansätze wurden in der Organisationstheorie entwickelt. Diese Autoren (z.B. March/ Olson 1989, DiMaggio/ Powell 1983, Meyer/ Rowan 1991) kritisieren das rein instrumentelle Institutionenverständnis und das auf Nutzenmaximierung beschränkte Akteurskonzept von Rational Choice-Modellen. Der Institutionenbegriff der soziologischen Institutionalisten ist breiter und bezieht die kulturelle Dimension sozialen Handelns mit ein. Institutionen sind eine Sammlung von Normen und Regeln, aber auch von Routinen, Werten und Symbolen. Institutionen schaffen die Voraussetzung für Wahrnehmungs- und Interpretationsmuster der Akteure, dementsprechend bilden sich nach dem Verständnis des soziologischen Institutionalismus die Präferenzen der Akteure innerhalb der und in Auseinandersetzung mit den Institutionen heraus. Soziales Handeln orientiert sich nicht nur an Regeln und positiven oder negativen Sanktionen, sondern ist auch normativ gesteuert. Die Institution definiert dabei Verhaltenserwartungen und setzt die Kriterien für angemessenes Verhalten¹⁵, die Akteure handeln nach einer „logic of appropriateness“ (March/ Olsen 1989).

Für institutionellen Wandel sind dementsprechend nicht primär funktionale Erwägungen ausschlaggebend, sondern die Frage der sozialen Legitimität. Individuen, die neue Werte in die Institution hineinbringen, verändern sie ebenso wie Einflüsse aus der Umwelt. „In other words, organizations embrace specific institutional forms or practices because the latter are widely valued within a broader cultural environment“ (Hall/ Taylor 1996: 949). DiMaggio und Powell entwickeln aus diesem Denkansatz heraus das Konzept des institutionellen Isomorphismus (1991). Organisationen, die den gleichen Umweltbedingungen ausgesetzt sind, werden einander unter bestimmten Bedingungen immer ähnlicher. Voraussetzung für derartige isomorphe Anpassungsprozesse ist die Entstehung eines „organisationalen Feldes“, d. h. einer Anzahl von Organisationen, die ähnliche Aufgaben erfüllen und häufig miteinander in Kontakt treten. Aus verschiedenen Gründen kann es für diese Organisationen von Vorteil sein, ihre Strukturen und Praktiken einander anzupassen. In der Regel werden mit der Zeit bestimmte Organisationen besonders dominant, z. B. wegen ihres ökonomischen Erfolgs oder weil sie untereinander Koalitionen bilden (DiMaggio/ Powell 1983: 147-149). In diesem Fall ist es für andere Organisationen von Vorteil, ihre Strukturen und Praktiken an die der dominanten anzupassen.

¹⁵ Hier sind Bezüge zur soziologischen Rollen- und Interaktionstheorie erkennbar.

Es lassen sich drei idealtypische Formen unterscheiden:

- der „erzwungene Isomorphismus“, bei dem eine Anpassung durch externe Vorgabe verbindlicher Standards erzwungen wird;
- der „mimetische Isomorphismus“, bei dem sich eine Organisation durch Imitation an ein Modell anpasst, weil sie annimmt, dass sie selbst so auch erfolgreicher werden oder ihre Legitimität z. B. gegenüber ihren Mitarbeitern erhöhen kann;
- der „normative Isomorphismus“, bei dem sich Organisationen aufgrund gleicher professioneller Standards ihrer Mitarbeiter angleichen (DiMaggio/ Powell 1983: 150-152).

Die Anpassung der Organisationsstrukturen an die anderer Organisationen muss nicht zwangsläufig zur Steigerung der Effizienz und Verbesserung der Performance beitragen. Meyer/ Rowan bezeichnen die in einer institutionellen Umwelt dominierenden Normen und Standards daher auch als „rational institutional myths“ (1991: 47). Sie argumentieren zudem, dass sich Organisationen auch bloß formell, oberflächlich anpassen können. Eine bestimmte Struktur formal zu übernehmen, sei für eine Organisation vorteilhaft, da sie so Zweifel an ihrer Legitimität sowohl gegenüber ihren Mitgliedern als auch gegenüber der Umwelt verhindern könne. Die tatsächlichen Aktivitäten müssen sich aber nicht zwangsläufig verändern. Vielmehr können formale Struktur und Aktivitäten voneinander entkoppelt werden, indem z. B. die Aktivitäten vor Kontrollen geschützt werden, persönliche Beziehungen und inoffizielle Praktiken neben die formale Organisation treten. Es handelt sich hier also eventuell um einen symbolischen Isomorphismus, der den operativen Kern des exekutiven Handelns zentralstaatlicher Verwaltungen unberührt lässt. Jacoby (1999, 2002a, 2002b) argumentiert aus diesem Denkansatz heraus, dass die Harmonisierung der Rechtssysteme in den Beitrittsstaaten mit dem Gemeinschaftsrecht der EU ein im wesentlichen symbolischer Anpassungsprozeß sei. Der Ansatz des institutionellen Isomorphismus erlaubt, die Voraussetzungen für eine Konvergenz von Verwaltungsstrukturen aus der Perspektive der Organisationstheorie zu sehen. Er ist aber in seiner empirischen Anwendung problematisch, wie später noch zu zeigen sein wird.

Dem soziologischen Institutionalismus wird häufig zum Vorwurf gemacht, dass sein weiterer Institutionenbegriff keine Abgrenzung zum Begriff der Organisation zulässt. Während unter Organisation zumeist manifeste Strukturen und formelle Verfahrensregeln verstanden werden, umfasst der Begriff der Institution Normen und formelle sowie informelle Regeln.¹⁶ Beide

¹⁶ Deutlich wird dies in Definitionen wie der von Göhler (1994: 39), der politische Institutionen als „Regelsysteme der Herstellung und Durchführung verbindlicher, gesamtgesellschaftlich relevanter Entscheidungen und Instanzen der symbolischen Darstellung von Orientierungsleistungen einer Gesellschaft“ begreift. Göhler unter-

Begriffe überschneiden sich im Bereich der Regelsetzung. Aus der Perspektive des SI muss aber nicht notwendigerweise eine Organisation vorhanden sein, um von der Existenz einer Institution sprechen zu können (z.B. im Fall von internationalen Regimen), während aus organisationstheoretischer Sicht nicht jede Organisation bereits eine Institution ist. Um zur Institution zu werden, muss eine Organisation eine eigene Identität herausbilden, ein Set von Werten, das sowohl von ihren Mitgliedern als auch der Umwelt mit der Organisation identifiziert wird (s. Christensen 2003: 119).

Ein sehr weiter Institutionenbegriff birgt die Gefahr in sich, das Handeln der Akteure als übermäßig determiniert zu verstehen (Mayntz/ Scharpf 1995, Peters 1999). Der von Mayntz und Scharpf (Mayntz/ Scharpf 1995, Scharpf 2000) entwickelte akteurszentrierte Institutionalismus versucht, diese Determiniertheit zu umgehen. Der Ansatz versteht sich als eine „integrative Forschungsheuristik“ (Mayntz/ Scharpf 1995: 39). Er arbeitet mit dem engeren Institutionenbegriff des Rational-Choice-Institutionalismus, versteht also Institutionen als Sets von Verfahrensregeln, und mit dem Konzept vorrangig nutzenorientierter Akteure, bemüht sich aber um die Integration unterschiedlicher Handlungslogiken. Der Institutionenbegriff ist auf Regelungsaspekte bezogen und somit vom Begriff der Organisation als „soziale Entitäten, die über die Fähigkeit zweckgerichteten Handelns verfügen“ (Scharpf 2000: 77) abgegrenzt. Institutionen regeln die Verteilung und Ausübung von Macht, definieren Zuständigkeiten, Verfügung über Ressourcen und lassen Grundannahmen über die Abhängigkeitsverhältnisse zwischen den Akteuren zu (Mayntz/ Scharpf 1995). Der institutionelle Kontext gestaltet zwar den Handlungskontext der Akteure, determiniert ihn aber nicht. Es ist durchaus denkbar, dass Akteure einen Strategiewechsel vornehmen, ohne dass dem institutionelle Veränderungen vorausgehen müssen. Mayntz und Scharpf entwickeln ein differenziertes Raster von Handlungsorientierungen und Interaktionssituationen, deren Grundkonstruktion sich aus den institutionellen Regeln ableiten lässt. Sie schlagen vor, bei der Rekonstruktion der Handlungsorientierungen nach der Methode der abnehmenden Abstraktionsgrade (Lindenberg 1991) vorzugehen, indem zunächst institutionelle Informationen herangezogen werden und erst, wenn diese keinen Aufschluss geben, nach idiosynkratischen Handlungsorientierungen der Akteure gesucht wird (Scharpf 2000).

Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus ist sehr attraktiv und hat seit seiner Entwicklung vielfach Anwendung in sozialwissenschaftlichen Studien gefunden. Er stellt eine

scheidet zwischen politischen Institutionen, die mit Akteuren verbunden und somit zugleich Organisationen sind, und politischen Institutionen ohne Akteure, die reine Normsysteme darstellen. Die Verwaltungsorganisationen, die in der vorliegenden Arbeit betrachtet werden, entsprechen dem ersteren Typ von Institutionen.

Toolbox zur Modellierung von Entscheidungssituationen zur Verfügung, auf die häufig selektiv zurückgegriffen wird. In der vorliegenden Arbeit wird allerdings der Komplexität des Ansatzes wegen darauf verzichtet, den akteurszentrierten Institutionalismus systematisch anzuwenden.

Eine weitere Strömung des Neoinstitutionalismus stellt der historische Institutionalismus dar. Hierbei handelt es sich noch mehr als bei den beiden anderen Strömungen um eine recht heterogene Gruppe von Autoren (z.B. Skocpol 1992, Steinmo/ Thelen/ Longstreth 1992, Pierson 1998, Immergut 1990 und 1992), die mit unterschiedlichen Institutionenbegriffen und Akteurskonzepten arbeiten. Immergut (1990) z.B. geht von einer Rational-Choice-Perspektive aus, während z.B. Pierson (1998, 2000a) eine soziologische Konzeption des Akteurshandelns verfolgt. Gemeinsam ist diesen Autoren jedoch, dass sie einen historischen Blickwinkel auf ihren Gegenstand haben und die Entwicklungen von Institutionen in längerfristigen Zeitverläufen untersuchen. Nach Auffassung der historischen Institutionalisten können Prozesse von Institutionenbildung nur im historischen Zusammenhang verstanden werden, da einmal getroffene Grundentscheidungen über die Gestaltung von Institutionen die Präferenzen der Akteure prägen und Interessenkonstellationen innerhalb des betreffenden Politikfeldes strukturieren.

Eines der prominentesten Konzepte in historisch-institutionalistischen Analysen ist das der Pfadabhängigkeit institutioneller Entwicklungen.¹⁷ Das Konzept der Pfadabhängigkeit arbeitet mit dem Wirken von *policy legacies* und weist daher Verbindungen zur Legacy-Debatte innerhalb der Transformationsstudien auf. Der Begriff Pfadabhängigkeit geht grundsätzlich von der Stabilität bestehender Institutionen aus. Einmal gewählte institutionelle Arrangements schränken die Wahlmöglichkeiten der Akteure in Reformprozessen ein. Mit den Worten von Douglass North (1990: 98-99) lässt sich diese Idee folgendermaßen umschreiben: „Path dependence is a way to narrow conceptually the choice set and link decision-making through time. It is not a story of inevitability in which the past neatly predicts the future.“

Die Entwicklung von Institutionen findet in einer bestimmten Abfolge von Phasen ab. In frühen Phasen der Entwicklung oder auch in Situationen, in denen bestehende Institutionen durch Krisen in Frage gestellt sind, haben die Akteure eine relativ große Wahlfreiheit. Durch bestimmte Ereignisse – sogenannte *critical junctures* - wird die institutionelle Entwicklung in eine Richtung gelenkt, es treten das erste Mal selbstverstärkende Effekte auf. Im Fortgang der

¹⁷ Das Konzept der Pfadabhängigkeit und die Begriffe *increasing returns* und *lock in* stammen ursprünglich aus der Wirtschaftswissenschaft. Die wurden dort im Zusammenhang Institutionenökonomik entwickelt (David 1985, Arthur 1989, North 1990).

Entwicklung ist der institutionelle Wandel dann durch diese Rückkoppelungseffekte (Pierson 1994, 2000a) beschränkt. Rückkoppelungseffekte ergeben sich aus dem Prinzip der *increasing returns*. Die Akteure haben relativ hohe Investitionen getätigt, um eine bestimmte Institution zu schaffen und sind daher an ihrer Aufrechterhaltung interessiert. „This is because the relative benefits of the current activity compared with other possible options increase over time“ (Pierson 2000a). In Piersons Arbeiten zur Sozialpolitik (s. u.a. Pierson 1994) findet sich darüber hinaus der Aspekt, dass Institutionen über die Ressourcen, die sie bereitstellen, zur Herausbildung verfestigter Erwartungen bei der Klientel, aber auch zur Herausbildung spezieller Interessengruppen und Netzwerke beitragen, die dann wiederum als Unterstützungsbasis dieser Institutionen funktionieren.

Der Institutionenbegriff, der in der vorliegenden Arbeit verwendet wird, entspricht dem des Soziologischen Institutionalismus. Dabei wird, wie später noch deutlich werden wird, auch der Aspekt des rationalen Akteurshandelns und der Steuerung durch äußere Anreize einbezogen. Konzepte wie das der Pfadabhängigkeit oder der Vetospieler werden an verschiedenen Stellen der Untersuchung wieder aufgegriffen.

2.2 Institutionendesign in postkommunistischen Gesellschaften

Viele der Arbeiten, die sich mit Institutionenbildung in Mittel- und Osteuropa befassen, gehen von institutionentheoretischen Konzepten aus. Doch weisen die Institutionen und Institutionalisierungsprozesse hier einige Besonderheiten auf, die eine einfache Übertragung der Grundannahmen der neoinstitutionalistischen Ansätze schwierig machen. Diese Besonderheiten sind Gegenstand dieses nächsten Kapitels, das die Transformationsforschung unter dem Aspekt des Institutionendesigns in postkommunistischen Gesellschaften betrachtet.

Eine schon früh als problematisch beschriebene Besonderheit der Transformationsprozesse in Mittel- und Osteuropa ist das „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ (Offe 1991), das die Notwendigkeit der gleichzeitigen Demokratisierung, Einführung einer Marktwirtschaft und in vielen Staaten auch der ethnischen und territorialen Abgrenzung des Staatsgebietes bezeichnet. Die Transformationsforschung in den 1990er Jahren¹⁸ befasste sich, dieser Identifikation der wichtigsten Transformationsaufgaben entsprechend, vor allem mit der Wirtschaftstransforma-

¹⁸ Unter Transformationsforschung werden hier im engeren Sinne die Forschungsansätze verstanden, die sich mit dem Umbruch der ehemals kommunistischen Staaten Mittel- und Osteuropas seit Beginn der 1990er Jahre befassen. Ältere Diskussionen über *transition to democracy* und Wandel postautoritärer Systeme werden hier hingegen nicht mit dem Begriff Transformationsforschung belegt.

tion und mit Fragen der makroinstitutionellen Gestaltung der Demokratie, also der Ausgestaltung von Verfassungsinstitutionen wie Parlamenten, Präsidenten und Regierungen und mit der Herausbildung von Parteiensystemen.¹⁹ Die Demokratisierungsprozesse in den postkommunistischen Staaten wurden von einigen Autoren (z.B. Linz/ Stepan 1996, Merkel 1999) im breiteren Kontext der *transition to democracy* in Lateinamerika, Südeuropa und Südostasien diskutiert. Die Binnenstrukturen der Exekutive im engeren Sinne, der Regierung und vor allem der Verwaltung, tauchten in dieser Diskussion allerdings nur am Rande auf. Die Arbeiten, die sich mit der Demokratisierung politischer Systeme befassen, wollen vor allem erklären, wie es zur Herausbildung bestimmter Regierungssysteme kam und wie die Voraussetzungen einer Konsolidierung der Demokratie beschaffen sind. Explanandum, also abhängige Variable der meisten dieser Arbeiten, ist die Entstehung der grundlegenden institutionellen Konfiguration der Regierungssysteme. Erklärungsfaktoren sind dabei historische Erfahrungen der kommunistischen und vorkommunistischen Zeit, die Art des Systemwechsels, Aspekte der Nationalstaatsbildung sowie politische Kontextfaktoren wie z.B. die Stärke der politischen Lager und die Struktur des Parteiensystems (vgl. etwa Beichelt 2001a, Merkel 1999, Merkel/ Sandschneider 1997). In den späteren Transformationsstudien werden oft historische, institutionelle und akteurstheoretischen Herangehensweisen miteinander verknüpft. Das Wirken externer Akteure und der Institutionenimport sind weitere Erklärungsansätze, die allerdings in der Demokratisierungsforschung vor allem in den ersten Jahren selten in den Mittelpunkt gestellt wurden.²⁰ Inzwischen liegen z.B. von Pridham (2000) und Zielonka und Pravda (2001) Arbeiten vor, die den internationalen Kontext systematisch in die Analyse von Demokratisierungsprozessen einbeziehen. Pridham (2000) etwa unterscheidet verschiedene Arten des transnationalen Einflusses. Demokratische Entwicklungen in bestimmten Regionen können auf Grund einer Art Nachahmungseffekt zustande kommen, dies trifft z.B. auf die autoritären Regime in Mittel- und Osteuropa zu, die innerhalb einer sehr kurzen Zeitspanne nacheinander zusammenbrachen. Pridham (2000) und auch Whitehead (1996) sprechen im Zusammenhang mit Demokratisierungsprozessen, die sich innerhalb einer geografischen Region verbreiten, auch von einer Diffusion²¹ demokratischer Normen und Werte. Als Konvergenz hingegen bezeichnen sie die schrittweise Annäherung an etablierte Demokratien, die durch ihre Machtposition und durch bestimmte institutionelle Mechanismen die Demokratisierungsprozesse unterstützen. Die EU wird als eine der wichtigsten Gruppen etablierter Demokratien angeführt, die ein Vorbild für eine solche Konvergenz bieten.

¹⁹ Einige Autoren (etwa Stark/ Bruszt 1998) untersuchten auch das Zusammenspiel ökonomischer und politischer Prozesse.

²⁰ Ausnahmen sind etwa Pridham (1994), Hyde-Price (1994) und (Whitehead 1996).

²¹ Whitehead (1996) bezeichnet das Phänomen als *contagion* (Ansteckung).

führt, die ein Vorbild für eine solche Konvergenz bieten. Allerdings wendet die EU für die Staaten, die sie aufnimmt, den Mechanismus der Konditionalität an. Konditionalität ist das einflussreichste Instrument, das einem externen Akteur zur Verfügung steht, um Demokratisierungsprozesse zu lenken (Pridham 2000, Schimmelfennig et al. 2005). Auf die systematische Analyse der Anwendung von Konditionalitäten wird später, im Zusammenhang mit der Diskussion um Europäisierung (Kapitel 2.3.2) noch einmal näher eingegangen, da diese Strategie ein wichtiges Instrument im EU-Beitrittsprozess darstellt. Es sei allerdings bereits an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die Strategie der Konditionalität ihre Grenzen hat. Ihr Erfolg hängt von der Responsivität der nationalen Akteure ab und ihre Wirkung auf nur teilweise demokratisierte Regime ist begrenzt.

Die Aussagen, die die Transformationsforschung zur Wirkung der angesprochenen Kontextfaktoren macht, sind in der vorliegenden Arbeit von Bedeutung, um die „großen Linien“ der Gestaltung demokratischer Institutionen zu charakterisieren. Untersuchungsgegenstand der Arbeit aber sind Verlauf und Ergebnisse von Verwaltungsreformen, und diese sind ihrerseits wiederum abhängig von der Ausgestaltung des Regierungssystems. Annahmen über die Herausbildung demokratischer Grundinstitutionen sind dabei nicht immer übertragbar auf Prozesse der Verwaltungsreform. Reformen in der Wirtschaft und den demokratischen Grundinstitutionen haben früher eingesetzt und waren außerdem radikaler als im Bereich der Verwaltung, in dem die Organisationsstrukturen relativ persistent sind.

Phasen des Transformationsprozesses

Ein analytisches Charakteristikum der Transformationssituation, das in der Forschungsdiskussion an Bedeutung gewonnen hat, ist das Prozesshafte, die Veränderlichkeit der jeweiligen institutionellen Konfiguration und auch die Veränderlichkeit des Institutionalierungsgrades. Aus diesem Grund wird in Transformationsstudien vielfach mit Phasenmodellen gearbeitet. Zunächst wird die kontrollierte, aber beschränkte Liberalisierung des autoritären Regimes durch die alten Regimeeliten von der Phase des Systemwechsels unterschieden. Der Systemwechsel vollzieht sich als Transformation von oben und von den alten Regimeeliten gelenkt, als zwischen kommunistischer Parteiführung und Opposition ausgehandelter Regimewechsel oder als Implosion des alten Regimes. In einigen Staaten war der Systemwechsel mit der staatlichen Neugründung verbunden.

Der Phase des Systemwechsels folgt die Institutionalisierung der Demokratie. In dieser Phase werden die grundlegenden Spielregeln der demokratischen Verfahren ausgehandelt und freie

Wahlen abgehalten. Nach Merkel endet die Institutionalisierungsphase, wenn „die neue, demokratische Verfassung verabschiedet ist und diese den politischen Wettbewerb wie die politischen Entscheidungsverfahren dominiert“ (Merkel 1999: 137).

Der Institutionalisierung folgt die Konsolidierung der Demokratie. Die politischen Akteure beginnen, ihr Handeln nach den ausgehandelten demokratischen Normen auszurichten. Die Konsolidierung der Demokratie ist ein komplexer Prozess, der sich auf mehreren Ebenen oder Arenen der Gesellschaft vollzieht. Linz und Stepan (1996) identifizieren fünf interdependente Arenen, in denen sich die Konsolidierung der Demokratie vollzieht: die Zivilgesellschaft, die politische Gesellschaft, die Wirtschaftsgesellschaft, der Rechtsstaat und eine funktionsfähige staatliche Bürokratie. Eine lebendige und unabhängige Zivilgesellschaft, eine politische Gesellschaft, in der politische Parteien und Wahlen existieren und die Akteure sich über die grundlegenden verfassungsmäßigen Prinzipien demokratischen Regierens geeinigt haben, und das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit zählen sie zu den Grundbedingungen einer erfolgreichen Konsolidierung. Eine staatliche Verwaltung, deren primäres Organisationsprinzip rationale und legale bürokratische Normen sind und die ein anerkanntes Monopol besitzt, die demokratisch sanktionierten Gesetze und Verfahren durchzusetzen, zählt zu den Faktoren, die eine Konsolidierung wahrscheinlicher machen.

Die Dauer und der Ausgang der Konsolidierung der Demokratie sind ungewiss. Die Konsolidierung kann unvollständig bleiben, wenn ein funktionierendes System von *checks and balances* zwischen den wichtigsten Verfassungsinstitutionen Präsident, Premierminister und Parlament fehlt, es entwickeln sich dann delegative oder „defekte“ Demokratien. Konsolidierung bedeutet, dass die Demokratie sowohl für die politischen Akteure als auch für die Mehrheit der Gesellschaft „the only game in town“ (Linz/ Stepan 1996: 5) geworden und eine grundsätzliche Legitimität erreicht ist. Allerdings gehen die Ansichten darüber, welches die Mindestkriterien demokratischer Konsolidierung sind und ob man überhaupt von einem Ende der Konsolidierung sprechen kann, auseinander (vgl. hierzu etwa Beichelt 2001a).

Tabula rasa oder pfadabhängige Prozesse: der Zusammenhang von Typen kommunistischer Regimes und Arten des Systemwechsels

Die historische Erklärung durch das Wirken vorkommunistischer *legacies* und den Typ des kommunistischen Regimes ist einer der dominierenden Erklärungsansätze, die in der Transformationsforschung zu finden sind. Dieser starken Betonung des kommunistischen Erbes standen von Anfang an Perspektiven gegenüber, die mehr auf die freie Wahl der Akteure bei

der Institutionengestaltung abhoben. Crawford und Lijphart (1997) bezeichnen letzteren Ansatz als „imperatives of liberalization“-Ansatz, in anderen Arbeiten findet er sich als „capitalism by design“ oder auch „Designerperspektive“ (Götting 1998: 27). In den frühen Arbeiten zur Transformation wurde oft von der Vorstellung einer *tabula rasa*, d.h. eines institutionellen Vakuums aufgrund einer vollständigen Delegitimierung der überkommenen Institutionen ausgegangen. Institutionenwandel wird von diesen Autoren durch die Übernahme und Implementation von erfolgreichen Modellen aus liberaldemokratischen, kapitalistischen Gesellschaften erklärt. Die neuen Institutionen entfalten schnell eine eigene Wirkung und strukturieren so nicht nur Präferenzen, sondern auch das Verhalten der Akteure, so dass eine selbstverstärkende Wirkung der neuen institutionellen Konfigurationen zustande kommt. Diese Perspektive fand sich zu Beginn des Transformationsprozesses vor allem in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur (z. B. Lipton/ Sachs 1990, Williamson 1994).

Im Laufe der Zeit hat sich gezeigt, dass *legacies* aus der kommunistischen Zeit weiterwirken. Diese *legacies*, das kommunistische Erbe, haben zum einen strukturellen Aspekt, bezogen auf die Fortführung bestimmter Organisationsstrukturen, und zum anderen einen mental-kognitiven Aspekt, der sich auf Normen und Praktiken der in den Organisationen wirkenden Akteure bezieht. Unterschiedliche Arten kommunistischer Regime bringen dabei unterschiedliche *legacies* hervor.

Der Typ des kommunistischen Regimes und der Typ des Systemwechsels wird von mehreren Autoren zum Ausgangspunkt genommen, um die grundlegenden Rahmenbedingungen, in denen Akteurshandeln stattfindet, idealtypisch zu modellieren. In den so vorstrukturierten Situationen treffen nutzenorientierte Akteure Entscheidungen über die Ausgestaltung des Regierungs- und Parteiensystems bzw. der ökonomischen Reformpolitik (vgl. Linz/ Stepan 1996, Merkel 1999, Kitschelt et al. 1999). In solchen Ansätzen spielt das oben angesprochene Konzept der Pfadabhängigkeit eine große Rolle.

Linz und Stepan gehen zunächst von vier verschiedenen Typen nichtdemokratischer Regime aus (Linz/ Stepan 1996: 38ff.). Sie unterscheiden als erstes die totalitären Regime der stalinistischen Periode von den posttotalitären Regimen, die sich in Mittel- und Osteuropa nach dem Stalinismus entwickelt haben. Die posttotalitären Regime sind durch bürokratische bzw. technokratische Herrschaftstechniken und ein gewisses Maß an Pluralismus gekennzeichnet. Unter den mittelosteuropäischen Staaten fassen sie Ungarn und die Tschechoslowakei in diese Kategorie, wobei Ungarn sich Ende der 1980er Jahre möglicherweise im Übergang zu einem autoritären Regimetyp befand. Dieser dritte Typ, die autoritären Regime, weisen im Unter-

schied zu den posttotalitären ein höheres Maß an sozialkulturellem und wirtschaftlichem Pluralismus auf. Sie gründen nicht so sehr auf einer Ideologie, die durch eine alles dominierende Partei vertreten wird, sondern lassen ein gewisses Maß an politischer Opposition zu, die häufig an Traditionen und Organisationsformen der vorautoritären Phase anknüpft. Klassische autoritäre Regime waren die Militärdiktaturen Lateinamerikas. In Mittel- und Osteuropa konnte man nur Polen diesem Typ zurechnen. Als einen weiteren Regimetyp identifizieren sie den „Sultanismus“. Hier ist die personalisierte Herrschaft ein ausschlaggebendes Kennzeichen, die staatlichen Institutionen sind geprägt von den privaten Interessen des Herrscherclans. In Mittel- und Osteuropa entsprach Rumänien einem solchen Typ.

Die verschiedenen nichtdemokratischen Regime hinterlassen den Akteuren in jungen Demokratien Aufgaben (im Sinne spezifischer *legacies*) in den fünf oben angeführten Arenen. Für den hier interessanten Bereich der staatlichen Verwaltung wird festgestellt, dass in den totalitären und posttotalitären Regimen die Auflösung der parallel zum Staatsapparat existierenden Parteistrukturen die Effizienz und Koordination innerhalb des Staatsapparates schwächt, was Möglichkeiten für eine klientelistische Vereinnahmung durch die neuen politischen Akteure bietet. In den autoritären Regime ist nach Aussage von Linz und Stepan eine umfassende Verwaltungsreform nur in den Fällen zwingend notwendig, in denen der Staatsapparat durchgehend politisiert war. Auf die postkommunistischen Staaten trifft dies in ihrer Gesamtheit zu. Hier zeigt sich, dass Linz' und Stepans Annahmen über die Auswirkungen verschiedener Regimetypen, die für die Erklärung der Herausbildung demokratischer Institutionen in anderen gesellschaftlichen Bereichen fruchtbar sind, für die Erklärung des Verlaufs von Verwaltungsreformen wenig aussagekräftig sind, da sie in Bezug auf dieses Element zu wenig systematische Unterscheidungen treffen.

Ein weiteres Beispiel für die Konstruktion eines in sich kohärenten, allerdings auch etwas deterministischen Modells pfadabhängiger Prozesse ist die Arbeit von Kitschelt et al. (1999). Die Autoren erklären die Herausbildung von Parteiensystemen als Ergebnis pfadabhängiger Prozesse. Sie gehen davon aus, dass das historische Erbe, also der Typ des kommunistischen Regimes, und die Art des Systemwechsels (*transition mode*) die Wahlentscheidungen der Akteure beeinflussen. Die Gestaltung der demokratischen Institutionen, in diesem Fall v.a. der Wahlsysteme, lässt sich durch das Handeln rationaler Akteure erklären. Diese wählen die Institutionen, die ihre eigenen Gewinne fixieren und ihren Gegnern Verluste bringen. Zunächst werden drei Typen kommunistischer Herrschaft unterschieden, der patrimoniale Kommunismus (Russland, Ukraine, Bulgarien), der national angepasste Kommunismus (Polen, Ungarn) und der autoritär-bürokratische Kommunismus (Tschechoslowakei, DDR). Die

Gesellschaften des patrimonialen Kommunismus waren historisch bäuerliche Gesellschaften mit einer wenig entwickelten Bürokratie. Statt dessen waren die Verwaltungen hier von Patronage, Korruption und klientelistischen Netzwerken gekennzeichnet. Diese Systeme erinnern an den Sultanismus in Linz' und Stepan's Konzeption. Die Systeme des national angepassten Kommunismus gingen aus Gesellschaften hervor, die sich sowohl in Bezug auf die Industrialisierung als auch die Bürokratisierung auf einem mittleren Entwicklungsniveau befanden. Die Systeme des autoritär-bürokratischen Kommunismus waren hoch industrialisierte Gesellschaften mit einer hoch entwickelten professionellen Bürokratie und wenig Korruption. Die professionelle Staatsmaschinerie diente der kommunistischen Partei später als Instrument zur Unterdrückung der Opposition.

Die drei Typen kommunistischer Herrschaft lassen sich mit den verschiedenen Arten des Systemwechsels systematisch in Verbindung bringen. Der *Systemwechsel durch Transformation von oben*, in dem die alte Elite den Reformprozess einleitet und kontrolliert, ist typisch für patrimonialen Kommunismus. Der zwischen Reformern in der Parteiführung und Teilen der Opposition *ausgehandelte Systemwechsel* lässt sich mit dem national angepassten Kommunismus verbinden, und der *Zusammenbruch des alten Regimes* konnte nach Systemen des autoritär-bürokratischen Kommunismus beobachtet werden. Kitschelt et al. ziehen nun den Schluss, dass sich aus diesen Transformationspfaden, die zu einer bestimmte Ressourcenausstattung und entsprechenden Machtverhältnissen zwischen den politischen Akteuren führen, zumindest für die ersten Jahre der Transformation Typen von Parteiensystemen und auch Regierungssystemen (vgl. Kitschelt et al. 1999: 36-37) erklären lassen.

Tabelle 2: Zusammenhang von Regimetyyp, Art des Systemwechsels und Parteiensystem

Typ des kommunistischen Regimes	Patrimonialer Kommunismus	National angepasster Kommunismus	Autoritär-bürokratischer Kommunismus
Länderbeispiele	Bulgarien, Ukraine	Polen, Ungarn	Tschechoslowakei
Art des Systemwechsels	Transformation von oben	Ausgehandelter Systemwechsel	Zusammenbruch des alten Regimes
Wahlssystem	Mehrheitswahlsysteme	Kombination von Mehrheits- und Verhältniswahlsystem	Verhältniswahlsysteme
Parteiensystem	Unterschiedlich, oft starke postkommunistische Parteien	Zwei- und Mehrparteien-systeme	Zweiparteiensysteme bzw. Bipolarität

Quelle: nach Kitschelt et al. 1999

Die Besonderheit des Modells von Kitschelt et al. ist die Verbindung der Art des Systemwechsel mit dem Typ des kommunistischen Regimes. Hierzu lässt sich kritisch anmerken, dass ein Modell umso deterministischer wird, je mehr Kausalketten gebildet werden. Auch ist die Einteilung in jeweils drei Typen kommunistischer Herrschaft und damit verbundene Arten des Systemwechsel allzu idealtypisch, zumal die Entwicklungen in Ländern wie Bulgarien oder der Slowakei hierdurch nicht erklärt werden können²² und nach Abzug des Sonderfalls DDR die Tschechische Republik als einziges Beispiel für eine Entwicklung aus einem autoritär-bürokratischen Kommunismus heraus verbleibt.

Autoren wie z.B. Merkel (1996, 1999), oder Rüb (2001), die sich mit der Herausbildung von Regierungssystemen befassen, identifizieren ähnliche Transformationspfade, kommen aber zu dem Schluss, dass den Transformationspfaden nicht eindeutig bestimmte Regierungssysteme zuzuordnen sind (vgl. Merkel 1996: 85). Die Prozesse, die zur Herausbildung präsidentieller, parlamentarischer oder auch parlamentarisch-präsidentieller Mischsysteme führen, sind zu komplex, als dass man sie anhand derartiger Typologien darstellen könnte.

Wiesenthal argumentiert grundsätzlich gegen die Determinierung des Akteurshandeln durch Pfadabhängigkeiten. Nach seiner Auffassung ist der Gedanke der Pfadabhängigkeit eines der Elemente des in den Sozialwissenschaften vorherrschenden „*Negativparadigma[s]* der Unmöglichkeit holistischer Reformen“ (Wiesenthal 2000b: 194, Hervorhebung im Original). Umfassende Gesellschaftsreformen wurden spätestens seit den 1960er Jahren im dominierenden Diskurs der Sozialwissenschaften für unwahrscheinlich gehalten. Diese Einschätzung speiste sich aus dem Scheitern des Realsozialismus, aber auch aus der Ende der 1970er Jahre einsetzenden Skepsis gegenüber umfassenden politisch gesteuerten Reformen und politischer Planung in komplexen Gesellschaften. In der Transformationsforschung unterscheidet Wiesenthal zwischen einer Perspektive, die das „Wirken der Vergangenheit“ betont und den systematischeren Konzepten von Pfadabhängigkeit²³. Wiesenthal kommt zu dem Schluss, dass nicht nur das Reden von einem Wirken der Vergangenheit tautologisch ist, da ohnehin keine sozialen Phänomene vorstellbar sind, die sich in einem geschichtsfreien Raum abspielen, sondern auch, dass es für das Wirken von Pfadabhängigkeiten in Transformationsprozessen wenig Anhaltspunkte gibt. Dabei betrachtet er allerdings vor allem gesellschaftliche Makroprozesse wie den der Demokratisierung und der wirtschaftlichen Liberalisierung. Für die „Meso-

²² Die Entwicklungen in Bulgarien (eine ausgehandelte Transformation trotz patrimonialen Regimes, später die Herausbildung eines Zweiparteiensystems) werden von Kitschelt et al. selbst immer als Sonderfall bezeichnet. Die zeitweise autoritären Tendenzen in der Slowakei und die in Dominanz einer Partei (HZDS) in dieser Phase sind in das von Kitschelt et al. entwickelte Schema nicht einzuordnen.

²³ Gemeint sind hier die ökonomische Ansätze, s. FN 14.

Ebene von Organisationsphänomenen“, auf der sich die hier betrachteten Verwaltungsreformen abspielen, räumt er allerdings ein, die „unterstellten Hindernisse komplexer Reformen wurden zwar seltener und nur in rudimentärer Form angetroffen, aber scheinen im Prinzip zutreffend diagnostiziert“ (Wiesenthal 2001b: 227).

Trotz der berechtigten Kritik bleibt die Grundidee derartiger Modelle, die Erklärung der Interessenkonstellation in der Frühphase der Transformation aus dem Typ des Systemwechsels heraus, im Kontext der vorliegenden Arbeit weiterhin interessant. So soll das Modell von Meyer-Sahling (2004) im weiteren Verlauf der Arbeit (Kap. 5.3) auf seinen Erklärungsgehalt hin überprüft werden. Der Autor erklärt die Entwicklung von Systemen des öffentlichen Dienstes aus der Art des Systemwechsels und den sich daraus ergebenden Interessenkonstellationen der Akteure in Politik und Verwaltung. Seine Frage ist, wie viel an „formal political discretion“ (formale politische Entscheidungsfreiheit) die von den Reformern gewählte Gesetzgebung zum öffentlichen Dienst erlaubt, also inwieweit die Regierungen bzw. Minister die Freiheit besitzen, über die Personalauswahl zu entscheiden und inwieweit diese Entscheidungsfreiheit durch formale Verfahren eingeschränkt ist. Generell unterscheidet sich die Interessenlage der Politiker in Mittel- und Osteuropa nicht von der derer in Westeuropa: neu ins Amt kommende Regierungen profitieren zunächst von der Expertise erfahrener Beamten, ein Vertrauensproblem entsteht dann, wenn die Beamten, die ihre Stellung der Vorgängerregierung verdanken, dort politische Ziele verfolgen, die sich von denen der neuen Regierung unterscheiden. Die Systeme des öffentlichen Dienstes in Mittel- und Osteuropa zeigen jedoch einen besonders hohen Grad an politischem Entscheidungsspielraum. Ausgehend von der Art des Systemwechsels und den politischen Konstellationen danach entwickelt Meyer-Sahling drei Szenarien:

Szenario 1: „*Sticking with the old guard*“ (*Die alte Garde bleibt am Ruder*)

In diesem Szenario wurde der Systemwechsel durch die Eliten des alten Regimes eingeleitet, man spricht daher von einem kontrollierten Übergang. Beispiele hierfür sind Bulgarien und Rumänien.

Die ersten demokratischen Regierungen werden von den Nachfolgeparteien der früheren Kommunistischen Parteien gebildet. Die neuen Regierungen brauchten sich daher um die Verlässlichkeit der Beamten keine Sorgen zu machen, da sie „aus demselben Stall“ kamen und ihre Karrieren der Mitgliedschaft in der Kommunistischen Partei verdankten. Die Spitzenbeamten waren ihrerseits loyal gegenüber der Regierung, da sie nach einem Regierungs-

wechsel wahrscheinlich ihre Stellung verlieren würden. Auf diese Weise bildete sich eine „natürliche Koalition“ heraus (Verheijen 1999 nach Meyer-Sahling 2004: 82), in der beide Gruppen wenig Interesse an einer Reform des öffentlichen Dienstes hatten. In der Verwaltung herrschte über einen langen Zeitraum personelle Kontinuität und ein Elitenwechsel war höchstens auf dem Wege des natürlichen Generationenwechsels zu erwarten. Einzig die aufstiegsorientierten unteren und mittleren Beamten hatten Interesse daran, den Entscheidungsspielraum der Politik bei Stellenbesetzungen einzuschränken, da sie nicht so eng mit Partei verbunden waren und eine „politisierte“ Beförderung in den Anfangsjahren ihre Chance auf ein Verbleiben nach einem Regierungswechsel minimieren würde. Die einflussreichen Akteursgruppen jedoch hatten kein Interesse an einer Reform des öffentlichen Dienstes, die zu einer Entpolitisierung führen würde.

Szenario 2: *“Getting rid of the old guard” (Die alte Garde wird abgesetzt)*

Der Systemwechsel fand hier in Folge eines Kollaps des alten Regimes statt. Meyer-Sahling ordnet Tschechien sowie die baltischen Staaten diesem Szenario zu (im Hinblick auf die baltischen Staaten ist die Zuordnung kritisch, wie später deutlich werden wird). Die ersten demokratischen Regierungen werden durch Parteien gestellt, die aus der ehemaligen Oppositionsbewegung hervorgingen. Diese Regierungen hatten ein dementsprechend großes Misstrauen gegenüber den Spitzenbeamten, die unter dem kommunistischen Regime auf ihre Posten gekommen waren, die Politiker hatten daher ein großes Interesse, sie zu ersetzen. Ein Austausch der wichtigsten Spitzenbeamten wurde forciert und es kam zu einem begrenzten Elitenwechsel. Es ergab sich allerdings die Schwierigkeit, qualifiziertes Personal zu finden, das möglichst unbelastet sein und am besten von außerhalb des öffentlichen Dienstes, aus Universitäten und dem Umfeld der Oppositionsbewegung kommen sollte.

Die Regierungen in diesem Szenario haben ein großes Interesse an einem weiten politischen Entscheidungsspielraum und wenn sie eine Reform des öffentlichen Dienstes anstreben, dann eine, die diese Spielräume nicht einschränkt.

Szenario 3: *Vom Pakt zur Depolitisierung*

In diesem Szenario finden sich Staaten, in denen der Systemwechsel zwischen kommunistischen Eliten und den Spitzen der demokratischen Oppositionsbewegung ausgehandelt wurde. Es handelte sich also um einen paktierten Übergang, typische Beispiele hierfür sind Ungarn

und Polen. Die ersten demokratischen Regierungen werden zwar von den aus der Opposition kommenden Parteien gestellt, einige ihrer Politiker hatten aber laut Meyer-Sahling Gelegenheit, die Spitzenbeamten des alten Regimes am Runden Tisch „kennen zu lernen“. Die demokratischen Regierungspolitiker hatten somit zwar wenig Vertrauen zu den alten Bürokraten, versuchten aber, mit ihnen zu arbeiten. Sie gewannen das Vertrauen und damit die Loyalität der Beamten, indem sie auf weiten politischen Entscheidungsspielraum bei der Besetzung von Stellen verzichteten. Entlassen wurden nur politisch diskreditierte Spitzenbeamte, sie wurden durch Beamte aus den unteren Rängen der Verwaltung ersetzt.

Von Seiten der Beamtenschaft herrschte also ein großes Interesse an einer Reform des öffentlichen Dienstes, die den politischen Entscheidungsspielraum einschränkte. Für die Regierungspolitiker ergab sich die Schwierigkeit, die Ausarbeitung einer Reform des öffentlichen Dienstes eben den Beamten anzuvertrauen, die von ihr betroffen sein würden. Dieses Szenario bietet den größten Spielraum für denkbare Verläufe der Reformen, da die Positionen der Regierungspolitiker sehr unterschiedlich waren.

Interessant an den Modellen pfadabhängiger Entwicklungen ist für die vorliegende Arbeit vor allem der Grundgedanke, das historische Erbe unterschiedlicher kommunistischer Systeme und die unterschiedlichen Transformationspfade als Rahmen des Akteurshandelns zu begreifen. Charakteristika der staatlichen Verwaltung spielen in den Transformationsstudien als ein Element der kommunistischen Herrschaftssysteme eine untergeordnete Rolle und Aussagen, die hierzu gemacht werden, sind für die Analyse der in der vorliegenden Arbeit ausgewählten Länder wenig geeignet. Anknüpfen lässt sich an die Typologien der Transformationsstudien in dem Moment, in dem die Rahmenbedingungen der Verwaltungsreformen betrachtet werden, die durch die politischen Systeme der Länder gesetzt werden. Festzuhalten bleibt allerdings, dass das kommunistische Erbe nur für die erste Phase der Transformation unmittelbar erklärungsrelevant ist, mit dem Fortschreiten der Transformationsprozesse sind vor allem die Interessenkonstellationen der Akteure in den neugeschaffenen Institutionen von Bedeutung.

Ein weiterer Gedanke aus der Transformationsforschung, der hier aufgegriffen werden soll, ist der, mit einem Phasenmodell zu arbeiten. Hierzu ist es sinnvoll, sich an der bereits eingeführten von Linz und Stepan (1996), Merkel (1999) und anderen verwendeten Einteilung der Phasenabfolge Liberalisierung, Systemwechsel, Institutionalisierung und Konsolidierung zu orientieren, da diese Einteilung das Entwicklungsstadium der politisch-gesellschaftlichen Kontextfaktoren umfasst. Hesse (1998) schlägt allerdings eine etwas abgewandelte Einteilung der

Entwicklungsphasen für den Bereich der Verwaltungsreformen vor, die im Folgenden vorgestellt werden soll. In der frühen Phase der Transformation stand das Verwerfen des kommunistischen Erbes und die Initiierung der großen Reformprojekte in Staat und Gesellschaft im Vordergrund. So wurden Mehrparteiensysteme zugelassen, freie Wahlen durchgeführt, neue Verfassungen erlassen und ökonomische Reformprogramme eingeleitet. Die Verwaltungsreformen stehen dabei dem eingangs bereits erwähnten Problem gegenüber, dass die Verwaltung sowohl Objekt als auch Akteur der Reformprozesse ist. Demokratisierung und Privatisierung üben Druck auf eine Veränderung der Verwaltungen aus, aber gleichzeitig ist Stabilität notwendig, da die Verwaltung einer der wichtigsten Akteure bei der Umsetzung der Reformprogramme ist. In dieser ersten Phase ist der ökonomische und politische Kontext instabil, so dass viele begonnene Reformvorhaben nicht konsequent weitergeführt werden. Der initialen Phase der Transformation folgt eine Phase der Konsolidierung der Kontextbedingungen, in der allerdings viele Probleme der Verfassungsentwicklung und auch der Institutionenbildung im Regierungsapparat ungelöst bleiben. In der bald folgenden Phase der Modernisierung wurden funktionale Erwägungen wie die Stabilität der Verwaltungsinstitutionen oder eine Verbesserung der Implementation politischer Programme wichtiger. Auf der Tagesordnung stand das Bemühen, die rechtlichen und organisatorischen Grundlagen für die Weiterführung der großen Reformschritte zu legen. Teilweise überlappend mit der Modernisierung setzt die Phase der Anpassung an die Anforderungen ein, die vor allem die EU-Integration stellt. Dies führt uns auf die unten weiter auszuführende zunehmende Bedeutung externer Akteure für die Umgestaltung der Verwaltungen.

Bei der Entwicklung von Phasenmodellen zur Beschreibung der Prozesse der Verwaltungsreform in den vergangenen 15 Jahren stellt sich die Frage, bis zu welchem Zeitpunkt die Verwendung des Begriffs Transformation sinnvoll ist. Hesse sieht bereits zu Beginn der 1990er Jahre einen Paradigmenwechsel von der Transformation zur Modernisierung der Verwaltungen und nimmt dies auch in seinen Vorschlag zur Periodisierung der Entwicklungen auf. Die hier anklingende Modernisierungsperspektive weist Ähnlichkeiten zur Perspektive der „imperatives of liberalization“ auf (s.o.). Als Referenzmodell gilt eine moderne Bürokratie im Weberschen Sinne²⁴, deren Entwicklung notwendigerweise die Herausbildung einer kapitalistischen Wirtschaftsordnung begleitet. Die Vertreter eines Modernisierungsdiskurses gingen lange Zeit davon aus, dass die Abweichung von westlichen Standards in den mittel- und ost-

²⁴ Diese ist gekennzeichnet durch funktionale und hierarchische Arbeitsteilung, professionelles Laufbahnbeamtentum, Ethos des öffentlichen Dienstes, Prinzipien der Legalität, Unparteilichkeit, Objektivität und Regelgebundenheit der Verwaltungsentscheidungen.

europäischen Staaten nur ein vorübergehendes Phänomen ist. Die Erwartungen, die zu Beginn des Transformationsprozesses über Tempo und Ausmaß der Umgestaltung der Verwaltungen gemacht wurden, erwiesen allerdings sich im Nachhinein als zu optimistisch. Die Umgestaltung der Verwaltungssysteme geschah nicht so schnell und umfassend wie erwartet (Goetz 2001). Auch Hesses 1993 gefällte Urteil über den Paradigmenwechsel erscheint aus heutigem Blickwinkel heraus zur Charakterisierung der damaligen Entwicklungsphase verfrüht, da zumindest in den untersuchten Ländern noch relativ lange mit überkommenen Strukturen und Verfahren weitergearbeitet wurde und durchgreifende Änderungen wie die Reform des öffentlichen Dienstes oder der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung erst Mitte bzw. Ende der 1990er Jahre in Angriff genommen wurden.

Der Begriff der Transformation ist aber dennoch in späteren Phasen der Entwicklung nicht mehr oder zumindest nicht mehr ausschließlich geeignet, die Entwicklungen zu fassen. Spätestens in der Konsolidierungsphase ist es angebracht, weitere konzeptionelle Ansätze, die nicht speziell für den Transformationskontext entwickelt wurden, mit einzubeziehen. Dies sind für den vorliegenden Fall vor allem Konzepte aus der Europäisierungsforschung.

Aus dem Bereich der Transformationsstudien sind neben den Studien, die sich mit der Umgestaltung der konstitutionellen Grundlagen befassen, auch Studien zum Ablauf politischer Prozesse, die sich in den Transformationsländern in bestimmten Politikfeldern wie z.B. Sozialpolitik (Götting 1998, Müller 1999, Orenstein 1999) oder auch Fiskalpolitik (Bönker 2001, Dimitrov/ Goetz/ Wollmann 2005) vollziehen, von Interesse. Anknüpfungspunkte ergeben sich, da auch in diesen Studien politische Reformprozesse und deren Ergebnisse in einem Transformationskontext betrachtet werden. Verwaltungsreformen werden in der vorliegenden Arbeit, wie bereits erwähnt (s. Kapitel 1), als Verwaltungspolitik (Jann 2001) oder auch Institutionenpolitik (Benz 2004) behandelt, also in Analogie zur Reform in einem Politikfeld verstanden. In einigen der erwähnten Policyanalysen wird das Konzept der Pfadabhängigkeit angewendet, so wird *policy legacies* aus der kommunistischen Zeit und auch der ersten Reformperiode eine wichtige Wirkung zugesprochen, da sich hieraus Weichenstellungen für weitere Entwicklungen ergeben. Auch die akteursbezogenen institutionalistischen Ansätze, die in den Policyanalysen verwendet werden, entsprechen denen, die im weiteren Verlauf dieser Arbeit von Bedeutung sein werden. Zu nennen sind hier z.B. der Einfluss von Vetospielern oder auch politische Strategien wie *timing* und *sequencing* von Reformschritten.

Verwaltungspolitik unterscheidet sich allerdings in einigen Aspekten von anderen Politikfeldern. Objekt der Verwaltungspolitik ist der Apparat der öffentlichen Verwaltung und Subjekt

ist die legitimierte politische Führung, wobei aber hier ebenso wie in anderen Politikbereichen die Entscheidungsvorbereitung durch die Verwaltung vorgenommen wird. Es ergibt sich also das Problem der Identität von Subjekt und Objekt, d.h. die Verwaltung steht vor der Aufgabe, sich selbst zu reformieren. Verwaltungsreformen erstrecken sich zudem meist nicht auf ein Ressort, sondern erfordern Einigungsprozesse innerhalb des gesamten Regierungsapparats. Nur in seltenen Fällen ist die Zuständigkeit für Verwaltungsreformen einem zentralen, starken Akteur zugeschrieben, der von allen betroffenen Ressorts als Koordinator akzeptiert wird.

Besondere Voraussetzungen für die Anwendung der Institutionentheorie

Institutionenbildungsprozesse in postkommunistischen Gesellschaften unterscheiden sich von denen in etablierten Demokratien vor allem darin, dass die Institutionen instabiler sind und sich im Laufe der Entwicklung immer wieder unerwartete Wendungen beobachten lassen (Dimitrov/ Goetz 1999, Lepsius 1997, Offe 1996). Die Institutionen in den mittelosteuropäischen Staaten sind nicht so gefestigt und haben nicht so lange Traditionen wie die in den etablierten Demokratien Westeuropas und Nordamerikas. Das institutionelle Design bleibt provisorisch und reversibel, da zunächst mit Regeln wie z.B. Wahlsystemen oder konstitutionellen Machtverhältnissen experimentiert wird und diese dann sukzessive den Anforderungen des politischen Prozesses angepasst werden. Vor allem im Hinblick auf institutionelle Veränderungen, die durch die EU-Integration notwendig werden, handeln die politischen Akteure in den Transformationsgesellschaften aus ihrem Blickwinkel heraus durchaus rational, wenn sie Institutionen reversibel gestalten, da sich die Machtverhältnisse zwischen EU und Beitrittsstaaten nach dem Beitritt ändern werden und somit die Aussicht besteht, unerwünschte Reformen wieder zurückzunehmen (dieser Aspekt wird in Kapitel 2.3.2 noch näher ausgeführt).

Die Institutionentheorie geht im allgemeinen davon aus, dass ein hoher Institutionalisierungsgrad, also die Übereinstimmung der institutionellen Regeln mit Normen und Präferenzen der Akteure, die Wirkungen bestimmter Institutionen deutlich identifizierbar macht. In Mittel- und Osteuropa ist allerdings vielfach zu beobachten, dass formale Organisationsstrukturen und die Normen der Personen, die in ihnen agieren, nicht übereinstimmen (vgl. hierzu Offe 1996). Die aus der Vergangenheit ererbten Beziehungsnetze, Routinen und Orientierungsmuster der Akteure wirken noch lange Zeit weiter, während formale Organisationsstrukturen oder gesetzliche Grundlagen verändert wurden. Vor diesem Problem stehen insbesondere „importierte“, also nach westlichen Modellen gestaltete Institutionen. Man hat es in Mittel- und Osteuropa vielfach mit „schwachen“ Institutionen zu tun.

Die mittelosteuropäischen Institutionengefüge sind darüber hinaus instabil, da sie sich in einem konstanten Reformprozess befinden. In den politischen Prozessen Mittel- und Osteuropas ist es aber häufig zu beobachten, dass diese instabilen staatlichen Institutionen, wie z.B. die Arrangements, die während der EU-Beitrittsverhandlungen geschaffen und oft verändert wurden, relativ schnell „starke“ Effekte produzieren (Goetz 2002, Olsen 2003). Goetz erklärt diese Beobachtung u.a. damit, dass die Politiker und Beamten, die in diesen Institutionensystemen handeln, kürzere Zeithorizonte vor Augen haben. „As turn-over rates for both are high (...), institution-builders face a trade-off between spending resources on deep institutionalisation and making institutions work“ (Goetz 2002: 12). Um neue Arrangements schnell funktionsfähig zu machen zu erreichen, wird Politik stark um Personen herum aufgebaut.

Institutionentheoretische Ansätze haben also in postkommunistischen Gesellschaften möglicherweise eine geringere Erklärungskraft. Institutionen als Meso-Ebene sind hier zur Erklärung politischer Prozesse weniger wichtig als Personen (Mikroebene) und der sozioökonomische Kontext (Makroebene) (vgl. Goetz 2002). Hierbei kommt es allerdings darauf an, welche Ebene des Regierungsapparates man betrachtet, da die Personalisierung – *the man makes the office* - vor allem im zentralen Regierungsapparat eine dominante Rolle spielt. Auf der Ebene der Fachministerien sind nicht nur die Organisationsstrukturen resistenter gegenüber weitreichenden Veränderungen, auch das Verhalten der Akteure ist stärker von ihrer Position geprägt.

2.3 Die externe Dimension - Europäisierung von Regierungs- und Verwaltungssystemen

Seit Mitte der 1990er Jahre gewann der Prozess der europäischen Integration zunehmend an Bedeutung für die mittel- und osteuropäischen Staaten. Verwaltungsfragen spielen in diesem Erweiterungsprozess eine bedeutend größere Rolle als in den vorangegangenen EU-Erweiterungsrunden. Auch eine vergleichbare Bewertung von Verwaltungen hatte zuvor nicht stattgefunden. Die Gründe dafür - Skepsis gegenüber den Verwaltungen der postkommunistischen Beitrittsländer und zunehmende Bedeutung von Fragen der nationalen Verwaltungskapazitäten – wurden in Kapitel 1 bereits kurz eingeführt. Die wissenschaftliche Debatte, die sich um den Einfluss der Europäischen Integration auf die Regierungs- und Verwaltungssysteme in den Beitrittsländern entwickelt hat, baut konzeptionell auf vergleichbaren Diskussionen um die westeuropäischen EU-Mitgliedstaaten auf. Aus diesem Grund soll zunächst in die Debatte um die westeuropäischen EU-Mitgliedstaaten eingeführt werden, um daran Überle-

gungen zu den Besonderheiten der Europäisierung während des Beitrittsprozesses in den mittelosteuropäischen Ländern anzuschließen.

2.3.1 Europäisierung der Verwaltungen in den „alten“ EU-Mitgliedstaaten

Der Begriff *Europäisierung* hat in der sozialwissenschaftlichen Debatte der letzten Jahre eine beachtliche Konjunktur erlebt.²⁵ Sein Anwendungsgebiet ist recht breit und erstreckt sich von historischen und aktuellen Prozessen der Diffusion kultureller Normen über Phänomene institutioneller Anpassung der Nationalstaaten an das politische System der Europäischen Union bis hin zu Prozessen der Anpassung einzelner Politiken (*public policies*) an die Regelungen auf europäischer Ebene (s. Featherstone 2003, Olsen 2002). Für die vorliegende Untersuchung wird der Begriff der Europäisierung eingeschränkt auf den europäischen Einfluss auf nationale Institutionen und *policies*.

Die klassischen Theorien zur Europäischen Integration sind vor allem mit der Institutionenbildung auf europäischer Ebene befasst. Konzepte wie der Neofunktionalismus (Haas 1968), der liberale Intergovernmentalismus (Moravcsik 1991) und auch die Mehrebenenverflechtung (Grande 1996) verfolgen insofern einen Bottom-Up-Ansatz, als dass sie das Zustandekommen eines politischen Entscheidungssystems und gemeinsamer Politiken erklären wollen (hierzu Börzel/ Risse 2000 sowie Risse/ Green Cowles/ Caporaso 2001). Die Konzepte, mit denen in der im Folgenden zu skizzierenden Europäisierungsdiskussion gearbeitet wird, unterscheiden sich von den Ansätzen zur Europäischen Integration darin, dass sie eine Top-Down-Sicht auf die Integrationsprozesse haben. Sie betrachten nicht das Zustandekommen der Politik auf europäischer Ebene, sondern die Auswirkungen der europäischen Integration auf nationale politische Prozesse.

Was ist Europäisierung? Auf der Suche nach einer Definition

Am Anfang einer systematischen Beschäftigung mit den Konzepten steht die Frage nach der Definition des Begriffs Europäisierung, die die jeweiligen Autoren zugrundelegen. Im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit ist dabei besonders interessant, welche Definitionen offen für Einbeziehung der Europäisierung in den mittelosteuropäischen Staaten sind und wie sich der Begriff der Europäisierung von anderen Begriffen abgrenzen lässt.

²⁵ Featherstone (2003) veranschaulicht dies, indem er die Verwendung des Begriffs in sozialwissenschaftlichen Aufsätzen seit 1988 verfolgt.

Ladrech (1994) betont in einer sehr frühen Definition des Begriffs, dass nationale Akteure im Prozess der Europäisierung ihre Interessen und Strategien ändern: Europäisierung ist „a process reorienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making“. Diese Definition soll auch in der vorliegenden Arbeit verwendet werden, da sie kurz und knapp die wesentlichen Elemente zusammenfasst. Andere Autoren legen ähnliche Definitionen zugrunde. So betont etwa auch Börzel (1999) den Einfluss der EU auf nationale Policy-Prozesse, wenn sie Europäisierung definiert als „process by which domestic policy areas become increasingly subject to European policy-making“.

Ein so breit gebrauchter Begriff wie der der Europäisierung erfordert eine Abgrenzung von anderen, verwandten Begriffen. So unterscheiden Radaelli (2003) und Grabbe (2003) den Begriff der Europäisierung vom Begriff der Konvergenz. Während Europäisierung einen Prozess darstellt, bezeichnet Konvergenz ein mögliches Resultat von Europäisierungsprozessen. Auch sollte Europäisierung nicht mit Harmonisierung synonym gesetzt werden, da jene zwar angestrebt, aber möglicherweise nicht erreicht wird. Europäisierung ist, wie oben bereits angedeutet wurde, auch nicht gleichbedeutend mit politischer Integration, denn Integrationstheorien fragen danach, warum Länder supranationale Institutionen aufbauen und weniger danach, wie diese Institutionen auf die Länder zurückwirken.

Radaelli selbst (2003) liefert eine sehr breite Definition von Europäisierung, die auf die Diffusion von Normen in transnationalen Lernprozessen abstellt:

“processes of (a) construction (b) diffusion (c) institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’, and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic (national and subnational) discourse, political structures, and public policies” (Radaelli 2003: 30).

Diese Definition wirft die Frage nach dem Ursprung der europäischen Normen²⁶ auf. Bilden sich diese in einem intergouvernementalen Verhandlungsprozess heraus oder werden die europäischen Normen, die in die nationalen politischen Systeme hineinwirken, ihrerseits durch die Präferenzen der Nationalstaaten im europäischen Verhandlungssystem bestimmt? Letztere Überlegung verweist auf den zirkulären Charakter des Europäisierungsprozesses.

²⁶ Die europäischen Rechtsnormen sind von unterschiedlicher Verbindlichkeit. Während Verordnungen unmittelbar für alle Unionsbürger gelten, müssen Richtlinien zunächst in nationales Recht umgesetzt werden, bevor sie Gültigkeit erlangen. Entscheidungen des Rats und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften betreffen nur den jeweiligen Einzelfall, und Empfehlungen und Mitteilungen sind rechtlich unverbindliche Stellungnahmen der EU-Organen. Hier sollen unter europäischen Normen sowohl bindende Rechtsnormen wie Verordnungen und Richtlinien als auch Empfehlungen und politische Leitlinien verstanden werden.

Die vorgestellten Definitionen zeigen deutlich, dass der Blickwinkel der Europäisierungsstudien im Gegensatz zu einer Bottom-Up-Perspektive, die nach Zustandekommen der europäischen Normen fragt, eine analytische Verkürzung auf die andere, die Top-Down-Seite des Prozesses betreibt. Europäisierung als „Download-Prozess“ und Politikformulierung auf europäischer Ebene als „Upload-Prozess“ können so konzeptionell voneinander getrennt werden, obwohl sie in der Realität miteinander verschränkt sind (Radaelli 2003: 34, Goetz 2001: 23).²⁷

Grabbe (2003) und auch Schimmelfennig (2002) weisen darauf hin, dass Europäisierung in Mittel- und Osteuropa nicht gleichbedeutend mit dem Begriff der Erweiterung ist. Die Diskussion um die Erweiterung der EU und anderer internationaler Organisationen befasst sich, aus einer ähnlichen Blickrichtung wie die Integrationstheorien, mit der Frage, warum die Europäische Union sich erweitert und warum die Beitrittsländer Mitglied werden wollen. Europäisierung hingegen befasst sich mit den nationalen Rückwirkungen dieses Prozesses. Aber ähnlich wie im Prozess der europäischen Politikformulierung ist auch der Erweiterungsprozess zirkulär, „a two-way process that causes feedback effects from Europeanization in CEE on to reformulation of accession policy“ (Grabbe 2003: 310).

Europäischer Anpassungsdruck und nationale Kontextfaktoren – Erklärungsfaktoren für den Wandel

Nach der Beschäftigung mit Definitionen wenden wir uns nun den Erklärungsfaktoren für Wandel auf nationaler Ebene zu. Ausgangspunkt der Überlegungen in den meisten Europäisierungsstudien ist der von den EU-Normen ausgehende Anpassungsdruck, verknüpft mit der Frage, ob die europäischen Normen befolgt werden (*compliance*), d.h. die europäischen Politiken in den Mitgliedstaaten implementiert werden. Wenn die europäischen Normen mit den nationalen Politiken und administrativen Strukturen kompatibel sind, können die europäischen Regelungen auf nationaler Ebene innerhalb der bestehenden institutionellen Arrangements umgesetzt werden (vgl. Heritier 2001: 45). Anpassung ist also nicht notwendig. Interessant wird es, wenn Inkongruenzen auftreten, sich die europäischen Politiken bzw. die durch sie implizierten Verwaltungspraktiken und auch Verwaltungsstrukturen also wesentlich von denen der Mitgliedstaaten unterscheiden. In diesem Fall ist Anpassungsdruck vorhanden.

²⁷ Im Fall der mittelosteuropäischen Staaten ist diese Trennung relativ unproblematisch, da unter den Besonderheiten des Beitrittsprozesses ein „Upload“, d.h. ein Einbringen eigener Präferenzen in den europäischen Politikprozess nur sehr eingeschränkt möglich war. Aus diesem Grund ist auch eine Beschränkung der Untersuchung auf die Zeit bis zum EU-Beitritt konzeptionell sinnvoll, da danach andere Mechanismen wirken.

Die *goodness of fit*, also der Grad an Übereinstimmung zwischen europäischen Normen und Regeln und denen der nationalstaatlichen Arrangements, bestimmt die Stärke des Anpassungsdrucks.

Börzel und Risse (2000, 2003) gehen davon aus, dass Inkongruenz (*misfit*) eine notwendige Bedingung ist, um Wandel auf der Ebene des Nationalstaats zu erwarten.

„Europeanization must be ‘inconvenient’, that is, there must be some degree of ‘misfit’ or incompatibility between European-level processes, policies and institutions, on the one hand, and domestic-level processes, policies and institutions, on the other. This degree of fit or misfit leads to adaptational pressures, which constitute a necessary but not sufficient condition for expecting domestic change” (Börzel/ Risse 2003: 58).

Die beiden Autoren unterscheiden zwischen *policy misfit* und *institutional misfit* (Börzel/ Risse 2003: 61). *Policy misfit* bezeichnet die Inkompatibilität von europäischen und nationalen Politikgehalten. In den meisten Fällen schreibt die EU keine präzisen institutionellen Modelle vor, sondern Politikinhalte. Die Art der Umsetzung dieser EU-Politiken wird den Mitgliedstaaten überlassen. Wenn die Mitgliedstaaten die EU-Vorgaben nicht umsetzen, wird dies an den nationalen Politikgehalten (*policies*) und auch Resultaten (*policy outcomes*) direkt sichtbar. *Institutional misfit* hingegen bezeichnet eine Inkongruenz auf der Ebene der institutionellen Arrangements, in denen die Politiken umgesetzt werden. Dies umfasst auch die Strukturen der Regierungs- und Verwaltungssysteme, die uns interessieren. *Policy misfit* kann *institutional misfit* nach sich ziehen, wenn durch bestimmte politische Ziele, Regulierungsstandards und Problemlösungsstrategien auch die Institutionen in Frage gestellt werden. Der Anpassungsdruck wirkt hier aber nicht direkt, sondern hat indirekte und langfristige Auswirkungen, so dass sich Anpassung eher in kleinen Schritten vollzieht.

Diese Annahmen unterscheiden sich von denen Heritiers und Knills (Heritier/ Knill 2001, Knill 2001, Knill/ Lehmkuhl 2002). Nach Auffassung dieser Autoren ist Anpassungsdruck durch *misfit* keine notwendige Bedingung für Wandel. Knill und Heritier argumentieren, man dürfe keine simple Kausalbeziehung zwischen dem Grad des Anpassungsdrucks und Ausmaß sowie Richtung der Anpassung annehmen. Sie sehen die europäischen Vorgaben eher als „Inputfaktor“ in nationale politische Prozesse. Der europäische Einfluss setzt sich am wahrscheinlichsten durch, wenn die Ziele der europäischen Politik und die der nationalen Reforminitiativen zumindest im Grundsatz übereinstimmen. Wenn allerdings Kernbestandteile der Ideologie und der Verwaltungstradition im jeweiligen Politikfeld herausgefordert werden, also der *misfit* extrem stark ist, erwarten sie keine Anpassungsreaktion, sondern Widerstand der nationalen Akteure.

Aber auch Börzel und Risse gehen nicht von einer einfachen Kausalbeziehung zwischen Anpassungsdruck und Ausmaß der Veränderungen aus. Eine zweite, hinreichende Bedingung für den Wandel auf nationaler Ebene ist auch für diese Autoren das Vorhandensein erleichternder Faktoren auf nationaler Ebene.

Diese Faktoren auf nationaler Ebene sind es, die zwischen dem Anpassungsdruck oder allgemeiner gesagt, dem Einfluss der europäischen Ebene und der Reaktion der nationalen Akteure vermitteln. Die Interessenkonstellationen und politischen oder institutionellen *opportunity structures* sind entscheidende Faktoren dafür, ob sich der europäische Einfluss manifestiert. In Knills, aber auch in Börzels und Risses Konzept werden unter *opportunity structures* Aspekte der Macht- und Ressourcenverteilung verstanden, die es den nationalen Akteuren ermöglichen, Einfluss auf politische Entscheidungen zu erlangen. Diese Aspekte sind z. B. Vetopositionen im jeweiligen Entscheidungssystem (vgl. Kapitel 2.1) und formale Institutionen, die Ressourcen bereit stellen, um Einflussmöglichkeiten zu nutzen²⁸.

Knill und Heritier (2001) arbeiten mit einem Faktorensatz, das Ausmaß und eingeschlagene Richtung des Wandels auf nationaler Ebene a) durch den Status der nationalen Policy im Vergleich zur EU-Policy, b) die sektorale Reformkapazität und c) die Überzeugungen der nationalen Akteure erklären will. Die Kombination dieser Faktoren entscheidet darüber, welche nationalen Akteure durch die europäische Politik gestärkt bzw. geschwächt werden und wie sich die *opportunity structure* verändert.

Der erste Faktor, der Status der nationalen Policy im Vergleich zur EU-Policy, gibt Auskunft darüber, ob sich der betrachtete Politikbereich in einem noch unreformierten Stadium (Pre-Reform) befindet, Reformen im Gange sind (Reform) oder die Reformen, die die europäische Ebene anvisiert, bereits unabhängig davon vollzogen worden sind (Post-Reform).

Die sektorale Reformkapazität bestimmt sich durch das Vorhandensein formaler und faktischer Vetopositionen (s. Tsebelis 1995). Formale Vetopositionen sind vorhanden, wenn die staatliche Macht in einem föderalistischen oder dezentralisierten System verteilt ist, wenn Mehrparteienkoalitionen regieren, ein hoher Grad an ministerieller Autonomie vorliegt, und wenn Institutionen wie ein unabhängiges Verfassungsgericht und eine unabhängige Zentralbank existieren. Faktische Vetopositionen ergeben sich z.B. durch den Einfluss von Verbänden in korporatistischen Entscheidungssystemen. Ein weiteres Element der sektoralen Reformkapazität, das eher im Bereich der politischen Kultur zu verorten ist, ist das der integrier-

²⁸ Beispiel hier sind Regionalregierungen, die im Hinblick auf ihre materiellen Ressourcen sehr unterschiedlich ausgestattet sind.

ten politischen Führung („integrated political leadership“), basierend auf formalen Steuerungskompetenzen des Zentrums (also z.B. ein starker Premierminister oder eine Mehrheitsregierung), oder auf der Konsensfähigkeit der beteiligten Akteure. Die sektorale Reformkapazität ist in den Fällen, die Heritier und Knill untersucht haben, der wichtigste Erklärungsfaktor für das Ausmaß des Wandels.

Bei den Überzeugungen der nationalen Akteure („dominant belief systems“ oder „problem-solving ideology“, Knill/Heritier 2001: 259) steht das Element der Ideologie im Mittelpunkt. Hier wird nach den politischen Präferenzen und den Traditionen gefragt, die in Bezug auf die jeweilige Policy im Land dominieren. Diese Präferenzen stehen in engem Bezug zum existierendem institutionellen Kontext, es wird also der Perspektive des soziologischen Institutionalismus entsprechend angenommen, dass sie endogen gebildet werden (vgl. Kapitel 2.1).

Das Explanandum: Elemente nationaler Verwaltungstraditionen

Die meisten Studien, die sich mit dem europäischen Einfluss auf nationale Politiken und Verwaltungsstrukturen beschäftigen, untersuchen, ob dieser europäische Einfluss zu Konvergenz oder Divergenz führt. Das wirft die Frage auf, anhand welcher Kriterien und Indikatoren Konvergenz festgestellt werden kann. Um sich der Beantwortung dieser Frage anzunähern, muss man zunächst die abhängige Variable, das Explanandum, definieren. Der europäische Einfluss zielt, wie bei der Unterscheidung von *policy misfit* und *institutional misfit* bereits deutlich wurde, entweder auf Policy-Results ab, wobei den Mitgliedstaaten freigestellt wird, wie sie diese erreichen, oder auf die Implementation bestimmter Policies, oder aber, und das ist in der vorliegenden Arbeit von Interesse, auf die institutionellen Strukturen, innerhalb derer Policies implementiert werden.

Innerhalb der Europäisierungsdiskussion im engeren Sinne gibt es allerdings nur wenige Arbeiten, die sich speziell auf Verwaltungsstrukturen beziehen. Zu nennen sind hier z.B. Harsen (1999) oder Knill (2001). Knill (2001) arbeitet mit einem Konzept administrativen Wandels, in das er Verwaltungsstrukturen und Verwaltungsstile einbezieht. Bei der Betrachtung der Verwaltungsstruktur spielen Fragen der Kompetenzverteilung, Kontrolle und Koordination eine Rolle. Hier lassen sich idealtypisch Systeme mit zentraler und konzentrierter Zuordnung der Kompetenzen von dezentralisierten Systemen unterscheiden. Die Koordination kann dementsprechend vertikal oder horizontal verlaufen. Da Knill sich insbesondere mit Regulierungspolitiken befasst, werden als Elemente des Verwaltungsstils die Art der regulativen Intervention und die Art der Interessenvermittlung betrachtet. Er unterscheidet zwei Idealtypen,

einen intervenierenden und einen vermittelnden Verwaltungsstil. Der intervenierende Verwaltungsstil arbeitet mit abstrakten Vorgaben und stellt detaillierte, rechtverbindliche Anforderungen. Diese Vorgaben werden in einer hierarchischen Art und Weise umgesetzt, konfrontatives Vorgehen und formelle Interaktion zwischen kontrollierenden Behörden und Unternehmen ist hier vorherrschend. Der vermittelnde Verwaltungsstil ist flexibler, Vorgaben sind an den Einzelfall angepasst und offener gehalten. Bei der Durchsetzung wird stärker auf Verhandlungen gesetzt und es werden informelle Interaktionsformen gewählt.

Knill stellt die interessante Überlegung an, wie grundlegend die Bestandteile der nationalen Arrangements und der nationalen Verwaltungstraditionen sind, die durch den europäischen Einfluss in Frage gestellt werden. Diese Überlegung betrifft den Institutionalierungsgrad und die institutionelle Stabilität sektoraler administrativer Arrangements. Diese Unterscheidung zwischen Kern (*core*) und Peripherie macht es möglich, den Anpassungsdruck, der von der europäischen Politik ausgeht, zu qualifizieren. Starker Anpassungsdruck liegt demnach vor, wenn Kernbestandteile der nationalen Arrangements in Frage gestellt werden, während ein moderater Anpassungsdruck vorliegt, wenn die geforderten Veränderungen unter Beibehaltung der Kernbestandteile zu realisieren sind und nur Veränderungen der weniger zentralen Bereiche erfordern. Ein geringer Anpassungsdruck bedeutet, dass die Anforderungen der EU ohne Veränderung der bestehenden Arrangements zu erreichen sind.

Schwierig ist allerdings die empirische Umsetzung dieses Konzepts, da die Unterscheidung zwischen Kern und Peripherie oft willkürlich ist. Goetz bemerkt hierzu: „But what is core or peripheral, or systemic and non-systemic change may appear the result of fairly arbitrary decisions by researchers, in the absence of agreement in the executive literature on the key definitional components of executive *systems*” (Goetz 2001: 221, Hervorhebung im Original). Außerdem ergibt sich hier ein ähnliches Problem wie das, das bereits in Bezug auf die These vom symbolischen Isomorphismus angesprochen wurde – es ist schwierig, festzustellen, ob Kernbestandteile sich tatsächlich geändert haben oder ob Veränderungen nur nach außen hin als grundlegend deklariert werden.

Unterschiedliche nationale Reaktionsmuster

– Hypothesen aus der Sicht zweier Neoinstitutionalisten

Auf der nationalen Ebene lassen sich unterschiedliche Reaktionsmuster auf den europäischen Anpassungsdruck beobachten. Diese Reaktionsmuster kann man folgendermaßen systematisieren (vgl. Heritier 2001, Heritier/ Knill 2001, Börzel/Risse und Radaelli 2003):

- Unbeweglichkeit (*Inertia*) kennzeichnet eine Situation, in der kein Wandel stattfindet, da die europäischen Politiken und Modelle zu verschieden sind von den nationalen.
- Anpassung (*accomodation*) bezeichnet Wandel durch Anpassung an europäische Anforderungen, ohne dass es zu einer Veränderung der institutionellen Kernbestandteile kommt. Börzel/ Risse (2003) und Heritier (2001) unterscheiden hier noch zwischen Absorption, d.h. der Umsetzung von europäischen Policies ohne Veränderung der institutionellen Arrangements, und moderater Anpassung (*accomodation*) der Institutionen, z.B. indem alten Strukturen einige neue Elemente hinzugefügt werden („patching-up“, Heritier 2001: 46). Ergebnis sind hybride Verwaltungsstrukturen.
- Transformation bezeichnet im Unterschied dazu einen paradigmatischen Wandel, bei dem die Kernbestandteile der nationalen Prozesse, Policies und Institutionen verändert werden.
- Denkbar ist auch eine Gegenreaktion auf die europäische Politik, wenn durch den europäischen Einfluss die Akteure gestärkt werden, die in Opposition dazu stehen, bzw. deren Widerstand überhaupt erst mobilisiert wird (*retrenchment*, Radaelli 2003). Dies ist ein eher paradoxer Effekt der Europäisierung, da die nationalen Politiken sich zwar verändern, aber in eine andere als die von der EU angestrebte Richtung.

Die verschiedenen Herangehensweisen des Rational-Choice-Institutionalismus (RCI) mit seiner *logic of consequentiality* als dominantem Handlungsmodus und des soziologischen Institutionalismus (SI) mit der *logic of appropriateness* führen zu unterschiedlichen Hypothesen darüber, welche nationalen Reaktionsmuster zu erwarten sind (vgl. Börzel/ Risse 2003, mit Bezug auf die EU-Osterweiterung Schimmelfennig 2002 und 2005).

Aus der Perspektive des RCI führt *misfit* zu einer veränderten Ressourcenverteilung auf nationaler Ebene und schafft damit neue Möglichkeiten und Beschränkungen für die Akteure. Börzel und Risse (2003: 65) zufolge führt der europäische Einfluss aber nur dann zu einer Veränderung der Macht- und Ressourcenverteilung auf nationaler Ebene, wenn durch begünstigende Kontextfaktoren die Akteure die Fähigkeit haben, die neuen Möglichkeiten, die sich für sie ergeben, tatsächlich für sich zu nutzen.

Aus der Perspektive des SI stellt sich der Europäisierungsprozess als ein Sozialisations- und Lernprozess dar. Europäische Politiken führen neue Normen ein, die im Konflikt mit nationalen Normen stehen. Im Vordergrund steht hier also die Normenvermittlung über kognitive

Prozesse.²⁹ Entscheidend dafür, ob es zu Sozialisations- und Lernprozessen kommt, ist laut Börzel und Risse (2000 und 2003, s.a. Risse/ Green Cowles/ Caporaso 2001) die Existenz von *change agents*, also einflussreichen Akteuren, die die entsprechenden Normen propagieren. Ein zweiter Faktor sind informelle Institutionen, die Konsensbildung in Entscheidungsprozessen ermöglichen. Eine konsensorientierte Entscheidungskultur hilft, formale Vetopunkte zu überwinden, da ihre Nutzung für die Akteure unangemessen (*inappropriate*) wird. An diesem Punkt zeigt sich das Ineinandergreifen der rationalistischen und der soziologischen Handlungslogik. Börzel und Risse gehen dementsprechend davon aus, dass die rationalistische und die soziologische Handlungslogik zwar analytisch voneinander zu trennen sind, aber sich nicht gegenseitig ausschließen. Oft wirken sowohl die *logic of consequentiality* als auch die *logic of appropriateness*, oder beide Handlungsmodi sind in unterschiedlichen Phasen des Europäisierungsprozesses dominant.

Börzel und Risse (2003) weisen darauf hin, dass man bei Anwendung einer rationalistischen Perspektive (RCI) in vielen Fällen zu anderen Hypothesen kommt als bei Anwendung einer soziologischen Perspektive (SI). Tabelle 2 illustriert dies.

Tabelle 3: Hypothesen des Rational-Choice- und des Soziologischen Institutionalismus

	Hoher Anpassungsdruck	Mittlerer Anpassungsdruck	Geringer Anpassungsdruck
günstige nationale Faktoren	RCI: Transformation SI: Inertia	RCI: Anpassung SI: graduelle Transformation	RCI: Absorption SI: Absorption
ungünstige nationale Faktoren	RCI: Anpassung SI: Inertia	RCI: Anpassung/ Absorption SI: Anpassung/ Absorption	RCI: Inertia SI: Absorption

Quelle: nach Börzel/ Risse 2003: 71

Aus der Perspektive des RCI sind bei hohem Anpassungsdruck weitreichende Veränderungen zu erwarten, da es wahrscheinlich zu einer Veränderung der Macht- und Ressourcenverteilung

²⁹ An dieser Stelle lässt sich an den bereits erwähnten Ansatz des institutionellen Isomorphismus anknüpfen (DiMaggio/ Powell 1983, Meyer/ Rowan 1991). Der institutionelle Isomorphismus argumentiert, dass Organisationen, deren Mitglieder häufig interagieren und die in derselben Umwelt angesiedelt sind, sich mit der Zeit einander annähern. Auch hier spielen neben den Wirkungsmechanismen Zwang und Nachahmung normative Lernprozesse eine Rolle. Allerdings liegt dem Isomorphismus-Ansatz die Vermutung zu Grunde, dass es zu einer Konvergenz der Organisationsstrukturen kommt. Dies ist im Zusammenhang mit der Europäisierungsdiskussion, wie später noch ausgeführt wird, problematisch.

der nationalen Akteure kommt. Moderater Anpassungsdruck führt zu Anpassung, wenn die nationalen Faktoren dies begünstigen, also wenig Vetopunkte vorhanden sind. Folgt man Knills Argumentation, dass moderater Anpassungsdruck nur Veränderungen innerhalb des institutionellen Kerns verlangt, ist hier Transformation nicht zu erwarten. Wenn die nationalen Faktoren Veränderungen allerdings entgegenstehen, ist auch Absorption als Reaktion auf moderaten Anpassungsdruck möglich, selbst wenn dies zur Nichteinhaltung der Policy-Vorgaben führt. Geringer Anpassungsdruck kann höchstens Absorption des Drucks zur Folge haben.

Aus der Perspektive des soziologischen Institutionalismus (SI), aus der heraus auch Knill argumentiert, führt hoher Anpassungsdruck zu Widerstand der nationalen Akteure. Veränderung ist daher nicht wahrscheinlich. Eine Ausnahme stellen Krisensituationen dar, in denen die bestehenden Institutionen in Frage gestellt sind, sowie Situationen, in denen äußerer Zwang die nationalen Akteure beschränkt. Eine solche Ausnahmesituation ist in Mittel- und Osteuropa gegeben. Am wahrscheinlichsten sind aus dieser Sichtweise heraus Veränderungen, wenn der Anpassungsdruck moderat ist. Knill argumentiert hier interessanterweise, dass ursprünglich starker Anpassungsdruck sich zu moderatem Anpassungsdruck wandeln kann, wenn die institutionellen Kernbestandteile selbst flexibel sind. Erscheint also Anpassung aufgrund von institutionellem *misfit* zunächst unwahrscheinlich, so ermöglicht eine hohe Reformkapazität im jeweiligen Land, dass in nationalen politischen Prozessen begründete weitreichende Reformen stattfinden können. Diese Reformdynamik macht auch die Anpassung an die europäischen Vorgaben möglich. Geringer Anpassungsdruck führt wahrscheinlich zur Absorption der europäischen Politiken. In diesem Fall werden die Vorgaben umgesetzt, ohne dass sich bestehende nationale Arrangements verändern.

Der rationalistische und der soziologische Institutionalismus kommen zu gegensätzlichen Annahmen für den Fall, dass hoher Anpassungsdruck vorliegt. Der soziologische Institutionalismus hält hier Transformation und damit im Ergebnis auch Konvergenz der Strukturen für unwahrscheinlicher als die rationalistischen Sichtweisen, er argumentiert eher mit der Robustheit von Institutionen gegenüber Veränderungen. Kommt es zu weitreichenden Veränderungen, so geschieht dies wahrscheinlich in Form inkrementalen Wandels und entlang institutioneller Pfade.

Börzel und Risse finden eine Kompromissformel, um die beiden Perspektiven miteinander zu versöhnen: „...the more Europeanization exerts adaptational pressures on constitutive and deeply embedded institutions (such as citizenship rules) and collective identities, the more the

socialization/learning pathway is necessary to induce constitutive change“ (Börzel/ Risse 2003: 75). Die Verschränkung beider Handlungslogiken hat auch durchaus normative Aspekte, wenn man davon ausgeht, dass zur langfristigen Durchsetzung von weitreichenden Veränderungen Zwang nicht ausreicht, sondern es immer auch notwendig ist, die beteiligten Akteure zu überzeugen.

Verschiedene Mechanismen der Europäisierung

Den bisher umfassendsten Vorschlag, die verschiedenen Annahmen in unterschiedliche Erklärungsmodelle zu integrieren, haben Knill und Lehmkuhl (1999, 2002) geliefert.³⁰ Sie argumentieren, dass in verschiedenen Politikfeldern unterschiedliche Mechanismen institutioneller Steuerung wirken und dementsprechend unterschiedliche analytische Modelle hilfreich sind. Sie gehen davon aus, dass Anpassungsdruck durch institutionelle Inkompatibilität (*institutional misfit*) nur dann ein entscheidender Erklärungsfaktor ist, wenn die EU ein konkretes institutionelles Modell vorschreibt. In den Fällen, in denen es keine konkreten Modellvorgaben gibt, messen Lehmkuhl und Knill (2002, s. a. Knill 2001) Akteursansätzen einen größeren Erklärungswert bei als (makro)institutionellen Erklärungsversuchen. In diesen Fällen müssen die Veränderung der Ressourcenverteilung, d.h. die materiellen Wirkungen, sowie die Veränderung der Erwartungen und Überzeugungen der nationalen Akteure, d.h. die kognitiven Wirkungen der europäischen Politik betrachtet werden. Die drei Modelle, die Knill und Lehmkuhl entwickeln, lassen sich auf die in der vorliegenden Arbeit untersuchten Fallbeispiele anwenden.

Modell 1: Institutional compliance

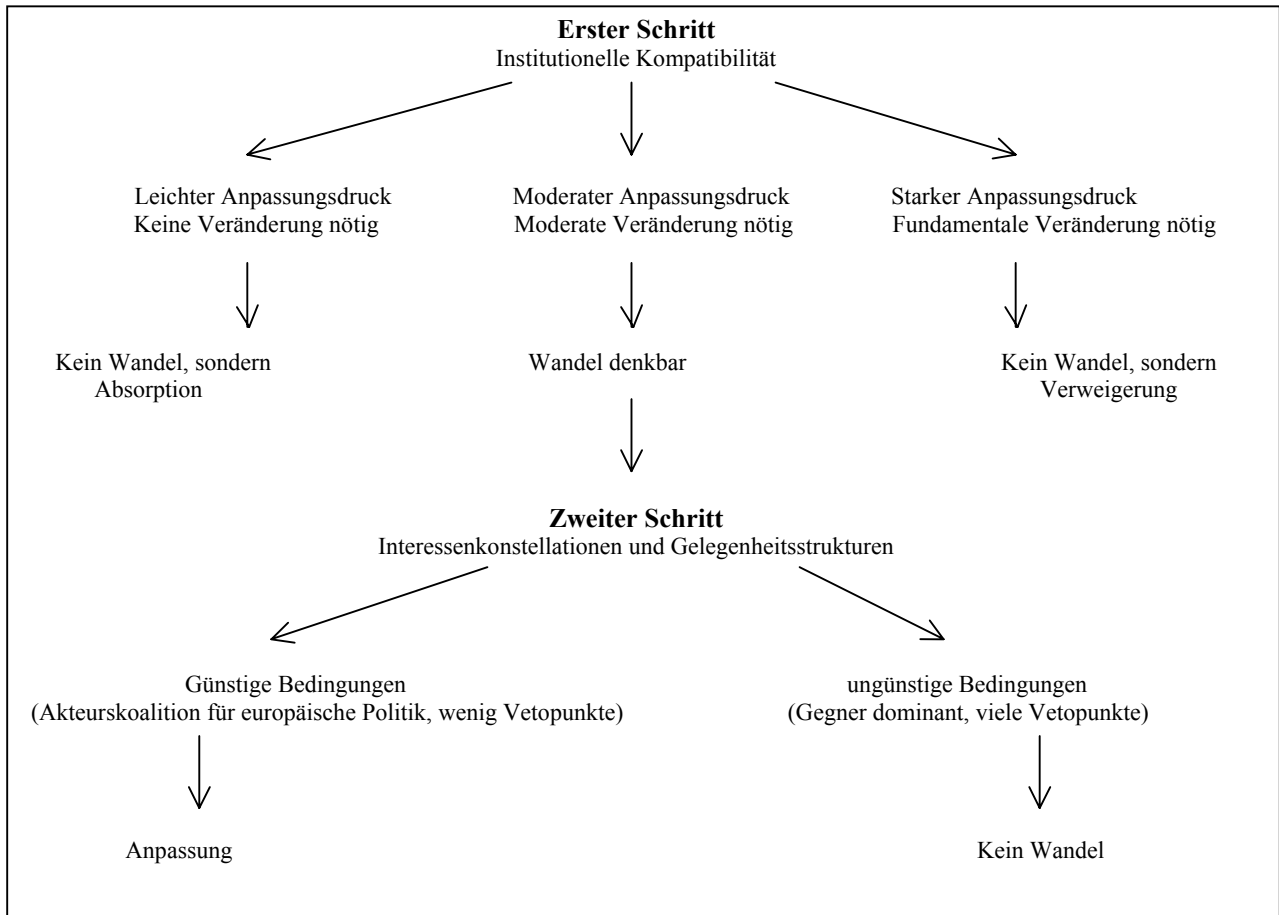
In einigen Politikfeldern schreibt die EU bindend detaillierte Maßnahmen vor, die Mitgliedstaaten übernehmen müssen. Dieses Modell lässt sich insbesondere auf die Felder anwenden, in denen die EU-Politik dem Mechanismus der positiven Integration, also der Implementation einer gemeinsamen Politik folgt. Marktkorrigierende Politiken wie Umweltpolitik oder Sicherheit am Arbeitsplatz sind Beispiele dafür, aber auch die Gemeinsame Agrarpolitik mit ihren detaillierten und rechtsverbindlichen Modellvorgaben, so dass dieses Modell sich eignet, auf das Fallbeispiel 3 der vorliegenden Arbeit angewendet zu werden.

³⁰ Eine ähnliche Systematik findet sich auch in den Arbeiten von Schmidt (2001, 2002), die ein *required EU model*, ein *recommended EU model* und ein *suggested EU model*.

Zur Erklärung der Prozesse sind zwei Analyseschritte notwendig. Im ersten Schritt wird die institutionelle Kompatibilität geprüft. In diesem Modell ist, wie von Börzel und Risse vorgeschlagen, *misfit* die notwendige Bedingung von Wandel und die „goodness of fit“ ein relevanter Erklärungsfaktor. Die Frage ist also zunächst, gibt es eine Inkongruenz der Institutionen und ist damit Veränderung wahrscheinlich oder nicht? Die Erklärung bewegt sich damit auf der Ebene der Institutionen. Theoretischer Ausgangspunkt ist der historische Institutionalismus mit seinen Annahmen zur institutionellen Robustheit und zur Pfadabhängigkeit. Die Hypothesen, die im ersten Schritt formuliert werden, lauten: Wenn es keine Inkompatibilität gibt, ist auch kein Wandel zu erwarten, da Anpassung ohne Veränderung der bestehenden Strukturen möglich ist (*Absorption*). Wenn eine fundamentale Veränderung gefordert wird, ist ebenfalls kein Wandel, sondern Widerstand der nationalen Akteure zu erwarten (*Inertia*). Nur wenn eine moderate Veränderung nötig ist, ist Veränderung möglich. Für die Situation in Mittelosteuropa müssen diese Hypothesen allerdings modifiziert werden, denn der schlichte Verzicht auf Anpassung ist unter den besonderen Bedingungen der EU-Osterweiterung keine Option (s. Kap.2.3.2). Bei Widerständen nationaler Akteursgruppen sind hier symbolische bzw. rein formale Anpassung oder Verzögerungen wahrscheinlich und nicht, wie in den etablierten Mitgliedstaaten Westeuropas, die Verweigerung von Veränderungen. In der vorliegenden Arbeit können im Fallbeispiel Landwirtschaftsverwaltung aufgrund des Grades an institutioneller Übereinstimmung zwischen nationaler und EU-Agrarpolitik Erwartungen hinsichtlich des Verlaufs der Anpassung an die EU-Vorgaben formuliert werden.

Im zweiten Analyseschritt wird die institutionelle Ebene verlassen und die Interessenkonstellationen und *opportunity structures* der nationalen Akteure betrachtet. Die Frage ist nun, welche Akteure Gewinner und welche Verlierer der EU-Politik sind und ob die Akteursgruppen, die die EU-Politik unterstützen, genug Macht und Einfluss haben, um die Reformen durchzusetzen? Der historische Institutionalismus wird im zweiten Schritt also ergänzt durch einen rationalistischen akteursorientierten Ansatz, der die strategische Interaktion nutzenorientierter Akteure untersucht. Auch dieser zweite Analyseschritt soll in der vorliegenden Arbeit nachvollzogen werden. Ähnlich wie oben entscheiden günstige bzw. ungünstige nationale Kontextfaktoren in Mittelosteuropa nicht darüber, ob Anpassung stattfindet oder nicht, sondern über Tempo und Ausmaß bzw. „Tiefe“ der Veränderungen.

Abbildung 1: Das Institutional Compliance Modell



Quelle: eigene Übersetzung nach Knill/ Lehmkuhl 2002

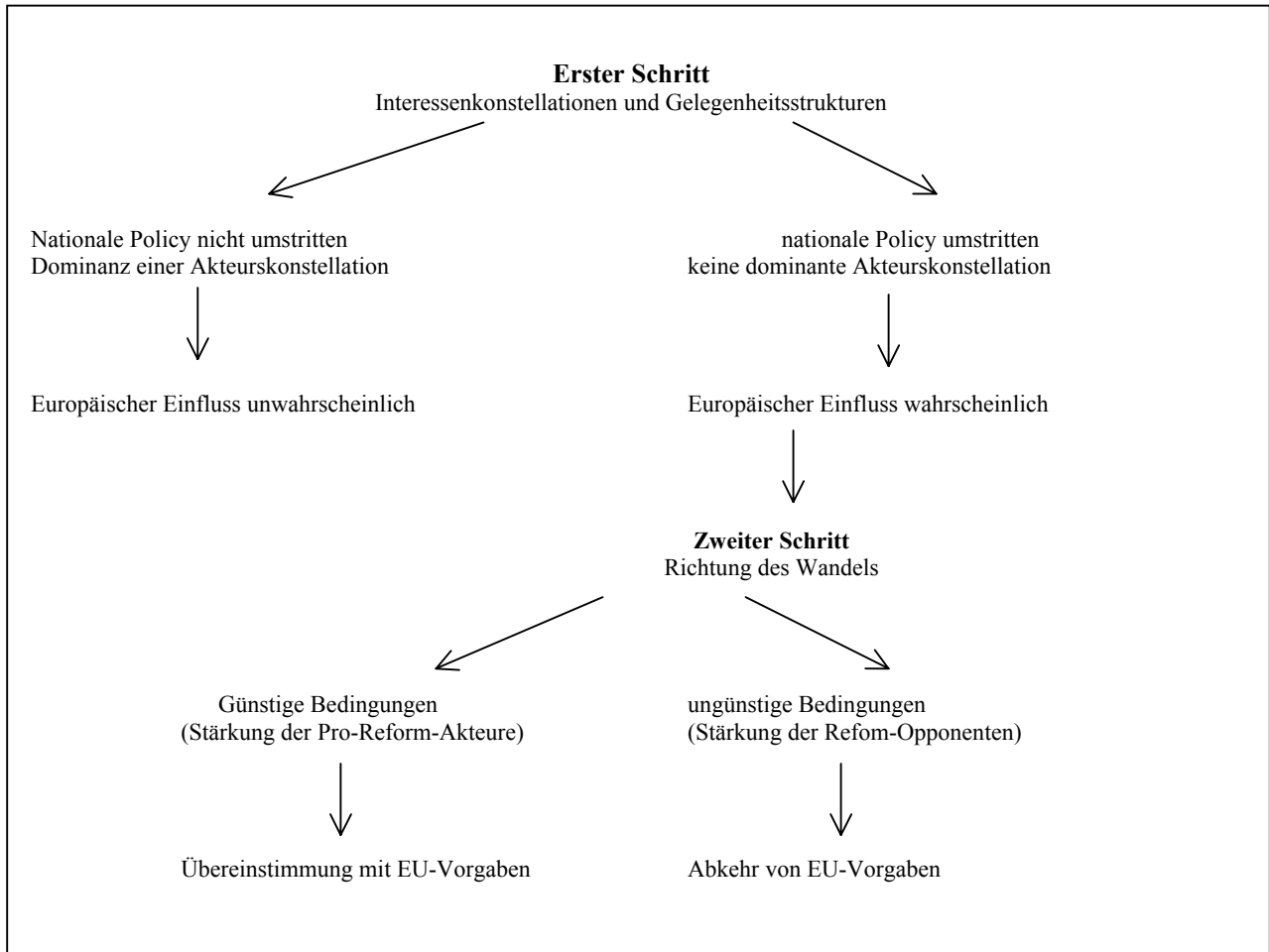
Modell 2: *Veränderung der Opportunity Structures*

In vielen Politikbereichen macht die EU keine strikten Modellvorgaben, sondern gibt nur relativ allgemein gehaltene Verordnungen heraus, die Charakter von Empfehlungen haben. Die Entscheidung über die Art und Weise der Implementation ist Sache der nationalen Akteure. Diese Praxis ist vor allem in den Bereichen zu finden, in denen negative Integration, also die Beseitigung von marktverzerrenden Politiken einzelner Mitgliedstaaten (*market making policies*), das Ziel ist. Gemeinsame Regulierungsstandards werden durch gegenseitige Ankerkennung erreicht. Beispiel hierfür sind typische marktregulierende Politiken wie die Transportpolitik oder auch die Telekommunikationspolitik der EU.

Institutionelles *misfit* lässt sich in diesem Fall nicht eindeutig identifizieren, da ja konkrete Modellvorgaben fehlen. Anpassung auf der nationalen Ebene ist also keine Frage des institutionellen *misfit*, so dass dieser Erklärungsfaktor in diesem Modell keine notwendige Bedin-

gung für Wandel ist. Veränderung vollzieht sich hier, wenn nationale Akteure sich ihre durch eine entsprechende EU-Politik verbesserte strategische Position zu Nutze machen.

Abbildung 2: Veränderung der *Opportunity Structures*



Quelle: Darstellung nach Knill/ Lehmkuhl 2002

Die Analyse verläuft auch hier wieder in zwei Schritten, wobei von Anfang an akteursorientierte Erklärungen und nicht institutionelle Erklärungen herangezogen werden. Im ersten Schritt werden die Interessenkonstellationen und *opportunity structures* auf nationaler Ebene betrachtet. Veränderungen sind nicht wahrscheinlich, wenn der vorherrschende Politikansatz unumstritten ist und eine Akteursgruppe deutlich dominiert. Wenn der nationale Politikansatz umstritten ist und die Machtverhältnisse unter den Akteuren unentschieden sind, kann es zu Veränderungen kommen. Im zweiten Schritt wird dann nach der wahrscheinlichen Richtung von Veränderungen gefragt. Wenn durch den europäischen Einfluss die Akteure gestärkt werden, die die europäische Politik unterstützen, wird es zu Veränderungen in diese Richtung kommen. Es ist allerdings auch der paradoxe Fall möglich, dass durch den europäischen Ein-

fluss Akteure gestärkt werden, die gegen die europäische Politik sind. Dann kann es zu Veränderungen kommen, die den europäischen Empfehlungen entgegengesetzt sind (Knill/Heritier 2001: 291).

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit ist die Reform des öffentlichen Dienstes ein Bereich, in dem konkrete Änderungen eingefordert wurden (in den SIGMA-Baselines und den Fortschrittsberichten, s. Kap. 3.1). Die Modellvorgaben blieben allerdings recht vage und waren nicht durch das Gemeinschaftsrecht abgesichert. Aus Sicht der EU-Kommission hatte das Thema im Beitrittsprozess eine hohe Bedeutung. Die Reformer im Land konnten sich also darauf berufen, dass die Reform notwendig für den Beitritt war. Anpassung war in diesem Fall weniger eine Frage der institutionellen Kompatibilität (*misfit*) als vielmehr des nationalen Reformkonsenses, daher bietet sich für das Fallbeispiel 2, den öffentlichen Dienst eine, wenn auch modifizierte, Version des *Opportunity-Structures*-Modells an. Auch hier müssen die Hypothesen anders formuliert werden: ein Verzicht auf jede Reaktion (*Inertia*) oder auch eine explizite Gegenreaktion (*retrenchment*, s.o.) war in MOE keine Option, da – in unterschiedlichem Ausmaß – die Strategie der Konditionalität angewandt wurde (vgl. Kap. 2.3.2) und die Staaten dem strengen Monitoring der EU-Kommission unterlagen. Statt dessen war bei fehlender Unterstützung der von der EU favorisierten Reformen Verzögerung und/ oder rein formale Anpassung zu erwarten.

Modell 3: *Framing von Überzeugungen und Erwartungen*

Die schwächste Form der europäischen Einflussnahme ergibt sich, wenn die politischen Vorgaben der EU vage und symbolisch gehalten sind. Dies ist oft der Fall in Politikbereichen, in denen es keine klaren europäischen Standpunkte, sondern Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten gibt. Die EU arbeitet in diesem Fall mit minimalistischen Verordnungen und nichtbindenden Empfehlungen, die den Boden bereiten sollen für weiterreichende Veränderungen. Knills und Lehmkuhls Beispiel dafür ist die Eisenbahnpolitik, aber man kann dieses Erklärungsmodell sicherlich auch für Situationen anwenden, in denen man es mit einem europäischen Politikfeld „in status nascendi“ zu tun hat., wie z.B. im Fall der (noch) nicht existenten europäischen Verwaltungspolitik. Daher können die Veränderungen im Bereich der horizontalen Koordination, die in der vorliegenden Arbeit im Fallbeispiel 1 untersucht werden, mit Hilfe dieses Ansatzes untersucht werden. Die Anforderungen der EU waren sehr lose formuliert und es wurden nur einige allgemeine Empfehlungen (wiederum in den SIGMA-Baselines) zur Ausgestaltung des Koordinationssystems gegeben. Aus Sicht der EU-

Kommission war entscheidend, dass ein wie auch immer gestaltetes funktionierendes System zur Koordination der EU-Beitrittsverhandlungen vorhanden war.

Wenn die Vorgaben derart vage bleiben, verändert die europäische Politik nur den kognitiven Input in nationale politische Prozesse und liefert eine zusätzliche Legitimation für nationale Akteure, die die Politik unterstützen. Die institutionelle Kompatibilität und damit die „goodness of fit“ spielt in diesem Fall keine Rolle. Das europäische *Framing* kann entweder das Ergebnis oder den Verlauf des Reformprozesses beeinflussen. Der Erklärungsansatz, der hier zur Anwendung kommt, ist nicht so ausgefeilt wie bei den beiden anderen Modellen. Analysiert werden auch hier Interessenkonstellationen und *opportunity structures*, allerdings spielen in diesem Modell Lern- und Sozialisationsprozesse eine größere Rolle, so dass sich die soziologische Perspektive (*change agents, epistemic communities, advocacy coalitions*) für die Untersuchung besser eignet als rationalistische Konzepte.

Der institutionelle Isomorphismus – ein alternativer Erklärungsansatz?

Alternativ zu den Europäisierungskonzepten wurde in Kapitel 2.1 der institutionelle Isomorphismus als ein organisationstheoretischer Ansatz eingeführt. Vertreter dieses Ansatzes (DiMaggio/ Powell 1983) argumentieren, dass Konvergenz entsteht, wenn Institutionen häufig interagieren. Dabei wirken Prozesse der zwangsweisen Anpassung, der Nachahmung überlegener Modelle und normative Lernprozesse. Anliegen des Isomorphismus-Konzepts ist es, diese Mechanismen der Anpassung zu veranschaulichen, und die Legitimationsfunktion isomorphischer Anpassung herauszustellen. Allerdings wurden von den Autoren, die sich dieses Konzepts bedienen, häufig nur einzelne Elemente aus DiMaggios und Powells Argumentation herausgelöst (Mizruchi/ Fein 1999).³¹

Die Mechanismen, die zur Wirkung kommen, also Zwang, Nachahmung und Lernen, betreffen die Anpassungsprozesse und nicht deren Ergebnisse. Eine Schwierigkeit, auf die auch DiMaggio und Powell selbst hinweisen (1983, s. a. Mizruchi/ Fein 1999), liegt darin, dass die drei Prozesse sich zwar theoretisch voneinander unterscheiden lassen, es aber am Resultat schwierig nachzuweisen ist, welcher der Prozesse wirkte.

In der empirischen Anwendung des Ansatzes werden die Ergebnisse, also die Durchsetzung einer bestimmten Organisationsform, zumeist von den Autoren vorausgesetzt, und es wird

³¹ Mizruchi und Fein (1999) sprechen aus diesem Grund von einer sozial konstruierten Rezeption des Ansatzes, es wurden häufig nur die Elemente verwendet, die dem dominanten Diskurs in der Organisationstheorie entsprechen.

untersucht, warum sich ein bestimmtes Element durchsetzen konnte. Dabei konzentrierten sich die meisten Autoren (z.B. Glynn/ Abzug 2002, Guler/ Guillen/ Macpherson 2002 etc.) auf einzelne Elemente der Organisationsstruktur (Organisations- oder Eigentumsform), Organisationsnamen oder Organisationspraktiken (z.B. ISO-Zertifizierung), deren Durchsetzung anhand klar definierter Indikatoren identifiziert werden kann. Dieses Vorgehen erscheint weniger gut geeignet für das komplexe Phänomen der Verwaltungsreformen in Mittel- und Osteuropa, zumal das Anliegen dieser Arbeit ist, eine induktive, ergebnisoffene Analyse zu liefern. Hier steht die Frage im Mittelpunkt, ob und inwieweit sich Organisationsformen, die von außen vorgegeben waren, tatsächlich durchgesetzt haben. Problematisch für die Anwendung in der vorliegenden Arbeit ist also, dass der Begriff Isomorphismus selbst bereits die Vorannahme von Konvergenz impliziert. Wie Börzel und Risse treffend bemerken: „This argument is faced with serious problems in explaining variation in institutional adaptation to a similar environment. It cannot account for the differential impact of Europe, since the causal mechanism identified should lead to structural convergence“ (Börzel/ Risse 2003: 66).

Eine weitere für die vorliegende Arbeit bedeutsame Frage ist, auf welcher Abstraktionsebene man sich bewegt, wenn man von Isomorphismus spricht. Ist es schon Isomorphismus, wenn z.B. die Bezeichnungen von Organisationen übereinstimmen oder soll nach weitreichenderen Übereinstimmungen in Organisationsstrukturen und Praktiken gefragt werden?

Die Mechanismen Zwang, Nachahmung überlegener Modelle und normative Lernprozesse finden sich, wie oben ausgeführt wurde, in ähnlicher Form in den verschiedenen Europäisierungskonzepten wieder. Die Europäisierungsansätze sind aber besser geeignet als der Isomorphismus, um unterschiedliche Reaktionen auf der nationalen Ebene zu erklären. Will man z.B. die Wirkung von Zwang untersuchen, kann man ebenso gut mit Konzepten wie Anpassungsdruck oder Konditionalität (s.u.) arbeiten, ohne sich auf problematische, weil zu eindeutige Vorannahmen zum Resultat einlassen zu müssen.

Schließlich sollte noch darauf hingewiesen werden, dass bereits die Suche nach Europäisierungseffekten ein gewisses teleologisches Moment beinhaltet, da ein Forschungsdesign, das von europäischem Einfluss oder Anpassungsdruck ausgeht, von vornherein annimmt, dass es Auswirkungen dieses Einflusses gibt. Damit begibt man sich in die Gefahr, den Stellenwert der europäischen Vorgaben überzubewerten. Heritier/ Knill (2001: 292): „European policies cannot be considered to be the single and decisive factor bringing about domestic regulatory change in any of the cases examined ... The national impact of Europe merely amplifies and modifies ongoing domestic reforms“.

Europäisierung ist nicht die einzige kausal erklärende Variable für Veränderungsprozesse. Dies gilt insbesondere auch für die Transformationsländer in Mittel- und Osteuropa (Goetz 2001). Eine zeitliche Sequenzierung von Reformen kann Aufschluss darüber geben, ob sie durch andere Prozesse als den der Europäisierung, wie z.B. Globalisierung oder in Mittel- und Osteuropa den Transformationsprozess in Mittel- und Osteuropa, verursacht wurden (Goetz 2001, Risse/ Green Cowles/ Caporaso 2001). Die Europäisierungsprozesse in den Ländern Mittel- und Osteuropas sind darüber hinaus von weiteren Besonderheiten geprägt, die es erfordern, die Konzepte, die zur Betrachtung Westeuropas entwickelt wurden, an einigen Stellen zu modifizieren. Diesen Besonderheiten wollen wir uns im Folgenden zuwenden.

2.3.2 Europäisierung „Eastern Style“: Der europäische Einfluss im Beitrittsprozess

Die Diskussion um die Europäisierung der Regierungs- und Verwaltungssysteme in Mittel- und Osteuropa greift in vielerlei Hinsicht auf die Europäisierungsdiskussion, wie sie für Westeuropa geführt wird, zurück. Die Prozesse in Mittel- und Osteuropa sind aber durch einige Besonderheiten gekennzeichnet, die zu der Annahme führen, dass der Einfluss der europäischen Integration auf die nationalen Verwaltungssysteme hier stärker ist als in Westeuropa und damit auch die Bedingungen für eine Konvergenz der Verwaltungssysteme günstiger sind. Die Institutionen in Mittel- und Osteuropa befinden sich in einem Transformationsprozess, was impliziert, dass sie instabil und Gegenstand von Auseinandersetzungen sind. Die Beziehungen zwischen der EU und den mittelosteuropäischen Ländern waren während des Beitrittsprozesses durch Asymmetrie gekennzeichnet, die EU befand sich in einer eindeutig dominanten Verhandlungsposition gegenüber den Beitrittsländern. Eine weitere Besonderheit, die hiermit verknüpft ist, war die Konditionalität der Übernahme des *acquis communautaire* vor dem Beitritt.

Da es innerhalb der EU kein einheitliches Verwaltungsmodell gibt, an das die mittelosteuropäischen Staaten sich anpassen könnten, vollzieht sich die Einflussnahme auf die Verwaltungen sich im wesentlichen sektoral, über die Vorgaben des *acquis* in den einzelnen Politikbereichen. Darüber hinausgehende Anforderungen an die horizontalen Verwaltungskapazitäten der Beitrittsländer hatten einen informellen Charakter. Das hängt damit zusammen, dass die EU-Kommission keine Kompetenzen besitzt, den Mitgliedsländern Vorgaben hinsichtlich ihres Verwaltungsaufbaus zu machen. Ein weiteres Problem, das dazu beitrug, den europäischen Einfluss zu schwächen, war, dass die Anforderungen, die die EU an die Verwaltungen der Beitrittsländer formuliert hat, lange Zeit inkonsistent waren. Fournier (1998: 135) spricht

hier von der Verfolgung eines “rapidly-moving target of performance standards”. Dies führt das Moment der Unsicherheit in den Beitrittsprozess ein.

Instabilität der Institutionen

Die Institutionen in den mittelosteuropäischen Ländern waren in den 1990er Jahren einem andauernden Transformationsprozess ausgesetzt (s. Kap. 2.2). Die aus dem Staatssozialismus überkommenen Institutionen waren delegitimiert und die Eliten in Mittel- und Osteuropa suchten vor allem zu Beginn der 1990er Jahre nach alternativen Modellen (vgl. Goetz 2001). Man könnte annehmen, dass die Modelle, die in den etablierten Demokratien Westeuropas zu finden waren, hier dankbar angenommen wurde. Tatsächlich wurden westeuropäische Modelle aber nur in einer sehr eklektischen Weise übernommen (Goetz/ Wollmann 2001: 882). Die nationalen Institutionen entwickelten sich in diesen Ländern parallel zum europäischen Integrationsprozess. In der zweiten Hälfte der Dekade, als der Einfluss Europas sich stärker abzeichnen begann, hatten sich zwar in den meisten Ländern neue Regierungs- und Verwaltungsinstitutionen herausgebildet, doch die Grundregeln ihres Funktionierens, dementsprechende Verfahren und Organisationskulturen, waren neu. Die von Knill und anderen Autoren als institutionelle Kernbestandteile bezeichneten Elemente sind also schwächer verankert. Sich herausbildende Traditionsmuster, die entweder durch die Anknüpfung an vorsozialistische Traditionen oder die Berufung auf neue postkommunistische Traditionsmuster geprägt sind, werden immer wieder durch Krisen in Frage gestellt. Die oben ausgeführten Ausnahmbedingungen, unter denen die Institutionentheorie radikalen Wandel von Institutionen für wahrscheinlich hält (externe Schocks oder Performance-Krisen), sind also für die Situation in den Transformationsländern typisch.

Ein weiterer typischer Aspekt für die Situation in den postkommunistischen Ländern ist die Existenz politischer und institutioneller Leerstellen (*voids*). In einigen Politikfeldern mussten die mittelosteuropäischen Länder während des EU-Beitrittsprozesses Politiken und entsprechende Verwaltungseinrichtungen einführen, die dort vorher nicht vorhanden waren. Das betrifft Politikfelder wie Einwanderungs- und Asylpolitik, aber auch die Agrarpolitik, insbesondere das Subventionssystem der GAP. Die Existenz institutioneller Leerstellen und damit der Neuaufbau von Institutionen schafft andere Ausgangsbedingungen für die Einführung einer europäischen Politik als der Umbau bestehender Institutionen. Einerseits ist der Institutionenaufbau *ab ovo* eine sehr anspruchsvolle Aufgabe, andererseits ist aber bei radikalem Wandel mit weniger Widerständen betroffener Akteure zu rechnen.

Phasen des Beitrittsprozesses

Die in diesem Kapitel eingeführten besonderen Bedingungen unterliegen in den unterschiedlichen Phasen des Beitrittsprozesses einem Wandel. Lippert und Umbach (2004 und 2005) heben diesen Aspekt besonders hervor und unterscheiden fünf Phasen:

In der ersten *Phase der Annäherung* (1988 bis 1991) wurden Kooperationsabkommen zwischen der EU und den noch sozialistischen Staaten geschlossen. 1989 startete das PHARE-Programm zunächst in Ungarn und Polen, später wurde es auf die übrigen Länder ausgedehnt. Vor allem im Rahmen von PHARE wurden in dieser Zeit auch die Verwaltungen der mittelosteuropäischen Länder in die Kooperation mit der EU einbezogen und es entstanden die ersten Organisationseinheiten zur Koordination der Finanzhilfen.

In der zweiten Phase (1992 bis 1994) erfolgte die *Konkretisierung der Beitrittsperspektive* mit der Formulierung der Beitrittskriterien von Kopenhagen und der Unterzeichnung der Assoziationsabkommen zwischen den beitrittswilligen Staaten Mittel- und Osteuropas und der EU. Assoziierungsräte und Assoziierungsausschüsse auf der Ebene hoher Beamter sorgten für eine stärkere Institutionalisierung der Kontakte zwischen Ministerialverwaltungen und EU. In den Jahren 1994-1996 wurden auch die offiziellen Beitrittsanträge der Kandidaten aus Mittel- und Osteuropa gestellt.

Die dritte Phase (1995 bis 1997) lässt sich als *Vor-Beitrittsphase* etikettieren. 1994 beschloss der Europäische Rat in Essen eine Heranführungsstrategie für die Beitrittsländer, die Vertiefung und verstärkte Institutionalisierung der Beziehungen zwischen den assoziierten Ländern und den EU-Mitgliedstaaten, aber auch den EU-Institutionen, die Anwendung der Assoziierungsabkommen und die Einbeziehung der PHARE-Hilfe in die Heranführung an die EU. Auf dem Gipfel von Madrid 1995 wurde die Anpassung der Verwaltungsstrukturen als weiteres Kriterium für den Beitritt formuliert (hierauf wird in Kapitel 3 näher eingegangen).

1997 veröffentlichte die Europäische Kommission die Agenda 2000, die neben Vorschlägen zur Reform der Agrar- und Strukturpolitik und einem Vorschlag für den finanziellen Rahmen des EU-Haushalts in den Jahren 2000-2006 detaillierte Stellungnahmen zu den einzelnen Kandidatenländern enthielt. In den Stellungnahmen sollte die Beitrittsreife der Kandidaten im Sinne der Kopenhagener Kriterien (s.u.) bewertet werden, sie dienten somit als Grundlage zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Zur Vorbereitung der Stellungnahmen waren umfangreiche Fragebögen an die Verwaltungen der Beitrittsländer geschickt worden, die ähnlich gegliedert waren wie die späteren Verhandlungskapitel.

Im Umfeld des Luxemburger Gipfels 1997 wurde die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Estland, Polen, Slowenien, Tschechien und Ungarn beschlossen. Die daraufhin geschlossenen Beitrittspartnerschaften, die für jedes Land kurz-, lang- und mittelfristige Prioritäten bei der Anpassung an den EU-Besitzstand festlegten, und die Nationalen Programme zur Übernahme des Acquis (*National Programmes for the Adoption of the Acquis*, NPAA) wurden in die Heranführungsstrategie integriert und auch das PHARE-Programme wurde reformiert, um es systematischer in die Heranführungsstrategie einbinden zu können. Bereits seit 1996 fand in Vorbereitung der Beitrittsverhandlungen ein ausführlicher bilateraler Screening-Prozess statt, in dem Beamte der EU-Kommission gemeinsam mit Vertretern der Beitrittsländer überprüften, was die Beitrittsländer zu unternehmen hatten, um den *acquis communautaire* zu übernehmen und welche Probleme dabei zu erwarten waren.

In den Jahren 1996/97 entstanden EU-Sekretariate zur Koordination der beitriffsbezogenen Aktivitäten und EU-Einheiten in den meisten Ministerien der Beitrittsländer.

In der vierten Phase schließlich wurden die *Beitrittsverhandlungen* geführt (1998 bzw. 2000 bis 2002). Die Verhandlungen begannen zunächst mit den fünf Staaten der Luxemburg Gruppe, auf dem Gipfel von Helsinki 1999 wurde beschlossen, auch mit den restlichen Kandidatenländern (Slowakei, Lettland, Litauen, Bulgarien, Rumänien und Malta) Verhandlungen zu beginnen und das Beitrittsdatum vom Fortgang der Verhandlungen abhängig zu machen. In der Verhandlungsphase wurden die Fortschritte der Beitrittsländer in Regelmäßigen Fortschrittsberichten überwacht und Versäumnisse angemahnt. In diesem Zusammenhang wurden auch die Verwaltungskapazitäten der Beitrittsländer bewertet und in den immer wieder aktualisierten Beitrittspartnerschaften Pläne zu ihrer Verbesserung aufgestellt. Zur Implementierung der Vor-Beitrittsprogramme (s. Kapitel 3.3) wurden spezielle Verwaltungsbehörden eingerichtet.

Die Verhandlungsphase stellt den Schwerpunkt der vorliegenden Untersuchung dar. In dieser Phase war der Anpassungsdruck aufgrund des Zwangs zur *acquis*-Übernahme am stärksten, ohne dass die Beitrittsländer ihrerseits inhaltlichen Einfluss auf die EU-Politiken nehmen konnten. In dieser Phase bildeten sich auch die nationalen „core systems of EU decision-making“ (Lippert/ Umbach 2005: 41) heraus. Hierunter wird das Zusammenspiel von nationalen Kabinetten, Beamten aus den Außenministerien, nationalen EU-Sekretariaten, Chefunterhändlern und dessen Expertenteams sowie weiteren hochrangigen Beamten aus den Fachministerien verstanden.

Auf dem Kopenhagener Gipfel im Dezember 2002 kamen die Beitrittsverhandlungen zum Abschluss und 2003 wurden in Athen die Beitrittsverträge unterzeichnet. Den Beitrittsverhandlungen folgt die *Phase nach dem Beitritt* (ab 2003/2004). Seit April 2003 hatten die Beitrittsländer den Status aktiver Beobachter in allen EU-Institutionen und seit dem 1. Mai 2004 sind sie Vollmitglieder der EU. Das Instrument der Konditionalität fällt weg, statt dessen wendet die EU-Kommission in den neuen Mitgliedstaaten dieselben Verfahren an wie in den alten, um die Implementation des Gemeinschaftsrechts sicherzustellen. Darüber hinaus kommen in vielen Politikbereichen noch andere, weichere Steuerungsmechanismen als das Recht zur Anwendung.

Die Beitrittsländer können nun auch eigene Präferenzen in das EU-System einbringen, damit kommen auf die politischen Akteure neue Anforderungen als Mitspieler im Mehrebenensystem der EU zu.

Asymmetrie der Beziehungen und Konditionalität

Die Asymmetrie der Beziehungen zwischen der europäischen Union und den Beitrittskandidaten (wohlgemerkt in der Phase des Beitritts, seit dem Beitritt hat sich diese Relation grundlegend verändert) ist neben der Instabilität der Institutionen ein weiterer Faktor, der vermuten lässt, dass der europäische Einfluss sich hier besonders durchsetzte. Die Beitrittsländer mussten während des Beitrittsprozesses die europäischen Vorgaben, insbesondere das EU-Recht (*acquis communautaire*) übernehmen, konnten aber nur sehr beschränkt eigene Präferenzen in das EU-System einbringen, indem sie Übergangsphasen zur Übernahme einzelner Bestandteile des *acquis* oder Details bezüglich der Ausgestaltung von Regelungen aushandelten.

Eng mit der Asymmetrie der Beziehungen verknüpft ist als weitere Besonderheit die Strategie der Konditionalität, die die EU im Prozess der Osterweiterung angewandt hat. Diese Strategie besteht darin, die Übernahme bestimmter Normen und Regeln als Bedingung für den Beitritt zu setzen. Bereits beim Abschluss der Assoziationsabkommen mit den beitriftswilligen Ländern wandte die EU diese Strategie an, da der Abschluss der Abkommen die Einhaltung demokratischer Prinzipien und die Beachtung von Minderheitenrechten voraussetzte. Die Erfüllung der 1993 in Kopenhagen beschlossenen Beitrittskriterien war die grundlegende Voraussetzung zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Die Kopenhagener Kriterien (vgl. Box 1) umfassen die institutionelle Stabilität als Garantie für eine demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte sowie den Schutz der Minderheiten, eine funktionstüchtige Marktwirtschaft und die Fähigkeit zur Übernahme des

onstüchtige Marktwirtschaft und die Fähigkeit zur Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes (*acquis communautaire*).

Box 1: Die Kopenhagener Kriterien

Die Kopenhagener Kriterien

1. Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muss der Beitrittskandidat eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben;
2. sie erfordert ferner eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten;
3. die Mitgliedschaft setzt ferner voraus, daß die einzelnen Beitrittskandidaten die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können.

Quelle: Europäischer Rat 1993

Als viertes Kriterium wurde in Kopenhagen die „Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten“ genannt (Europäischer Rat 1993).

Die Kopenhagener Kriterien sind recht breit formuliert und lassen einigen Interpretationsspielraum. Die Kriterien betreffen die Makroebene des politischen und ökonomischen Institutionengefüges und gehen über den Bestand des Gemeinschaftsrechts hinaus.

Die Anwendung von Konditionalitäten wurde während des Beitrittsprozesses weiter verfeinert. Die Stellungnahmen der Europäischen Kommission von 1997 waren ein erster Schritt, um zu beurteilen, inwieweit die beitrittswilligen Staaten auf den Beitritt vorbereitet waren. Die Entscheidung zur Aufnahme von Verhandlungen basierte auf diesen Stellungnahmen. Die Beitrittspartnerschaften stellten eine Operationalisierung der Konditionalitäten dar, indem eine Rangfolge von Prioritäten aufgestellt und deren Erfüllung mit der Gewährung finanzieller Hilfen verknüpft wurde.

Das Setzen von Konditionalitäten wird als Steuerung durch äußere Anreize (*external incentives*, Schimmelfennig/ Sedelmeier 2004 und 2005) verstanden. Im EU-Erweiterungsprozess wurde Konditionalität vor allem als Verstärkung durch Belohnung (*reinforcement by reward*, Schimmelfennig/ Sedelmeier 2004: 663, s. a. Schimmelfennig/ Sedelmeier 2005) umgesetzt,

d.h. die Belohnung in Form des Beitritts wird gewährt oder zurückgehalten, je nach dem ob die Regierung des Beitrittslandes die Bedingungen umsetzt oder nicht. Es wurde nicht mit Bestrafungen und nur in Teilbereichen (den Vor-Beitrittsprogrammen) mit Extra-Belohnungen in Form finanzieller Hilfen gearbeitet.

Konditionalität führte aber nicht unbedingt zur Übernahme der Normen und Regeln, hierfür mussten bestimmte Bedingungen erfüllt sein. Schimmelfennig und Sedelmeier (2004 und 2005) entwickeln ein Modell der Steuerung durch äußere Anreize (*external incentives model*, im Unterschied zu Strategien der Normvermittlung durch soziales Lernen, s.u.), um die Effektivität der Konditionalität in unterschiedlichen Ländern und Politikfeldern zu erklären. Demnach ist die Übernahme der Regeln wahrscheinlicher, wenn sie klar definiert und rechtlich verbindlich sind (*determinacy of conditions*, Schimmelfennig/ Sedelmeier 2005: 12). Die Belohnung sollte aus Sicht der betreffenden Länder ein „lohnendes“ Ziel darstellen (Beitritt ist in diesem Sinne ein lohnenderes Ziel als Assoziation) und in absehbarer Zeit gewährt werden. Die Glaubwürdigkeit der mit den Bedingungen verknüpften Drohungen bzw. Versprechen ist ein weiterer wichtiger Faktor. Der Erweiterungsprozess war im Laufe seines Voranschreitens zunehmend irreversibler. Daher nahm die Glaubwürdigkeit des Versprechens, d.h. die Wahrscheinlichkeit des Beitritts, zu, während die Glaubwürdigkeit der Drohung mit einer Verweigerung des Beitritts abnahm. Über die genannten Faktoren hinaus beziehen auch Schimmelfennig und Sedelmeier, ähnlich wie andere Autoren, die sich mit der Umsetzung europäischer Vorgaben befassen, das Vorhandensein nationaler Vetospieler und die Höhe der sowohl ökonomischen als auch politischen Anpassungskosten auf nationaler Ebene in ihr Modell mit ein. Sie unterscheiden zwischen demokratischer Konditionalität und *acquis*-Konditionalität. Demokratische Konditionalität bezeichnet die Umsetzung der fundamentalen politischen Prinzipien der EU (Menschenrechte und liberale Demokratie), die Erfüllung dieser Bedingungen in Gestalt der Kopenhagener Kriterien war Voraussetzung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Demokratische Konditionalität war bei den Staaten mit problematischer demokratischer Entwicklung (Paradebeispiel ist die Slowakei), auf die sie angewendet wurde, nur eingeschränkt wirksam. Erst nach einem Regierungswechsel, der dort demokratische Kräfte an die Macht brachte, konnten die Anforderungen der EU verstärkend auf die Demokratisierungsprozesse wirken.

Acquis-Konditionalität betrifft die Regelungen des Gemeinschaftsrechts, des *acquis communautaire* in bestimmten Politikfeldern, sie wurde mit dem Beginn der Beitrittsverhandlungen relevant. Im Bereich der *acquis*-Konditionalität ist ein umfassender Einfluss der EU unbestrit-

ten, obwohl die Umsetzung des *acquis* nicht in allen Politikbereichen gleichermaßen konsequent und zügig erfolgte. Der wichtigste Faktor für die Umsetzung war hier die Glaubwürdigkeit der Versprechen und Drohungen und die Bedeutung, die die EU einem Thema beimaß. Die Anpassungskosten für die nationalen Regierungen waren bei der Übernahme des *acquis* nicht so hoch wie im Fall der Erfüllung demokratischer Konditionalitäten, da nicht direkt in das politische System eingegriffen wurde. Dennoch können die politischen Anpassungskosten als Erklärung für Tempo und Konsequenz der Umsetzung herangezogen werden.

Mechanismen und Instrumente der Europäisierung

Die strikte Anwendung der Beitrittskriterien als Voraussetzung für Aufnahme oder Ausschluss eines Landes ist nur eines der Instrumente, mittels derer sich der Einfluss der EU im Beitrittsprozess vollzieht. Grabbe (2001 und 2003) systematisiert die Mechanismen und Instrumente der Europäisierung in fünf Kategorien. Die Mechanismen *Gate-Keeping*, *Modelle*, *Benchmarking und Monitoring*, *finanzielle Hilfen* und *Beratung* sind untereinander verknüpft und bilden ein Regime des EU-Einflusses im Beitrittsprozess. Nicht alle Instrumente sind unter die Strategie der Konditionalität zu fassen und entsprechen damit der Steuerung durch äußere Anreize, insbesondere Beratung und Twinning zählen eher zu den Strategien der Normvermittlung in sozialen Lernprozessen (die Unterscheidung zwischen sozialen und kognitiven Lernprozessen und der Anpassung aus extrinsischen Motiven wird im weiteren Verlauf des Kapitels vertiefend behandelt).

Gate-Keeping bezeichnet die Gewährung des Zugangs zu den verschiedenen Stadien des Beitrittsprozesses, insbesondere die Erlangung des Kandidatenstatus und die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Hier fand das Instrument der Konditionalität am deutlichsten Anwendung³². Allerdings war die Entscheidung über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen kein präzises Instrument (Grabbe bezeichnet sie als „blunt weapon“, 2003: 316), da sie nur in relevanten und prioritären Fällen angewandt werden konnte und im Sinne einer Schock-Taktik die betroffenen Regierungen zu grundlegenden Kurswechseln veranlassen sollte.

³² Beispiele sind die Nichtaufnahme der Beitrittsverhandlungen mit der Slowakei 1998 aufgrund des dortigen Demokratiedefizits, und der spätere Beitrittstermin für Bulgarien und Rumänien.

Tabelle 4: Instrumente der EU im Erweiterungsprozess

	Ziele	Instrumente	Strategie
Gate-Keeping	Zugang zu Stadien des Beitrittsprozesses	Beitrittsverhandlungen Fortschrittsberichte	Konditionalität
Modelle	Legislative und administrative Modelle zur Umsetzung des <i>acquis</i>	Kapitel des <i>acquis</i> Policy Paper (SIGMA Baselines) Vereinbarungen aus den Vor-Beitrittsprogrammen	Konditionalität/ Normvermittlung
Benchmarking und Monitoring	Überwachung der Fortschritte im Beitrittsprozess	Screening Fortschrittsberichte Revidierte Beitrittspartnerschaften	Konditionalität
Geld	Finanzielle Unterstützung der Anpassung an <i>acquis</i>	Vor-Beitrittsprogramme PHARE, SAPARD, ISPA	Konditionalität
Beratung und Twinning	Unterstützung beim Aufbau von Verwaltungsstrukturen	PHARE-Institutionenaufbau Twinning	Normvermittlung

Eigene Darstellung nach Grabbe 2001 und 2003

Die Verpflichtung zur Übernahme des Gemeinschaftsrechts beinhaltet den Transfer von *Modellen*. Als Modelle kann man sowohl Policies verstehen als auch institutionelle Strukturen, die notwendig sind, um den *acquis* zu implementieren. Wie bereits in Kapitel 1.2 deutlich wurde, lassen sich im Beitrittsprozess explizite Anforderungen, die sich meist auf das Gemeinschaftsrecht beziehen, von impliziten im Sinne von funktionalen Anforderungen unterscheiden. Da es im Verwaltungsbereich keinen gemeinschaftlichen Rechtsrahmen gibt, wurde hier weniger mit expliziten rechtlichen oder institutionellen Vorgaben gearbeitet. Dies trifft vor allem auf die horizontalen, d.h. politikfeldübergreifenden Anforderungen an Verwaltungskapazitäten zu. Das Gemeinschaftsrecht wirkt hier indirekt, vor allem durch seine funktionalen Anforderungen, und durch relativ unverbindliche Modellempfehlungen. Die meisten der direkten Anforderungen an Verwaltungsstrukturen und Verwaltungspraktiken, die sich aus dem Gemeinschaftsrecht ableiten lassen, sind in den einzelnen Politikfeldern zu finden.

Die grundlegenden Entscheidungen über Verlauf und Zeitplan des Integrationsprozesses wurden auf den Gipfeln des Europäischen Rates getroffen, während in der Umsetzung des Erweiterungsprozesses die Kommission der Hauptakteur war. Sie befand sich hier in einer privilegierten Situation gegenüber den anderen europäischen Institutionen, insbesondere dem Parlament.³³

³³ Das europäische Parlament überwachte den Erweiterungsprozess und verabschiedete kritische Mitteilungen, um z.B. die Kommission dazu zu bringen, stärker auf die Implementation der Vor-Beitrittsprogramme zu achten. Die Ratspräsidentschaft intervenierte in einigen kritischen Situationen, sie sandte z.B. 1998 *demarches* an die slowakische Regierung, um Kritik daran zu üben, dass Premierminister Meciar präsidentielle Kompetenzen übernahm in einer Zeit, in der das Präsidentenamt nicht besetzt war.

Die Beitrittspartnerschaften und die regelmäßigen Fortschrittsberichte der Kommission waren Instrumente des *Benchmarking und Monitoring*. Die regelmäßig veröffentlichten Fortschrittsberichte hatten einen Einfluss auf die politischen Debatten in den Beitrittsländern, da sie, obwohl diplomatisch formuliert, in einigen Bereichen klare Kritik und Handlungsaufforderungen enthielten. Dies stärkte diejenigen nationalen Akteure, die ohnehin in Richtung auf die von der EU angemahnten Reformen arbeiteten. Allerdings war den Regierungen der Beitrittsländer bewusst, dass ihnen der Beitritt sehr wahrscheinlich nicht aufgrund einzelner Mängel insbesondere im Verwaltungsbereich verweigert werden würde.

Ziel der (mit Polen und Estland erstmals 1998) geschlossenen Beitrittspartnerschaften war es, einen Rahmen für die Gesamtdarstellung der Handlungsprioritäten in den Fortschrittsberichten sowie der zur Verfügung stehenden Finanzmittel und der Bedingungen, unter denen sie gewährt werden, zu schaffen.

Finanzhilfen und technische Unterstützung waren ein wichtiges Instrument, um den Export von Modellen zu verstärken. Die Zahlung von Mitteln aus den Vor-Beitrittsprogrammen war teilweise abhängig von der Erfüllung der in den Beitrittspartnerschaften ausgewiesenen Ziele, so dass sie als Teil der Konditionalitätsstrategie angesehen werden können. Das bekannteste unter den Vor-Beitrittsprogrammen ist das PHARE-Programm³⁴. PHARE wurde ursprünglich als ein Infrastruktur-Programm aufgelegt und ab 1997 in die intensivierete Heranführungsstrategie der EU integriert. Seitdem war PHARE ein wichtiges Instrument des Institutionenaufbaus, 30% der Mittel waren hierfür vorgesehen. Auch die Beihilfen, die im Rahmen der Vor-Beitrittsprogramme zur Vorbereitung auf die Nutzung der Strukturfondsmittel aufgewendet wurden, hatten direkten Einfluss auf die Schaffung neuer bzw. die Ausgestaltung bestehender Verwaltungseinheiten (s. Kapitel 3.3 und für das SAPARD-Programm Kapitel 6).

Beratung von Experten aus verschiedenen EU-Institutionen und auch EU-Mitgliedstaaten findet bereits seit Beginn der 1990er Jahre statt. Mit dem Twinning-Programm, das seit 1999 im Rahmen von PHARE funktioniert, wurde diesen Bemühungen die Form von Partnerschaftsvereinbarungen gegeben (näheres zu Twinning s. Kapitel 3.4). Heranführungsberater aus Verwaltungsinstitutionen einzelner Mitgliedstaaten wurden dabei für mindestens ein Jahr in die Ministerien und Verwaltungen der Beitrittsländer geschickt. Diese Berater waren in ihrer Tätigkeit stark durch den eigenen nationalen Hintergrund geprägt, was zu unterschiedlichen und teilweise auch widersprüchlichen Einflüssen führte. Eine zentrale Kontrolle oder Koordination durch die EU fand nicht statt (vgl. Grabbe 2001: 1023).

³⁴ Poland and Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy

Unsicherheit

Die Anforderungen der EU an die Beitrittsländer waren, gerade was den Verwaltungsbereich betrifft, unpräzise und teilweise sogar widersprüchlich (hierzu siehe insbesondere Kapitel 3.1). Im Laufe des Beitrittsprozesses unterlagen diese Vorgaben mehrmals inhaltlichen Veränderungen. Dazu kommt, dass nicht immer deutlich war, wie verbindlich die jeweiligen Vorgaben waren, in welchem Fall auf die Nichtbefolgung Sanktionen folgen würden und in welchem nicht. Dies führte als vierte Besonderheit das Moment der *Unsicherheit* in den Beitrittsprozess ein. Grabbe (2003) arbeitet fünf Dimensionen von Unsicherheit im Beitrittsprozess heraus: Unsicherheit über die Policy-Agenda, über die Hierarchie der Aufgaben, das Timing der zu erfolgenden Anpassung, relevante Vetoakteure in den jeweiligen Politikfeldern und schließlich Unsicherheit hinsichtlich Standards und „Grenzwerten“ ausreichender Normerfüllung. Grabbe zufolge hängt der Erklärungswert des Faktors Unsicherheit davon ab, welche Priorität die EU der jeweiligen Policy beimisst (Grabbe 2003: 323). Mindestens ebenso entscheidend ist aber auch, welche Priorität das Thema auf der Agenda der jeweiligen nationalen politischen Akteure einnimmt. Wenn die Unsicherheiten bezüglich einer bestimmten Policy oder eines Bündels von Vorgaben sehr hoch ist, aber gleichzeitig ein starkes Interesse der nationalen Akteure an einer Reform in dem betreffenden Politikfeld besteht, ist ein starker Einfluss der EU wahrscheinlich. Die nationalen Akteure sind unter Umständen sogar bereit, die Vorgaben in einer Art vorausseilendem Gehorsam zu erfüllen. Wenn hingegen die Unsicherheit groß, das Reforminteresse der nationalen Akteure aber gering ist, übt die EU vermutlich nur einen schwachen Einfluss aus und die nationalen Akteure verschleppen die Umsetzung der Vorgaben.

Die Grenzen der Steuerung durch Konditionalität

Die Vielzahl der Instrumente, die der EU zur Umsetzung ihres Einflusspotentials zur Verfügung stehen, die Asymmetrie der Beziehungen zwischen EU und Beitrittsstaaten und auch die Konditionalität der Beitrittskriterien und der *acquis-Übernahme* lassen erwarten, dass in den MOE-Staaten während der Beitrittsphase eine starke Anpassung an die EU-Vorgaben erfolgte. Ähnlich wie auch bei der Betrachtung der „alten“ EU-Mitgliedstaaten ist aber der Zusammenhang zwischen den Vorgaben von Seiten der EU und den politischen Präferenzen der nationalen Akteure entscheidend dafür, inwieweit die EU-Vorgaben umgesetzt werden.

Die Asymmetrie der Beziehungen und die Konditionalität einiger der Vorgaben hat Auswirkungen auf die Reaktionen der nationalen Akteure. Wie bereits für die westeuropäische Diskussion ausgeführt, lassen sich die möglichen Reaktionen auch in Bezug auf Mittel- und Osteuropa unter Anwendung der Handlungsmodi aus der Institutionentheorie darstellen. Man kann hier ebenfalls, der Unterscheidung einer *logic of appropriateness* und einer *logic of consequentiality* folgend, normative und kognitive Lernprozesse von Anpassung aus extrinsischen Motiven heraus unterscheiden. Schimmelfennig und Sedelmeier (2004 und 2005) entwickeln hieraus die alternativen Modelle der Anpassung aufgrund äußerer Anreize (*external incentives model*), sozialer Lernprozesse (*social learning model*) und das Lernen an Modellen (*lesson-drawing*).³⁵

Wenn die Akteure einer *logic of appropriateness* folgen, also das Akteursverhalten durch internalisierte Regeln und Normen gesteuert ist, kommt es zu sozialen Lernprozessen. Internationale Organisationen treten in diesen Prozessen als Lehrer auf und vermitteln institutionelle Modelle. Die nationalen Akteure reagieren darauf, indem sie diese Modelle entweder nur imitieren oder sich in komplexen normativen Lernprozessen überzeugen lassen. Wenn die nationalen Akteure unzufrieden mit dem Status quo sind (wie dies für Mittelosteuropa in der Transformationsphase anzunehmen ist), suchen sie aktiv nach alternativen Modellen und implementieren sie, wenn sie sie für attraktiv halten.

Ist dagegen eine *logic of consequentiality* der dominante Handlungsmodus, werden Normen aus extrinsischen Motiven (*external incentives*) heraus befolgt. Normen werden mit Blick auf die Sanktionen, also die materiellen Kosten und Erträge der Befolgung bzw. des Zuwiderhandelns, beurteilt. Voraussetzung für das Vorherrschen der *logic of consequentiality* ist eine Machtasymmetrie zwischen den internationalen Organisationen und den mittel- und osteuropäischen Ländern, wie sie im Erweiterungsprozess vorhanden war. Die EU bedient sich materieller und sozialer (Lob und Tadel) Sanktionen. Vor allem in den Bereichen, in denen die EU über materielle Verhandlungsmacht gegenüber dem jeweiligen Beitritts- oder auch Mitgliedstaat verfügt oder Zwang anwendet, wird die Befolgung der EU-Normen zum Gegenstand innenpolitischer Auseinandersetzungen. Ein gutes Beispiel hierfür sind jene Bereiche, die mit finanziellen Transfers zu tun haben, wie z.B. die Gemeinsame Agrarpolitik (s. Kapitel 3.2.1), aber auch die Bereiche, in denen Zwang und Konditionalität zur Anwendung kommen. In

³⁵ Diese Modelle erinnern an die drei bereits erwähnten Mechanismen der isomorphen Anpassung (*coercive*, *normative* und *mimetic isomorphism*), gehen aber weniger von einer Zwangsläufigkeit der Anpassung aus, sondern lassen aber in der Art, wie sie formuliert sind, mehr Spielräume für Nichtanpassung auf Seiten der nationalen Akteure zu.

diesen Situationen verändern sich zwar nicht automatisch die Präferenzen der Akteure, aber die nationalen Machtkonstellationen verändern sich zugunsten derjenigen, die für eine Befolgung der Normen eintreten. Dies entspricht den Veränderungen der *political opportunity structures*, die auch Knill (2001) beschreibt.

Wenn die EU vor allem rhetorisch agiert und „weiche“, soziale Sanktionsmöglichkeiten anwendet, reagieren die Akteure in Mittel- und Osteuropa, wie auch die These vom symbolischen Isomorphismus postuliert, mit einem rhetorischen Handlungsmodus und passen sich unter Umständen nur symbolisch oder rein formell an. Ein Beispiel hierfür sind die horizontalen Anforderungen an die Verwaltungskapazitäten, vor allem an die Reform des öffentlichen Dienstes (siehe hierzu Kapitel 3.1 und 5.3).

Für die asymmetrischen Beziehungen der mittelosteuropäischen Staaten zur EU kann man also annehmen, dass die Handlungsmodi vorherrschen, die der *logic of consequentiality* entsprechen. Die Beitrittsstaaten mussten, zumindest formell, die rechtlichen Vorgaben der EU übernehmen, die Nichtbefolgung der Normen war hier nicht möglich. Diese Anpassungsprozesse waren aber nicht notwendigerweise von „echten“ kognitiven bzw. normativen Lerneffekten begleitet.

Konditionalität erweist sich somit als ein ambivalentes Mittel im Prozess des Institutionenaufbaus. Es stellt sich die Frage nach der Dauerhaftigkeit von Institutionen, die durch Konditionalität aufgezwungen wurden. Dimitrova (2002), die die Diskussionen um die EU-Erweiterung und die um den Institutionenaufbau in postkommunistischen Gesellschaften miteinander verbindet, nimmt diesen Aspekt auf, wenn sie nach den Bedingungen erfolgreicher Institutionalisierung fragt und zwei Bedingungen annimmt, unter denen der Aufbau stabiler Institutionen unwahrscheinlich ist: “if the ideas underpinning the proposed institutional rules are not clear enough to offer a coherent institutional model; and if domestic preferences do not converge towards reform” (Dimitrova 2002: 172). Erfolgreiche Institutionalisierung, d.h. die Übereinstimmung zwischen formaler Organisation und den damit verbundenen Normen, ist wahrscheinlich, wenn die EU-Normen und der nationale Reformkonsens miteinander in Einklang stehen. Wenn kein nationaler Reformkonsens existiert, können die Bedingungen, die die EU setzt, die Akteure stärken, die in dieselbe Richtung argumentieren. Weisen die EU-Konditionen in eine andere Richtung als der nationale Reformkonsens, so ist Widerstand der nationalen Akteure zu erwarten. Da aber Nichtanpassung nicht möglich ist, werden Reformen entweder verschleppt oder es findet eine symbolische Anpassung statt. Die so geschaffenen Institutionen bleiben provisorisch und reversibel. Mit dem Beitritt veränderten

sich die Machtbeziehungen zwischen der EU und den neuen Mitgliedern, ein Upload eigener Policy-Präferenzen in das EU-System ist möglich geworden. Es ist wahrscheinlich, dass die importierten Institutionen nun wieder verändert werden, falls sie den Präferenzen der nationalen Akteure nicht entsprechen.

3 Modelle und Instrumente der Europäisierung im Beitrittsprozess

Nach den allgemeinen Bemerkungen zum Verlauf der EU-Osterweiterung im Kapitel 2 werden im Folgenden die Instrumente des Beitrittsprozesses unter speziellem Bezug auf die Verwaltungsaspekte dargestellt. Es wurde bereits festgestellt, dass Verwaltungsfragen im Prozess der EU-Osterweiterung eine bedeutend größere Rolle spielten als in den vorangegangenen EU-Erweiterungsrunden. Es wurden mehr oder weniger konkrete Anforderungen an die Verwaltungen der Beitrittsländer formuliert und deren Verwirklichung wurde in das Monitoring der Regelmäßigen Fortschrittsberichte mit einbezogen.

Bei der Betrachtung des europäischen Einflusses auf die Verwaltungen in den Beitrittsländern lassen sich, wie im vorangegangenen Kapitel ausgeführt, horizontale Anforderungen, die das gesamte Verwaltungssystem betreffen, von sektoralen, auf ein bestimmtes Politikfeld bezogenen Anforderungen unterscheiden. Bei der Formulierung dieser Anforderungen stand allerdings die EU-Kommission vor dem Problem, dass es in der EU keinen Verwaltungsaquis im eigentlichen Sinne gibt, d.h. das Gemeinschaftsrecht macht keine ausdrücklichen Vorgaben über die Verwaltungsorganisation in den Mitgliedsstaaten. Ebenso wenig verfügt die EU über eine ausformulierte gemeinsame Verwaltungspolitik, obwohl einige Autoren bereits „embryos“ (Sverdrup 2002) einer solchen Politik identifizieren.

Da es kein ausgesprochenes Gemeinschaftsrecht im Verwaltungsbereich gibt, konnten im Erweiterungsprozess auch keine rechtlich verbindlichen Anforderungen an horizontale Verwaltungskapazitäten formuliert werden. Dagegen gibt es, wie im vorangegangenen Kapitel erwähnt, einige implizite Anforderungen an die Verwaltungen der Beitrittsländer, die sich aus den verschiedenen Schritten des Beitrittsprozesses ergeben. Diese Anforderungen sind zum einen ressortübergreifend, etwa im Bereich der Koordination europäischer Angelegenheiten, zum anderen betreffen sie im Zuge der Einführung europäischer Politiken die einzelnen Ressorts. Rechtsverbindliche Vorgaben hinsichtlich der Verwaltungskapazitäten, die dann auch Gegenstand der Beitrittsverhandlungen waren, finden sich allerdings in den einzelnen sektoralen Kapiteln des *acquis communautaire*.

Obwohl die EU-Kommission nur eingeschränkte Kompetenzen in Verwaltungsfragen hat, wurden die Verwaltungskapazitäten der Beitrittsländer in den Regelmäßigen Fortschrittsberichten der EU-Kommission einer Bewertung unterzogen. Dies geschah schwerpunktmäßig in Bezug auf die sektoralen Kapazitäten, also die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in den einzelnen Politikfeldern. Leitlinien für die Bewertung der horizontalen Kapazitäten wurden erst im Laufe des Erweiterungsprozesses und speziell für die Beitrittsstaaten formuliert.

Die Formulierung der Anforderungen an die Verwaltungskapazitäten der Beitrittsländer bedeutete auch für die EU-Kommission einen schrittweisen Lernprozess. In den Kopenhagener Beitrittskriterien von 1993 war zunächst neben einer funktionierenden Demokratie und Marktwirtschaft nur recht allgemein von der Fähigkeit zur Übernahme der aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen die Rede (s. Box 1 in Kapitel 2.3). Während des Europäischen Gipfels in Madrid 1995 wurden die Kopenhagener Kriterien präzisiert. Die Kandidatenstaaten waren aufgefordert, ihre Verwaltungskapazitäten anzupassen, um die Umsetzung des *acquis* zu gewährleisten. Dies bedeutete de facto die Einführung eines zusätzlichen, auf die Verwaltung bezogenen Beitrittskriteriums (Dimitrova 2001 und 2002). Im *White Paper on the Integration of the CEEC into the Common Market* (EU-Kommission 1995) gab die Kommission erstmals konkrete Hinweise auf Anforderungen an Verwaltungskapazitäten. In den Stellungnahmen der Kommission zum Stand der Vorbereitungen in jedem einzelnen Kandidatenstaat, die 1997 der Agenda 2000 beigelegt wurden und als Grundlage für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen dienten, wird die Erfüllung der Anforderungen an die Verwaltung als ein weiteres notwendiges Kriterium für den Beitritt behandelt - „seemingly on par with the first three Copenhagen criteria“ (Dimitrova 2002: 178). Die Stellungnahmen enthalten erste Beurteilungen der sektoralen Verwaltungskapazitäten und weitere Konkretisierungen der diesbezüglichen Anforderungen der EU.

1998 begann die EU-Kommission, die Beitrittspartnerschaften mit den beitrittswilligen Ländern zu schließen. Diese Dokumente enthielten detaillierte Anforderungen für jedes Kapitel des *acquis* und auch einige horizontale Anforderungen an Verwaltungsreformen. Die Fortschritte der Beitrittsländer bei der Erfüllung dieser Anforderungen wurden in den ebenfalls seit 1998 erscheinenden Regelmäßigen Fortschrittsberichten dokumentiert. Wie bereits in Kapitel 2.3 erwähnt wurde, waren die Vor-Beitrittsprogramme wie PHARE, Twinning und auch SAPARD ein weiteres Element der vertieften Heranführungsstrategie, die die EU seit 1997 anwandte. Die drei Instrumente Beitrittspartnerschaften, Fortschrittsberichte und finanzielle Hilfen aus den Vor-Beitrittsprogrammen waren innerhalb der Konditionalisierungsstrategie der EU miteinander verknüpft.

3.1 Horizontale Anforderungen der EU an die Verwaltungssysteme der Beitrittsländer

Die Entwicklung und der Umgang mit den Anforderungen an die Verwaltungskapazitäten der Beitrittsländer illustriert sehr gut den Aspekt der Unsicherheit im Osterweiterungsprozess, den Grabbe aufgezeigt hat (Grabbe 2002a, vgl. Kap. 2.3.2). Vor allem die horizontalen An-

forderungen an die Verwaltungskapazitäten blieben aus der Perspektive der Beitrittskandidaten zunächst unklar.

In den ersten, 1998 veröffentlichten Fortschrittsberichten der EU-Kommission fand sich zwar eine Bewertung der Verwaltungskapazitäten, doch die Grundlagen dieser Bewertung blieben intransparent. Nachdem auch aus den Beitrittsländern Kritik hieran laut geworden war, wandte die EU-Kommission sich an die SIGMA-Einheit der OECD, um einige grundlegende Kriterien zur Beurteilung der horizontalen Verwaltungskapazitäten zu entwickeln.

SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*) wurde 1992 als gemeinsame Initiative von EU-Kommission und OECD gegründet, um die mittel- und osteuropäischen Transformationsländer beim Umbau ihrer Verwaltungssysteme zu unterstützen. Finanziert wird SIGMA durch das PHARE-Programm (s.u.), die konzeptionelle und organisatorische Verantwortung liegt bei der OECD. Hier war SIGMA zunächst eng an den Arbeitsbereich PUMA (Public Management Service)³⁶ angebunden, hiervon leitet es auch seine Arbeitsschwerpunkte ab. Bei seiner Gründung 1992 arbeitete SIGMA mit den Partnerländern Bulgarien, Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechische Republik und Ungarn zusammen (s. Speer 2001: 71), 1994 fand eine Erweiterung um Albanien, Estland, Lettland, Litauen und Slowenien statt. Später kamen Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Serbien/Montenegro sowie Zypern, Malta und auch die Türkei hinzu. Auch mit Russland wird kooperiert, dies wird allerdings durch die OECD und nicht die EU finanziert.

SIGMA erarbeitet programmatische Leitlinien und Grundsätze für Verwaltungsreformen, führt Bewertungen durch und entsendet Berater für kurz- und längerfristige Projekte. Dabei arbeitet die Organisation eng mit der jeweiligen EU-Generaldirektion (Enlargement im Fall der Beitrittsländer, External Relations und EuropeAid im Fall der Balkanstaaten) zusammen.³⁷

1998/99 analysierte SIGMA in einem ersten Schritt die Stellungnahmen der EU-Kommission im Rahmen der Agenda 2000, um hieraus gemeinsame Beurteilungskriterien abzuleiten und entwickelte dann ein Set von Prinzipien und Leitlinien, das den Beitrittsstaaten als Richtschnur für Verwaltungsreformen dienen sollte. In diesem Kontext wurde der Begriff eines Gemeinsamen Europäischen Verwaltungsraum (*European Administrative Space*) entwickelt,

³⁶ Mittlerweile hat sich dieser Arbeitsbereich der OECD in GOV (Public Governance and Territorial Development) umbenannt.

³⁷ Siehe Selbstdarstellung unter http://www.sigmaweb.org/pages/0,2966,en_33638100_33638163_1_1_1_1_1,00.html (Zugriff am 15.12.22005).

der später in der akademischen Debatte um Verwaltungskonvergenz in Europa aufgegriffen wurde (Olsen 2003, Siedentopf/ Speer 2002). Nach der Definition der SIGMA-Experten repräsentiert dieser Europäische Verwaltungsraum

“an evolving process of increasing convergence between national administrative legal orders and administrative practices of Member States. This convergence is influenced by several driving forces, such as economic pressures from individuals and firms, regular and continuous contacts between public officials of Member States and, finally and especially, the jurisprudence of the European Court of Justice.” (OECD/SIGMA 1999a: 6)

Dem Konzept von SIGMA zufolge ist der Europäische Verwaltungsraum gekennzeichnet durch gemeinsame verwaltungsrechtliche Prinzipien wie Verlässlichkeit (*reliability*), Verantwortlichkeit (*accountability*), Offenheit und Transparenz (*openness and transparency*) sowie Effizienz und Effektivität (*efficiency and effectiveness*):

1. Das Prinzip der *Verlässlichkeit und Vorhersehbarkeit* des Verwaltungshandelns bezieht sich auf die Rechtsgebundenheit der Verwaltung. Die öffentliche Verwaltung ist in allen ihren Handlungen an das geltende Recht gebunden und Behörden können nur solche Entscheidungen treffen, zu denen sie rechtlich befugt sind. Verwaltungsentscheidungen sollen neutral gegenüber dem jeweiligen Adressaten sein, frei von Willkür oder Diskriminierung und durch rein rechtliche Erwägungen geleitet werden. Die Entscheidungsträger in den öffentlichen Verwaltungen sind aber trotzdem nicht völlig determiniert in ihren Entscheidungen, da die gesetzlichen Grundlagen nicht für jedes Detail einer Entscheidungssituation Regeln voraussetzen. In derart offenen Entscheidungssituationen sollte sich die Verwaltung an in der Rechtsprechung übliche, wenngleich interpretationsoffene Prinzipien wie die Orientierung am Gemeinwohl, faire Verfahren, Gleichbehandlung der Bürger und die Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen und damit verfolgten Zwecken halten (vgl. OECD/ SIGMA 1999a: 10). Weiterhin sind Behörden zeitliche Rahmen zu setzen, innerhalb derer Entscheidungen vollzogen werden.

2. *Verantwortlichkeit* oder auch *Rechenschaftspflicht* (*accountability*) impliziert für die SIGMA-Autoren, “any administrative body should be answerable for its actions to other administrative, legislative or juridical authorities” (OECD/ SIGMA 1999a: 12). Die Rechenschaftspflicht von Behörden ist durch teilweise recht komplexe rechtliche Vorgaben geregelt, in denen festgelegt wird, welche Institutionen Informationsrechte gegenüber der Behörde haben und in welcher Form diese Informationen gegeben werden müssen. Institutionen, die berechtigt sind, Kontrollen in Verwaltungseinheiten durchzuführen, Informationen oder Rechenschaftsberichte zu verlangen oder Mitglieder zu befragen, sind Gerichte, übergeordnete Verwaltungseinrichtungen, Ombudsleute, Audit-Einheiten oder Parlamentsausschüsse. Keine

Behörde sollte von der Prüfung und Kontrolle durch die entsprechenden Institutionen ausgenommen sein.

3. Die Prinzipien der *Offenheit und Transparenz* sehen vor, dass die öffentliche Verwaltung zugänglich sein soll für die Prüfung und Beurteilung von außen. Jedem, der von einer Verwaltungsentscheidung betroffen ist, sollen die Gründe für diese Entscheidung dargelegt werden. Nur in Ausnahmefällen sollten Angelegenheiten vertraulich bleiben, um die öffentliche Sicherheit oder persönliche Daten zu schützen. Transparenz wird durch Elemente wie den Zugang zu Informationen über öffentliche Einrichtungen und Entscheidungsverfahren oder die Bekanntmachung der Entscheidungsträger und der Gründe für eine Entscheidung im konkreten Fall gewährleistet. Diese Begründung der Entscheidung ermöglicht es dem Betroffenen, Verwaltungsentscheidungen gerichtlich anzufechten. Ein weiterer Aspekt von Transparenz und Offenheit ist die Offenlegung der Einkünfte von Beamten.

4. *Effizienz* bezieht sich auf die Relation von Ressourcen und unmittelbaren Resultaten, also auf das Verhältnis von Input und Output der Verwaltungstätigkeit, während *Effektivität* sich darauf bezieht, inwieweit Verwaltungen die Ziele erreichen, die ihnen vom Gesetzgeber gesteckt werden, also eher die mittel- bis langfristigen Ergebnisse (*outcomes*) in den Blick nimmt. Hier kann es zu einem Konflikt kommen zwischen dem Prinzip der Rechtssicherheit und der Forderung nach regelhaften und nachvollziehbaren Verfahren auf der einen und der Forderung nach betriebswirtschaftlicher Effizienz auf der anderen Seite, denn formale Verfahren können kostenintensiv sein und die Verwaltungstätigkeit verlangsamen. Die SIGMA-Autoren sehen eine Lösung dieses Problems in der Auslagerung von Aktivitäten in private Unternehmen, die Verwaltung ist in diesem Moment nur noch mit der rechtmäßigen Ausgestaltung der Ausschreibungen und Verträge befasst.

In diesen verwaltungsrechtlichen Prinzipien finden sich sowohl Elemente der weberschen Verwaltungstradition (*Verlässlichkeit und Vorhersehbarkeit, Rechenschaftspflicht*) als auch Elemente des NPM (*Effizienz und Effektivität*). Sie sind nicht explizit im Gemeinschaftsrecht verankert, aber laut SIGMA stellen sie so etwas wie einen "non-formalised administrative acquis communautaire" dar (OECD/ SIGMA 1999b: 16). Diese Einschätzung erweist sich als problematisch, da einige der von SIGMA definierten Prinzipien, wie z.B. Transparenz, auch in den etablierten EU-Mitgliedstaaten recht neu sind und ihre Umsetzung auch innerhalb der EU häufig Gegenstand von Debatten ist. Dementsprechend wird die Definition und auch die empirische Fundierung gemeinsamer Verwaltungsprinzipien auch von mehreren Autoren kri-

tisch beurteilt (Dimitrova 2001 und 2002, Siedentopf/ Speer 2001). Diese kritischen Einschätzungen werden durch empirische Studien zum Einfluss der EU auf die Verwaltungen der Mitgliedstaaten bestätigt, die statt zunehmender Konvergenz von Verwaltungsstrukturen eher das Fortbestehen der unterschiedlichen nationalen Systeme konstatieren (etwa Knill/ Heritier 2001).

Die Formulierung gemeinsamer Prinzipien innerhalb des europäischen Verwaltungsraums hat aber neben der empirischen auch eine politisch-normative Komponente. Indem gemeinsame Prinzipien formuliert werden, konnte nicht nur den Beitrittsländern, die bis dahin mit unklaren Anforderungen konfrontiert waren, eine Orientierung gegeben werden, sondern es ist nun auch ein Einstieg in die Debatte über verwaltungspolitische Konzepte innerhalb der etablierten EU-Mitgliedstaaten möglich.

Die Empfehlungen der SIGMA-Experten blieben nicht auf die Formulierung dieser relativ allgemein gehaltenen Prinzipien beschränkt. 1999 erschienen die sogenannten SIGMA-Baselines (OECD/ SIGMA 1999b). Die Baselines waren als Leitlinien für die Beitrittsländer gedacht, um Verwaltungsreformen einzuleiten, die im Einklang mit dem standen, was SIGMA als „standards of good practice in the EU member states“ bezeichnet (OECD/ SIGMA 1999b: 1). Die Leitlinien umfassen die Teilbereiche Politikkoordination und Politikformulierung, Öffentlicher Dienst, Verwaltung öffentlicher Ausgaben, Vergaberecht und Ausschreibungen, Finanzkontrolle und Internes Audit sowie Externes Audit. Nur der Bereich Finanzkontrolle ist durch explizite Vorgaben aus den EU-Verträgen und dem sekundären Gemeinschaftsrecht abgedeckt, da dieser Bereich von vitalem Interesse für die EU ist, wenn es um die Verwaltung ihrer eigenen finanziellen Ressourcen in den Struktur- und Kohäsionsfonds und den Förderprogrammen geht. Die Empfehlungen in den übrigen Bereichen gehen weit über den *acquis communautaire* hinaus. Seit 1999 veröffentlichte SIGMA zum Stand der Reformen in den einzelnen Teilbereichen Bewertungen, wobei die Bereiche, die mit der Umsetzung öffentlicher Haushalte zu tun haben, umfangreicher bewertet wurden als die „weichen“ Politikbereiche Politikformulierung und Reform des öffentlichen Dienstes.³⁸

³⁸ 2002 und 2003 veröffentlichte SIGMA für die 10 mittel- osteuropäischen Beitrittskandidaten sogenannte Assessments in den Bereichen Öffentlicher Dienst, Externes Audit sowie Vergaberecht und Ausschreibungen. Zusätzlich wurde 2003 für die acht MOE-Länder, die 2004 der EU beitreten sollten, noch ein gesonderter Bericht zum Thema Vergaberecht und Ausschreibungen veröffentlicht. In den anderen Bereichen (Politikkoordination und Politikformulierung, Verwaltung öffentlicher Ausgaben und Finanzkontrolle) wurden nur noch für Bulgarien und Rumänien Assessments veröffentlicht. Für die Staaten Ex-Jugoslawiens werden die Bewertungen in den sechs von den Baselines umfassten Bereichen fortgeführt.

Die wesentlichen Empfehlungen, die im Rahmen der Baselines gemacht wurden, sollen im folgenden vorgestellt werden. Die Empfehlungen zu den Bereichen Politikkoordination und Politikformulierung sowie Öffentlicher Dienst werden bei der Betrachtung der entsprechenden Fallbeispiele im späteren Verlauf dieser Arbeit interessant (Kap. 5.2 und 5.3).

1. Politikkoordination und Politikformulierung

Die Leitlinie empfiehlt, gesetzliche oder auf andere Art formalisierte Verfahrensregeln zu schaffen, innerhalb derer Politikformulierung stattfinden kann. Ein solches Regelwerk umfasst etwa Verfahren interministerieller Konsultation von politischen Projekten, bevor diese die Kabinettssebene erreichen, oder auch Verfahren zur Beilegung von Konflikten. Diese Regeln müssen von allen beteiligten Akteuren verstanden und akzeptiert werden, um funktionieren zu können. Außerdem sollte ein mittelfristiges Regierungsprogramm entwickelt und innerhalb dieses Rahmens strategisch bedeutsame Gesetzgebungsprojekte definiert werden.

Weiterhin wird empfohlen, zentrale Koordinierungskompetenzen einer klar bestimmten Verwaltungseinheit zuzuschreiben werden, die die Koordinierungsverfahren umsetzt, das Kabinett mit Informationen versorgt und die Umsetzung der Kabinettsentscheidungen überwacht. Die Regierungszentrale sollte in diesem Zusammenhang eine strategische Funktion haben. Das Kabinett sollte in die Entscheidungen über den Staatshaushalt systematisch einbezogen werden, hier wird angeraten, nicht nur Vereinbarungen über die Höhe der gesamten Haushaltsausgaben zu treffen, sondern auch Verfahren zu schaffen, die es den einzelnen Ressorts erlaubt, ihren finanziellen Bedarf zu äußern und Konflikte zwischen den Ressort zu lösen. Gesetzesinitiativen der Regierung sollten eine Einschätzung hinsichtlich der notwendigen Haushaltsmittel, eine Folgenabschätzung erwartbarer ökonomischer, sozialer und ökologischer Auswirkungen sowie Einschätzungen hinsichtlich der Umsetzbarkeit des jeweiligen Vorschlags enthalten.

Die Koordination europäischer Angelegenheiten sollte zum einen kollektiv auf Kabinettssebene erfolgen. Dort sollte es interministerielle Vereinbarungen und eine regelmäßige Überwachung der Fortschritte geben. Zum anderen wird empfohlen, eine Verwaltungseinheit einzurichten, die für die EU-Koordination zuständig ist, ergänzt durch entsprechende Kapazitäten auf der Ebene der Ministerien.

2. Öffentlicher Dienst

Für den Bereich des öffentlichen Dienstes beinhaltet die Leitlinie die Forderung nach einem professionellen und politisch unabhängigen Berufsbeamtentum, dessen Status, Rechte und Pflichten gesetzlich geregelt sind. Die Beamten sollten in ihren Handlungen an das Recht gebunden und ihren Vorgesetzten gegenüber verantwortlich sein und sie sollten dem Prinzip der Rechenschaftspflicht unterliegen. Es wird empfohlen, Neutralität und Integrität der Beamten durch rechtliche Vorgaben, wie z.B. Disziplinarmaßnahmen, die der Korruption entgegenwirken oder ein gesetzlich definiertes Besoldungssystem, zu sichern. Die Unabhängigkeit von politischen Parteien sollte ein Leitprinzip für die Beamten sein.

Um effizientes Personalmanagement und eine Kontrolle über die Rekrutierung zu gewährleisten, empfiehlt die Leitlinie ein ressortübergreifendes System der Personalrekrutierung und des Human-Ressource-Management, ergänzt durch motivierende Managementmethoden. Die Bezüge der Beamten sollten offen gelegt werden. Um Professionalität und Stabilität der Beamtenschaft aufrechtzuerhalten, sollten die Stellen über offene Ausschreibungen besetzt werden. Die Auswahl ist nach transparenten Kriterien durchzuführen und soll die Qualifikation der Bewerber zum Hauptkriterium haben. In den mit der europäischen Integration befassten Einheiten sollte auf ein besonders hohes Qualifikationsniveau und personelle Stabilität geachtet werden, um innerhalb des öffentlichen Dienstes Kompetenzen im diesem Bereich zu entwickeln. Darüber hinaus werden spezielle Ausbildungsprogramme zu europäischen Themen für den gesamten öffentlichen Dienst empfohlen.

3. Verwaltung öffentlicher Ausgaben

Gemeinsame europäische Standards im Bereich Verwaltung öffentlicher Ausgaben sind für die EU-Kommission von besonderem Interesse, weil sie die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts im Haushaltsbereich gewährleisten und Konvergenz auf dem europäischen Binnenmarkt ermöglichen. Im EU-Erweiterungsprozess legte die Kommission ein besonderes Augenmerk auf diesen Bereich, um ihre finanziellen Interessen bei der Umsetzung der Struktur- und Kohäsionsfonds zu sichern. SIGMA hat in diesem Bereich außer den recht knapp gehaltenen Baselines weitere programmatische Dokumente herausgegeben (etwa OECD/ SIGMA 2001).

Die Leitlinie empfiehlt, Prinzipien des Haushaltsrechts in der Verfassung und in einer grundlegenden Haushaltsgesetzgebung (*Organic Budget Law*) zu verankern. Diese gesetzlichen

Grundlagen sollten eine klare und umfassende Definition öffentlicher Finanzen und verschiedener Haushaltsinstitutionen enthalten. Es sollte vorgesehen sein, dass alle öffentlichen Mittel unter das Haushaltsrecht fallen. Weitere Punkte, die in der Haushaltsgesetzgebung enthalten sein sollten, sind die Beziehung zwischen Parlament und Exekutive in Haushaltsfragen, Regeln hinsichtlich der Finanzbeziehungen innerhalb der Regierung, Grundlagen für die Formulierung und Umsetzung des Haushaltes und eine Definition der Rolle des Finanzministeriums in diesem Prozess.

Für die Rechnungslegung sollte eine Klassifikation eingeführt werden, die mit der für die Verteilung der EU-Fonds kompatibel ist. Zur Vorbereitung der Beitrittsstaaten auf die haushaltsrechtlichen Verfahren der EU dienten die Vor-Beitrittsprogramme mit ihren mehrjährigen Finanzvereinbarungen.

4. Vergaberecht und Ausschreibungen

Der Kauf von Gütern und Dienstleistungen durch die öffentliche Hand macht einen großen Teil öffentlicher Ausgaben aus, und im Umfeld öffentlicher Ausschreibungen kommt es häufig zu Unregelmäßigkeiten bis hin zur Korruption. Aus diesen Gründen sollten offener Wettbewerb und Transparenz die Grundlagen des Vergaberechts sein. Diese Prinzipien sind auch in internationalen Übereinkünften verankert. Die SIGMA-Leitlinie empfiehlt den EU-Beitrittsländern die Einrichtung einer zentralen Behörde für öffentliche Ausschreibungen und die Benennung von weiteren zuständigen Behörden auf den verschiedenen Verwaltungsebenen. Die zentrale Behörde sollte entweder in einem Ministerium angesiedelt sein oder unter direkter Aufsicht des Premierministers oder des Kabinetts stehen. Hier ist besonders auf die Rekrutierung kompetenter Mitarbeiter und ihre Weiterbildung zu achten. Im Vergaberecht sollte definiert werden, auf welche Verwaltungseinheiten und welche Art öffentlicher Ausgaben das Recht angewendet wird.

5. Finanzkontrolle und Internes Audit

Finanzkontrolle ist in all den Bereichen von Bedeutung, in denen EU-Mittel verwaltet werden. Dies betrifft insbesondere die Strukturfonds, aber auch Zölle und Ausfuhrabgaben. Die EU-Verträge schreiben kein bestimmtes Modell der Finanzkontrolle vor, aber sie enthalten allgemeine Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten (so z.B. Art. 280 des Vertrages über die Europäischen Gemeinschaften, der die Mitgliedstaaten zum Kampf gegen Betrügereien, die

sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten, verpflichtet). Außer in den Verträgen sind die Anforderungen der EU in verschiedenen Richtlinien und Verordnungen über die Verwaltung der Strukturfondsmittel und anderer EU-Mittel festgelegt (s. SIGMA 1999a für eine detaillierte Aufstellung).

Die Leitlinie zum Thema Finanzkontrolle empfiehlt eine kohärente und umfassende rechtliche Grundlage, in der Systeme, Prinzipien und Funktionsweisen der Finanzkontrolle definiert werden. Es sollte ein Mechanismus für internes Audit in den Behörden vorhanden sein, der Irregularitäten verhindert.

6. Externes Audit

Externes Audit sollte von einer Organisation durchgeführt werden, die unabhängig ist von der zu kontrollierenden Behörde. Eine solche Organisation ist als *Supreme Audit Institution* (dem Bundesrechnungshof entsprechend) für die Prüfung der gesamten Regierung verantwortlich. Die Leitlinie empfiehlt, dass diese Institution operationell und funktional unabhängig ist und die Kompetenz hat, alle öffentlichen Haushaltseinrichtungen und ihre Finanzressourcen zu kontrollieren, auch die Bereiche, in denen EU-Mittel umgesetzt werden. Die Prüfung sollte anhand von Audit-Standards geschehen, die mit den Anforderungen der EU kompatibel sind.

Bevor die Leitlinien existierten, lautete der Hauptkritikpunkt von Seiten der Kandidatenstaaten, dass die EU zwar Anforderungen an den Ausbau von Verwaltungskapazitäten stellt, diese aber nicht zureichend definiert. Daher können die von SIGMA definierten Prinzipien und Leitlinien sehr wohl als „a major step forward in the definition of minimum standards for horizontal administrative capacities“ (Verheijen 2000: 17) betrachtet werden. Die Definition eines gemeinsamen Verwaltungsraums stellt ebenso wie die Leitlinien einen Versuch dar, Kohärenz in einem Politikbereich herzustellen, in dem es keine einheitliche EU-Politik oder Strategie gibt. Das Fehlen einer europäischen Verwaltungspolitik ist darin begründet, dass die Verwaltungstraditionen der Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sind und die Staaten in diesem Bereich an ihrer Souveränität festhalten. Die EU-Kommission musste also, wollte sie den Beitrittsländern zumindest einige Anhaltspunkte geben, was unter ihrer allgemein gehaltenen Forderung nach „Fähigkeit der Verwaltungen zur Umsetzung des *acquis*“ zu verstehen ist, die Mitgliedstaaten umgehen und sich einer Organisation wie SIGMA bedienen. Die Leitlinien sind also nicht in den Institutionen der EU ausgehandelt worden, daher mangelt es ihnen an

Legitimation. Sie betreffen außerdem zum größten Teil Bereiche, die nicht vom Gemeinschaftsrecht abgedeckt sind.

Die Leitlinien beanspruchen ebenso wie die gemeinsamen Prinzipien, nichtformalisierte EU-Standards zu sein, obwohl sie Lösungen enthalten, die innerhalb der EU umstritten und nur in einigen Mitgliedstaaten vertreten sind. Ein Beispiel hierfür ist die Leitlinie zum öffentlichen Dienst. Das Modell eines politisch neutralen Berufsbeamtentums, das dort vorgesehen ist, findet sich innerhalb der EU keineswegs in allen Mitgliedsländern, sondern nur in einigen kontinentaleuropäischen Ländern wie Deutschland oder Frankreich verwirklicht.

Seit ihrer Entstehung dienten die Leitlinien als Bewertungsgrundlage der horizontalen Verwaltungskapazität in den regelmäßigen Fortschrittsberichten der EU-Kommission. Vor allem die Fortschrittsberichte aus dem Jahre 1999 spiegeln deutlich wieder, dass den Bewertungen der allgemeinen Verwaltungskapazitäten die SIGMA-Baselines zugrundegelegt wurden (das geschah allerdings nicht durch explizite Bezugnahme auf SIGMA, sondern implizit durch die Verwendung entsprechender Kriterien), während sich die Kommission im Jahr 2000 aus der Bewertung horizontaler Kapazitäten zurückzog und konkrete Richtlinien nur noch für die sektoralen Kapazitäten formulierte (Dimitrova 2002: 179). Die Fortschrittsberichte aus dem Jahr 2001 schließlich fällen ein überraschend positives Urteil über den Fortschritt im Verwaltungsbereich (Verheijen 2002).

Der Umgang der Kommission mit den horizontalen Leitlinien war nicht nur flexibel, sondern teilweise auch widersprüchlich (Verheijen 2000 und 2002). Nicht alle Anforderungen an die horizontalen Verwaltungskapazitäten wurden gleichrangig behandelt. In den Fortschrittsberichten lag wie bereits bei den Leitlinien das Schwergewicht auf den Bereichen Vergaberecht und Finanzkontrolle. Auch der Bereich Reform des öffentlichen Dienstes wurde mit besonderer Aufmerksamkeit bedacht. An diesem Beispiel wird auch deutlich, wie problematisch es ist, wenn die SIGMA-Baselines als EU-Normen behandelt werden. Die Einrichtung eines professionellen und politisch neutralen öffentlichen Dienstes wird in den Regelmäßigen Fortschrittsberichten der EU-Kommission faktisch als Beitrittsvoraussetzung angesehen. Die diesbezüglichen Anforderungen waren in den offiziellen EU-Dokumenten nur andeutungsweise enthalten, wurden aber in einigen Fällen gegenüber den Regierungen der Beitrittsländer durch informelle Äußerungen von Beamten der Kommission recht unmissverständlich vertreten (vgl. Scherpereel 2003 für die Slowakei). Dabei wurde entsprechend den Leitlinien vom kontinentaleuropäischen Modell des Berufsbeamtentums ausgegangen, obwohl es innerhalb der EU umstritten ist und z.B. von Großbritannien und den skandinavischen Ländern nicht

angewandt wird. Auch die anderen von den Leitlinien formulierten Grundsätze und Modelle sind in der EU strittig und können angesichts der Heterogenität der Verwaltungssysteme in den Mitgliedstaaten nicht als anerkannter Standard verstanden werden.

Im Bereich der sektoralen Anforderungen an Verwaltungskapazitäten stellt sich die Situation anders dar. Diese Anforderungen waren zum überwiegenden Teil durch Gemeinschaftsrecht abgedeckt. Hier machte die EU seit Beginn des Beitrittsprozesses deutlich, dass ihre Umsetzung in nationales Recht und auch die Implementation der Rechtsvorschriften Voraussetzung für den Beitritt ist.

3.2 Sektorale Referenzmodelle: Die Europäische Agrar- und Strukturpolitik

3.2.1 Die Gemeinsame Agrarpolitik

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ist das Referenzmodell für die Landwirtschaftspolitik und Landwirtschaftsverwaltung in den neuen EU-Mitgliedstaaten. Als das am meisten regulierte und bürokratisierte Politikfeld in der EU umfasst die Agrarpolitik mehr als die Hälfte des *acquis communautaire* und macht auch mehr als die Hälfte des EU-Haushaltes aus. Während des Beitrittsprozesses mussten die Beitrittsländer die Regelungen der GAP weitestgehend übernehmen und wurden mit Vor-Beitrittsprogrammen und umfangreicher Beratung auf die Implementation der neuen Regelungen vorbereitet.

Die Grundprinzipien der GAP, wie sie in den EU-Verträgen festgelegt sind, spiegeln die mehrdeutigen Zielsetzungen wieder, die die Gründungsmitglieder miteinander zu vereinbaren suchten, als sie die Agrarpolitik in den Bereich der gemeinsamen EG-Politiken einschlossen. Laut Art. 33 des EG-Vertrages sind die Ziele der GAP:

- Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft,
- Gewährleistung eines angemessenen Lebensstandards für die ländliche Bevölkerung,
- Stabilisierung der Märkte,
- Sicherstellung der Versorgung der Verbraucher mit Nahrungsmitteln,
- Sicherstellung eines angemessenen Preisniveaus.

Die GAP wurde eingeführt, um für die Länder der Europäischen Gemeinschaft einen gemeinsamen Markt für Agrarprodukte zu schaffen. Dies implizierte auch eine gemeinsame Preisges-

taltung und Gemeinschaftspräferenz der Produkte³⁹ (vgl. Ingersent/ Rayner 1999: 15). Ein weiterer wichtiger Aspekt war es, die Landwirte nicht von den durch den industriellen Boom der Nachkriegsjahre steigenden Einkommen auszuschließen und in den ländlichen Gebieten notwendige Strukturwandelprozesse abzufedern (Rieger 1996: 404). Die letztgenannten Zielsetzungen spiegeln sich im Prinzip der finanziellen Solidarität wieder, welches beinhaltet, dass die Ausgaben für die GAP aus dem gemeinsamen EU-Haushalt getätigt werden.

Die wichtigsten Instrumente der GAP sind die Gemeinsamen Marktorganisationen (GMO). GMO existieren für die meisten landwirtschaftlichen Erzeugnisse in der EU. Sie regulieren Produktion und Handel mit diesen Produkten durch festgelegte Preise und Produktionsquoten. Der Agrarministerrat legt jährlich Interventionspreise fest. Für einige Produkte, wie z.B. Milch oder Zucker, gibt es Produktionsquoten, die eine Überproduktion verhindern sollen. Weitere marktprotektionistische Instrumente wie Importzölle oder Exportsubventionen werden im Handel mit Drittstaaten angewandt.

Die GAP wird aus dem Europäischen Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) finanziert. Der EAGFL hat zwei Abteilungen, die Abteilung Garantie, aus dem die oben eingeführten Instrumente finanziert werden, und die finanziell weniger bedeutsame Abteilung Ausrichtung, aus der Maßnahmen der Agrarstrukturpolitik finanziert werden.⁴⁰

In den 1970er und 1980er Jahren stand die GAP heftig in der Kritik. Die Abschottung der Märkte gegenüber Waren aus Drittländern benachteiligte insbesondere Produzenten in Entwicklungsländern. Innerhalb der EU profitierten vor allem große Agrarunternehmen mit industriellen und dabei wenig umweltfreundlichen Produktionsmethoden. Durch ihre Anreizstruktur führte die GAP zu Überschussproduktion, das Bild der Milchseen und Butterberge dominierte die Debatte in den 1980er Jahren. Die Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse wurden zum Nachteil der Verbraucher auf hohem Niveau gehalten. Die steigenden Ausgaben der EU für die Landwirtschaft wurden mehr und mehr in Frage gestellt. Die WTO-Verhandlungen in der Uruguay-Runde (1986-1993) boten weitere Anreize, um die Agrarsubventionen zurückzufahren. 1992 begann die EU-Kommission mit einer Reform der Agrarpolitik, die nach dem damaligen Agrarkommissar als MacSharry-Reform bezeichnet wird. Die wesentlichen Elemente dieser Reform waren die Senkung der Agrarpreise, um landwirtschaft-

³⁹ Bevorzugung der Produkte aus den Mitgliedstaaten auf den Märkten innerhalb der Gemeinschaft.

⁴⁰ Im Jahre 2003 betragen die Aufwendungen des EU-Haushaltes für Landwirtschaft 47 945,3 Mio. €. Die Ausgaben der Abteilung Garantie machten 93,3% dieser Summe aus und die der Abteilung Ausrichtung 6,5% (s. EU Kommission 2003d). Im Verlauf der GAP-Reformen wird aber ein zunehmend größerer Anteil der strukturpolitischen Maßnahmen aus der Abteilung Garantie finanziert.

liche Erzeugnisse auf dem Binnenmarkt, aber auch international wettbewerbsfähiger zu machen, und die Einführung kompensatorischer Direktzahlungen für die Landwirte. Außerdem wurden Anreize für eine Extensivierung der Produktion und Umweltschutzmaßnahmen eingeführt. Seit dem Beginn der MacSharry-Reformen sind die Agrarpreise immer weiter gesenkt worden, Direktzahlungen an die Landwirte spielen eine zunehmende Rolle. Diese Direktzahlungen haben keine vorrangig kompensatorische Funktion mehr, sondern werden mehr und mehr als direkte Einkommensbeihilfe betrachtet.

Die sogenannte II. Säule der GAP, die strukturpolitischen Maßnahmen in der Landwirtschaft und in ländlichen Gebieten, zielt darauf ab, landwirtschaftliche Betriebe zu modernisieren und zu diversifizieren, Unterstützung für junge Landwirte bereitzustellen, in Weiterbildung, Produktions- und Vermarktungsmethoden zu investieren, und eine Erschließung alternativer Einkommensquellen in ländlichen Gebieten zu ermöglichen. Auch die mit der Reform von 1992 eingeführten Begleitmaßnahmen, wie z.B. Frühverrentung, Umwelt- und Aufforstungsmaßnahmen und eine besondere Förderung benachteiligter Gebiete, zielen in diese Richtung.

In der Agenda 2000, die die EU-Kommission in Vorbereitung der Erweiterung 1997 veröffentlichte, wurde die Reform der GAP entlang des 1992 eingeschlagenen Pfades weiterverfolgt. Die Interventionspreise wurden weiter abgesenkt und durch Direktzahlungen ersetzt. Eine umfassende Politik zur ländlichen Entwicklung sollte sich zum zweiten Pfeiler der GAP entwickeln.

Die nationalen Verwaltungen der EU-Mitgliedstaaten haben sehr unterschiedliche Organisationsformen gewählt, um die Regelungen der GAP zu implementieren. In Frankreich etwa gibt es für die einzelnen Marktsegmente unterschiedliche GAP-Zahlstellen, während in den Niederlanden alle GMO in einer Zahlstelle zusammengefasst sind. In der Bundesrepublik wiederum sind die Zahlstellen auf Länderebene organisiert. So gibt es zwar eine einheitliche europäische Politik, aber kein einheitliches institutionelles Modell, das den Verwaltungen der Beitrittsländer präsentiert werden konnte.

Trotz der unterschiedlichen Implementationsstrukturen in den Mitgliedsstaaten wurden einige gemeinsame Anforderungen an die Landwirtschaftsverwaltungen der Beitrittsländer formuliert. Diese Anforderungen reichen von Fragen der Kontrolle im Bereich Tier- und Pflanzengesundheit über Lebensmittelkontrolle bis hin zu Planungs- und Auszahlungsverfahren für die EAGFL-Zahlungen. Ein sehr wichtiges Element war die Einführung des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKOS, häufiger findet sich die englische Abkürzung IACS für *Integrated Administration and Control System*), das eine normierte Tierkennzeichnung

und Registrierung landwirtschaftlicher Nutzflächen beinhaltet und die standardisierte Bearbeitung von Beihilfeanträgen erlaubt.

Die ersten Hinweise auf Anforderungen an die Verwaltungskapazitäten im Landwirtschaftsbereich wurden im White Paper der Kommission von 1995 (EU Kommission 1995) gegeben. Diese Empfehlungen betrafen vor allem Verwaltungsinstitutionen in den für die Einfuhr auf den europäischen Markt wichtigen Bereichen Tier- und Pflanzengesundheit sowie Futtermittelkontrolle. Auf das White Paper folgten Dokumente wie die Kommissionsstellungennahmen 1997 und die jährlichen Fortschrittsberichte der Kommission, in denen die Anforderungen an die Landwirtschaftsministerien und die nationalen Zahlstellen für die EAGFL-Maßnahmen spezifiziert wurden. Zur Unterstützung der Verwaltungen in den Beitrittsländern wurde eine große Zahl von PHARE- und Twinning-Projekten aufgelegt, in denen Experten aus den entsprechenden Verwaltungseinrichtungen der Mitgliedstaaten Partnereinrichtungen in den Beitrittsländern über die notwendigen Schritte der Anpassung an den *acquis communautaire* berieten (s. Kap 3.4).

In Mitteleuropa hat der Landwirtschaftssektor eine weitaus höhere wirtschaftliche und politische Bedeutung als in Westeuropa. Das betrifft sowohl den Anteil der Landwirtschaft am BSP als auch an der Beschäftigung (vgl. Kap 6.1.1). Aus diesem Grund war die Höhe der Agrarsubventionen, die nach der EU-Erweiterung in die neuen Mitgliedstaaten fließen würden, eines der dominierenden Themen während des Erweiterungsprozesses.⁴¹ Wie im Kapitel 6 noch deutlich werden wird, bedeutet die Einführung der GAP in den mitteleuropäischen Staaten eine Re-Bürokratisierung der bereits stark liberalisierten Agrarmärkte und die Wiedereinführung eines hohen Subventionsniveaus. Kritiker merken an, dass dies den in Mitteleuropa nötigen Strukturwandel verlangsamt, da die Direktzahlungen es Kleinbauern ermöglichen, ihre Produktion aufrechtzuerhalten, anstatt sie aufzugeben. Hierdurch wird die Entstehung effizienter, d.h. großflächiger Betriebsstrukturen verhindert. Subventionen in die Landwirtschaft bevorzugen die Landwirte gegenüber anderen sozialen Gruppen und führen zu einer Erhöhung der Konsumentenpreise.

⁴¹ Die Höhe der Direktzahlungen in den neuen Mitgliedstaaten blieb bis zum Abschluss der Beitrittsverhandlungen umstritten, erst während des Kopenhagener Gipfels im Dezember 2002 wurde eine Einigung erzielt. Man vereinbarte, die Direktzahlungen im Verlaufe einer 10jährigen Übergangsperiode schrittweise in den neuen Mitgliedstaaten einzuführen. Das Ausgangsniveau der reduzierten, aber schrittweise ansteigenden Direktzahlungen lag 2004 bei 25% der Zahlungen in den alten EU-Mitgliedstaaten. Die Neumitglieder können diese Zahlungen auf bis zu 55% in 2004 und bis zu 65% in 2005 aufstocken. Während der ersten Jahre können diese zusätzlichen Zahlungen aus EU-Mitteln für ländliche Entwicklung, also aus der sogenannten zweiten Säule, geleistet werden, danach sollen sie aus den nationalen Haushalten bereitgestellt werden.

Die mit der Einführung der GAP einhergehende Verteilungsbürokratie wird auch im Hinblick auf die ohnehin schon verbreitete Korruption in den Verwaltungen der neuen Mitgliedstaaten skeptisch bewertet (Csaki/ Nucifora 2002). Die Einführung der GAP in Mitteleuropa hat auf der anderen Seite aber auch manifeste Vorteile. In den neuen Mitgliedstaaten wird die GAP als eine Chance wahrgenommen, die Produktivität in der Landwirtschaft zu erhöhen, indem die Betriebe in Landwirtschaft und Ernährungsindustrie modernisiert werden. Die Landwirtschaftspolitik im Rahmen der GAP hat eine starke wohlfahrtsstaatliche Komponente, die dazu beiträgt, ähnlich wie dies in Westeuropa in den 1960er und 1970er Jahren der Fall war, den Strukturwandel abzufedern (Rieger 2004: 306). Ländliche Entwicklung, ein bis dato vernachlässigtes Politikfeld in Mittel- und Osteuropa, gewinnt mit den finanziellen Ressourcen und auch den Planungsverfahren der EU-Strukturpolitik erheblich an Relevanz.

3.2.2. Die Verfahren der europäischen Strukturfondsförderung

Die Vorbereitung auf die europäische Strukturfondsförderung stellte hohe Anforderungen an die Verwaltungen der Beitrittsländer, da in diesem Zusammenhang nicht nur komplizierte Verfahren umgesetzt, sondern auch neue Verwaltungseinheiten aufgebaut werden mussten. Hier wurden im Sinne von Grabbe (2001) nicht nur Geld, sondern auch Modelle exportiert und die neuen Verfahren hatten häufig eine sektorübergreifende Wirkung, da sie die Koordination mehrerer Ressorts nötig machten. Die Vorbereitung auf die Strukturfondsförderung hatte, wie später am Beispiel des Landwirtschaftsprogramms SAPARD deutlich werden wird (Kap. 6), tiefgreifende Auswirkungen auf die Verwaltungen der Beitrittsländer. Man kann in diesem Fall von einer Europäisierung durch Verfahren sprechen. Im Folgenden sollen daher die Prinzipien der Strukturfondsförderung und die grundlegenden Verfahren vorgestellt werden, um dann im nächsten Kapitel auf die Vor-Beitrittsprogramme einzugehen, die diese vorbereiten sollten.

Strukturfonds und Förderziele

Die europäische Strukturpolitik wird aus den vier Strukturfonds finanziert. Der 1960 errichtete Europäische Sozialfonds (ESF) ist der älteste der Strukturfonds. Aus ihm werden Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung von Arbeitslosen und am Arbeitsmarkt benachteiligten Gruppen finanziert, z. B. Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen.

Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) hat eine regionalpolitische Ausrichtung. Er wurde 1975 errichtet und finanziert vor allem Infrastrukturprojekte, Anlageinvestitionen zur Schaffung von Arbeitsplätzen vor allem für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und lokale Entwicklungsprojekte. Der EFRE ist der finanziell umfangreichste Strukturfonds.

Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) wurde bereits im vorhergehenden Kapitel vorgestellt. Während seine Abteilung Garantie das Finanzierungsinstrument für die Gemeinsame Agrarpolitik ist, wird die Abteilung Ausrichtung (EAGFL-A) zu den Strukturfonds gezählt. Sie existiert seit 1964 und finanziert, wie bereits erwähnt, Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und zur Förderung von Landwirten in Regionen mit Entwicklungsrückstand.

Das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) existiert seit 1993. Es unterstützt die Anpassung und Modernisierung der Strukturen im Fischereisektor und die Diversifizierung in von der Fischerei abhängigen Gebieten.

Außerdem wurde im Gefolge der EU-Süderweiterung 1993 der Kohäsionsfonds eingerichtet, aus dem ausschließlich Griechenland, Spanien, Portugal und Irland gefördert werden. Der Kohäsionsfonds fördert Umweltmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Ausbau der Verkehrsnetze.

Die Förderpolitik vollzieht sich in mehrjährigen Programmplanungs- oder auch Förderperioden. Im Jahre 1988 fand eine umfassende Reform der Strukturfonds statt (vgl. Axt 2000: 64ff.) und die Mittel für die Strukturpolitik wurden erheblich aufgestockt. Grundprinzipien der Reform waren:

- Konzentration der Fördermittel,
- Partnerschaft,
- Additionalität,
- Effiziente Verwaltung der Mittel,
- Vereinfachung der Verfahren.

Dem Prinzip der Konzentration der Fördermittel entsprechend führte die EU statt der vormals existierenden Länderquoten zur Mittelverteilung fünf Förderziele ein. 1993 wurden diese

Förderziele nochmals verändert und im Zuge des EU-Beitritts Finnlands und Schwedens ein sechstes Förderziel aufgenommen (vgl. Box 2).

Das Prinzip der Additionalität beinhaltet, dass die Förderung aus den Strukturfonds die nationale Förderung nur ergänzen, aber nicht ersetzen darf. Es soll also nur das aus den Fonds unterstützt werden, was ohnehin Bestandteil nationaler Förderprogramme ist. Diesem Prinzip entsprechend gibt es Obergrenzen für die Beteiligung der Strukturfonds, darüber hinausgehende Kosten für die Maßnahmen müssen vom Mitgliedstaat getragen werden (Kofinanzierung).

Das Prinzip der Partnerschaft, das ebenfalls seit 1988 explizit Bestandteil der Strukturpolitik ist, besagt, dass Programmplanung und Durchführung in Zusammenarbeit von Europäischer Kommission und nationalen, regionalen und lokalen Akteuren der Mitgliedstaaten stattfinden sollen.

Box 2: Ziele der Strukturfondsförderung 1994-1999

Ziel 1:	Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand (BIP pro Kopf unter 75% des EU-Durchschnitts);
Ziel 2:	Umstellung von Regionen, die von der rückläufigen industriellen Entwicklung schwer betroffen sind
Ziel 3:	Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und der Jugendarbeitslosigkeit
Ziel 4:	Anpassung von Qualifikationen der Arbeitnehmer an den Wandel von Industriestrukturen und Produktionssystemen
Ziel 5a:	Anpassung der Agrarstrukturen und der Fischereistrukturen
Ziel 5b:	Erleichterung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der ländlichen Gebiete
Ziel 6:	Förderung der Entwicklung in extrem dünn besiedelten Gebieten

Quelle: EU-Kommission 1999c

Zusätzlich zu den Förderzielen wurden Gemeinschaftsinitiativen eingeführt. Hier sollen aus den Strukturfonds Mittel für Problembereiche zur Verfügung gestellt werden, die „von besonderem Interesse für die Gemeinschaft“ sind (EU-Kommission 1999c). Die Inhalte und Förderschwerpunkte der Gemeinschaftsinitiativen werden von der Kommission beschlossen, so dass

hier der Einfluss der Kommission auf die Programmgestaltung höher ist als bei den recht allgemein gehaltenen Strukturfondszielen. Im Förderzeitraum 1994-1999 existierten fünfzehn Gemeinschaftsinitiativen mit zum Teil sehr komplizierten Förderrichtlinien⁴². Der Verwaltungsaufwand für die Gemeinschaftsinitiativen war somit in Relation zu den verfügbaren Fördermitteln sehr hoch, und die Zersplitterung in eine Vielzahl an Initiativen ließ deren thematisches Profil undeutlich werden.

Im Rahmen der Agenda 2000 kam es 1999 zu einer erneuten Reform der Strukturfonds. Die Vorbereitung auf die Erweiterung hätte eigentlich eine umfassendere Reform notwendig gemacht (vgl. etwa die Beiträge in Weidenfeld 1997), diese ist aber nicht erfolgt. Statt dessen beschränkte man sich darauf, eine stärkere Konzentration der Finanzmittel durch Reduktion der Förderziele und der Gemeinschaftsinitiativen und eine Straffung der Verfahren zu verwirklichen.

Für die Förderperiode 2000-2006 wurden folgende Förderziele definiert:

Box 3: Ziele der Strukturfondsförderung 2000-2006

- | |
|---|
| <p>Ziel 1: Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand</p> <p>Ziel 2: Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit strukturellen Schwierigkeiten</p> <p>Ziel 3: Unterstützung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -systeme.</p> |
|---|

Quelle: EU-Kommission 1999c

Das Ziel 1, das die Förderung in Gebieten mit einem Pro-Kopf-Einkommen von unter 75% des Gemeinschaftsdurchschnitts vorsieht, wurde nahezu unverändert beibehalten, allerdings wurden die zuvor unter Ziel 6 förderfähigen Gebiete integriert. Die Förderung im Ziel 1 erfolgt aus allen vier Strukturfonds, 70% der Gesamtmittel sollen auf dieses Ziel entfallen. Die

⁴² In der Förderperiode 1994 -1999 gab es die Gemeinschaftsinitiativen INTERREG und REGEN II für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, LEADER II für ländliche Entwicklung, REGIS II für Regionen in Randlage, NOW, YOUTHSTART und HORIZON für berufliche Qualifizierung, ADAPT, RECHAR II, RESIDER II, KONVER und RETEX die Anpassung an industriellen Wandel in einseitig ausgerichteten Regionen, KMU für die Förderung eben dieser, URBAN für städtische Krisengebiete und PESCA für Fischereiregionen

Obergrenze für die Beteiligung der Strukturfonds an Maßnahmen im Ziel 1 liegt bei 75% der förderfähigen Kosten.

Das neue Ziel 2 ist eine Zusammenfassung der Ziele 2, 5a und 5b, was angesichts der Kritik an den alten Strukturfondszielen keine befriedigende Lösung darstellt. Die Förderung ist möglich aus dem EFRE und aus dem ESF. Ziel 3 ist kein territorial, sondern ein thematisch bestimmtes Förderziel, hier wurden die vormaligen Ziele 3 und 4 zusammengefasst. Die Förderung erfolgt ausschließlich aus dem ESF. In den Zielen 2 und 3 beträgt die Obergrenze der Strukturfondsbeteiligung 50% der förderfähigen Kosten.

Die Zahl der Gemeinschaftsinitiativen wurde gegenüber der vorangegangenen Förderperiode von fünfzehn auf vier reduziert. Die ESF-finanzierte GI EQUAL ist arbeitsmarktpolitisch ausgerichtet, die EFRE-finanzierte GI INTERREGG III fördert grenzübergreifende Zusammenarbeit, die ebenfalls EFRE-finanzierte GI URBAN II Stadtentwicklungsprojekte und die EAGFL-finanzierte GI LEADER+ unterstützt die sozioökonomische Entwicklung ländlicher Gebiete.

LEADER+ ist für die ländlichen Interessengruppen in den Beitrittsländern durch ihre besondere Konstruktion ein attraktives Modell. LEADER+ setzt sich zum Ziel, innovative Entwicklungsprojekte im ländlichen Raum zu fördern. Dabei wird ein ausgeprägter Bottom-Up-Ansatz verfolgt. Die Begünstigten der LEADER-Förderung sind nämlich sogenannte lokale Aktionsgruppen (LAG), Zusammenschlüsse von privaten und öffentlichen Akteuren in der Region, die die verschiedenen Projektideen bündeln, den Entwicklungsprozess koordinieren und die Akteure vernetzen. Diese starke Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure bereits in den frühen Phasen des Programmplanungsprozesses weicht vom üblichen eher zentralisierten Verfahren der Programmplanung in der Strukturfondsförderung ab.

Der Prozess der Programmplanung und Umsetzung

Der Prozess der Programmplanung ist ein mehrstufiges Entscheidungsverfahren, in dem die Europäische Kommission und die beteiligten Akteure in den Mitgliedstaaten die Umsetzung der Strukturfondsförderung miteinander abstimmen. Dieser Prozess ist abzugrenzen von den Entscheidungen über die Ausgestaltung der Fonds und die Mittelverteilung, die innerhalb der Entscheidungsgremien der EU stattfinden und der Programmplanung vorgelagert sind (Axt 2000: 83f.). Ich werde mich im folgenden auf die Programmplanung auf der Ebene der Mitgliedstaaten konzentrieren. Hier findet Europäisierung von Verwaltungsverfahren im in Kapi-

tel 2 eingeführten Sinne statt, die Entscheidungsprozesse auf der supranationalen Ebene hingegen sind Gegenstand von intergouvernementalen Verhandlungen.

In der ersten Phase der Programmplanung erstellen die Mitgliedstaaten, d.h. die jeweils als zuständig benannten nationalen oder regionalen Behörden (dies sind in der Regel die betroffenen Fachministerien koordiniert durch ein Ressort), Entwicklungspläne für die Ziele 1, 2 und 3. In den Entwicklungsplänen werden die Förderschwerpunkte festgelegt. Die Fördergebiete werden entsprechend der NUTS-Einteilung (*Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*) bestimmt. Für die Förderung im Ziel 1 sind Regionen auf der Ebene NUTS II förderfähig, dies entspricht der zweiten Ebene unterhalb des Nationalstaats.⁴³ Für die Förderung im Ziel 2 beziehen sich die Entwicklungspläne auf die Ebene NUTS III, also etwa die deutschen oder auch die polnischen Kreise. Allerdings werden im Entwicklungsplan alle NUTS III-Gebiete innerhalb einer NUTS II-Region zusammengefasst. Die Förderung im Ziel 3 kann all die Gebiete auf der NUTS III-Ebene umfassen, die nicht im Ziel 1 gefördert werden.

In einem zweiten Schritt prüft die Kommission die Entwicklungspläne und legt in Abstimmung mit dem jeweiligen Mitgliedstaat das Gemeinschaftliche Förderkonzept (GFK) fest. Das GFK umfasst Strategien, Förderschwerpunkte und Finanzierungspläne für den Einsatz aller in Frage kommenden Strukturfonds.⁴⁴

Die Abwicklung der Förderung erfolgt schließlich auf Grundlage eines Operationellen Programms (OP). Die Operationellen Programme werden von den jeweils verantwortlichen Fachministerien erstellt, sie konkretisieren die Förderschwerpunkte in Form von Maßnahmen. Eine Maßnahme im Sinne der Strukturfondsförderung ist eine Beihilferegelung, d.h. ein nationales oder regionales Förderprogramm, in dessen Rahmen dann die Förderung einzelner Projekte möglich werden soll. Das Operationelle Programm für eine Region umfasst alle dort zum Einsatz kommenden Strukturfonds. Ähnlich wie das GFK enthält auch ein OP indikative Finanzierungspläne, die über die Beteiligung der Fonds und die nationale Kofinanzierung Auskunft geben. Weiterhin muss die zuständige Verwaltungsbehörde eine Ergänzung zur Programmplanung (EzP) vorlegen, in der die Durchführung des OP detailliert beschrieben

⁴³ Die *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques* (NUTS) wird als einheitliche Bezugsgrundlage der Regionalstatistik und auch der Strukturförderung in der EU verwendet. Jeder Mitgliedstaat wird in 3 Ebenen unterteilt. Der Ebene NUTS I entsprechen in der Bundesrepublik die Länder, der Ebene NUTS II die Regierungsbezirke, NUTS III die Kreise. Unterhalb dieser Ebenen wird mit der Einheit LAU (*Local administrative units*) gearbeitet. In Polen fehlt die Ebene NUTS I, NUTS II bezeichnet die Wojewodschaften, NUTS III ist auch hier die Kreisebene. In Estland hingegen wird das gesamte Land als Einheit der Ebene NUTS II eingestuft, NUTS III sind die fünf estnischen Regionen.

⁴⁴ Ein GFK wird für Ziel-1-Interventionen über 1 Mrd.€ erstellt, bei kleineren Interventionen wird nur ein einheitliches Programmplanungsdokument (EPPD) vorgelegt.

wird. Nachdem die Operationellen Programme durch die EU-Kommission genehmigt wurden, können sie in den Mitgliedstaaten in nationale bzw. regionale Förderprogramme übersetzt werden und die Projektträger (etwa private Unternehmen, Bildungsträger, Landwirtschaftsbetriebe und auch Kommunen) können die Förderung beantragen.

Grundsätzlich ist eine vom Mitgliedstaat zu bestimmende Verwaltungsbehörde für die Umsetzung des OP zuständig. Ein Begleit- oder Monitoringausschuss, der sich aus Vertretern der Verwaltungsbehörde, anderer Regierungsinstitutionen des Mitgliedstaats, Vertretern der EU-Kommission sowie Vertretern von Nichtregierungsorganisationen und Wirtschafts- und Sozialpartnern zusammensetzt, überwacht diese Umsetzung. Der Begleitausschuss überprüft die Fortschritte bei der Umsetzung des OP und macht, falls erforderlich, Vorschläge zu seiner Revision.

Die Umsetzung der Operationellen Programme unterliegt der Berichtspflicht, die Verwaltungsbehörde hat der EU-Kommission jährliche Durchführungsberichte und nach Abschluss der Durchführungsperiode einen Abschlussbericht vorzulegen. Die Mitgliedstaaten haben weiterhin die Verantwortung für die Finanzkontrolle, d.h. sie haben dafür Sorge zu tragen, dass die Finanzmittel effizient und ordnungsgemäß eingesetzt werden.⁴⁵ Aus diesem Grund sieht auch die SIGMA-Baseline zur Finanzkontrolle detaillierte Bestimmungen in diesem Bereich vor.

3.3 Finanzielle Unterstützung im Beitrittsprozess: Die Vor-Beitrittsprogramme

Die Vorbereitung auf die Nutzung der Strukturfonds stellte hohe Anforderungen an die Verwaltungen der Beitrittsländer. Die Förderung musste ins System öffentlicher Ausgaben integriert und auch konzeptionell mit den nationalen strukturpolitischen Förderprogrammen verbunden werden. Dazu war ein koordinierter Planungsprozess unter Einbeziehung mehrerer Fachministerien und auch regionaler Akteure notwendig. Die vorgeschriebenen Verfahren zur Finanzkontrolle unterschieden sich zum großen Teil erheblich von den bisher praktizierten Verfahren. All das setzte entsprechende Verwaltungseinheiten und qualifiziertes Verwaltungspersonal sowohl auf zentralstaatlicher als auch regionaler Ebene voraus.

Durch die Vor-Beitrittsprogramme (PHARE, PHARE CBC, ISPA und SAPARD) sollten die Beitrittsländer auf die Nutzung der Strukturfonds vorbereitet werden. Die Programme waren

⁴⁵ Die Rahmenverordnung der EU zur Umsetzung der Strukturfonds sieht hierzu einen umfangreichen Aufgabenkatalog vor (Verordnung (EG) 1260/199 des Rates, Art.38).

Bestandteil der Heranführungsstrategie der EU. Vor allem beim SAPARD-Programm (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) waren die Verfahren zumindest in Teilen ähnlich gestaltet wie die Verfahren der Strukturfondsförderung, die Verwaltung der Mittel wurde Behörden in den Beitrittsländern übertragen. Das älteste der Vor-Beitrittsprogramme, das PHARE-Programm (*Poland and Hungary Action for Reconstruction of the Economy*), war dagegen noch anders aufgebaut, hier lag der größte Teil der Programmverwaltung bei der Europäischen Kommission. Auch das Programm ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*), aus dem analog zum Kohäsionsfonds große Infrastrukturprojekte in den Bereichen Umwelt und Transport gefördert wurden, wurde ähnlich wie PHARE unter starker Beteiligung der EU-Kommission verwaltet. Erst während der Programmlaufzeit ging man (im Zusammenhang mit dem Übergang zum *Extended Decentralised Implementation System* EDIS, s.u.) zu einer stärkeren Beteiligung der Empfängerländer über.

Vom Hilfsprogramm zum Vor-Beitrittsprogramm: PHARE

Als das PHARE-Programm 1989 aufgelegt wurde, war es zunächst als Hilfsprogramm für die Transformationsländer in Mittelosteuropa konzipiert. Es ist entstanden aus einer Hilfsaktion der sogenannten G 24 (die EU-Staaten sowie einige Mitgliedstaaten der OECD) zur Unterstützung der demokratischen und wirtschaftlichen Reformprozesse in Mittel- und Osteuropa, die im Sommer 1989 startete. PHARE war zunächst kein eigentliches EU-Programm, sondern die Hilfe war verbunden mit Programmen anderer internationaler Organisationen. Die EU-Kommission wurde jedoch mit der Koordinierung des Programms beauftragt und erließ sehr bald eine Verordnung (EWG 3906/89), mittels derer das Programm in Gemeinschaftsrecht umgesetzt und somit zu einem eigenen Hilfsprogramm der EU wurde. Anfang 1990 wurde der Kreis der unterstützten Länder von Polen und Ungarn auf sämtliche Reformstaaten Mittel- und Osteuropas⁴⁶ ausgeweitet. Die Förderbereiche des Programms waren breit gefächert. Sie umfassten die Umgestaltung von Staatsbetrieben, die Entwicklung des Privatsektors, die Reform der Landwirtschaft, der öffentlichen Verwaltung, des Sozialwesens und der Ausbildung sowie das Gesundheitswesen, Infrastruktur, Umwelt und nukleare Sicherheit (vgl. Morhard 2000: 183). Die Durchführung fand im Rahmen von einjährigen Finanzprogrammen statt.

Im Zeitraum 1990-1994 war PHARE mit 4136,8 Mio. Euro ausgestattet, im Zeitraum 1995-1999 waren es 6092,5 Mio. Euro und von 2000-2006 ca. 11 Mrd. Euro (EU-Kommission 2001c).

⁴⁶ Mit Ausnahme der UdSSR, dort gab es eigenes Programm aus, dem später TACIS entstand

Ab 1994 wird PHARE zunehmend als ein integrationspolitisches Instrument gesehen und in die Heranführungsstrategie der EU gegenüber den Beitrittskandidaten aus Mittel- und Osteuropa eingegliedert.⁴⁷ Die EU-Kommission erließ neue Programmleitlinien, die eine verstärkte Orientierung des Programms auf die Bereiche Institutionenaufbau und Verwaltungsreform deutlich werden lassen. Ein entsprechendes Strategiepapier „PHARE & Public Administration Reform“ des Operationellen Dienstes PHARE bei der EU-Kommission betonte die überragende Rolle der Verwaltung bei der Transformation und entwarf einen Fünf-Punkte-Katalog, der die Reform zentraler Regierungs- und Verwaltungsorgane, eine Reform des Haushalts- und Finanzwesens, vertikale Dezentralisierung und eine Reform des Leitungs- und Steuerungsbereichs umfasste (Elles 1997: 85f.).

Die Umsetzung von PHARE unterschied sich erheblich von der Umsetzung der Strukturfonds (zum Programmzyklus s. Morhard 2000: 196). Die Empfängerländer legten zunächst „Wunschlisten“ vor, in denen sie ihren Hilfebedarf definierten. Daraufhin wurden von Vertretern der Kommission und des Empfängerlandes jährliche, ab 1993 dann mehrjährige Richtprogramme erarbeitet, in denen Förderschwerpunkte und grobe Mittelverteilung enthalten waren. Die PHARE-Empfängerländer genossen dabei erhebliche Autonomie bei der Festlegung der Förderschwerpunkte, so dass PHARE „schon als ‚nationales Regierungsprogramm‘ wahrgenommen und letztendlich nicht mehr als originär europäisches Hilfsprogramm“ gesehen wurde (Morhard 2000: 189).

Allerdings wurden die Einzelministerien an der Programmplanung nicht so intensiv beteiligt wie im Fall der Strukturfonds. Die Operationellen Programme, die auf Grundlage der Richtprogramme erstellt wurden, formulierten nicht die Ministerien, sondern der Operationelle Dienst PHARE bei der EU-Kommission und ein nationaler Koordinator (ein Minister oder Staatssekretär). Die OP wurden in Sektorprogramme unterteilt, die dem PHARE-Verwaltungsausschuss zur Stellungnahme vorgelegt wurden. Dieser PHARE-Verwaltungsausschuss war aus Vertretern der EU-Mitgliedstaaten zusammengesetzt und sollte die PHARE-Projekte mit anderen Projekten der Mitgliedstaaten koordinieren.

Die EU-Kommission erstellte schließlich ein Finanzierungsmemorandum über die einzelnen Sektorprogramme. Dieses Memorandum stellte die abschließende Vereinbarung zwischen Kommission und Empfängerland dar, aufgrund derer die Durchführung beginnen konnte. Die Finanzierungsmemoranden wurden jährlich geschlossen, von ihrer Vereinbarung bis zur tat-

⁴⁷ In diesem Zeitraum wurden auch die Assoziationsabkommen abgeschlossen und die ersten offiziellen Beitrittsanträge gestellt.

sächlichen Durchführung der Maßnahmen vergingen in der Regel bis zu drei Jahre (FAPA 2002).

Die Umsetzung der Programme und die Vergabe der Aufträge für die einzelnen Maßnahmen fand bis 1997/98 durch sogenannte *Program Management Units* (PMU) in den einzelnen Ministerien statt. Daneben gab es für einige Bereiche von PHARE spezielle Implementationsagenturen. Die Projektverträge wurden von den Behörden der Empfängerländer und den EU-Delegationen in den Empfängerländern gemeinsam abgeschlossen, die EU-Delegationen überwachten den Projektverlauf.

Nach der Veröffentlichung der Agenda 2000 im Jahre 1997 veränderte PHARE endgültig seinen Charakter, es wurde vom Hilfsprogramm zum Bestandteil der Beitrittsstrategie für die Kandidatenstaaten. Die Förderung konzentrierte sich darauf, die Erfüllung der in den Assoziationsabkommen gestellten Beitrittsbedingungen, insbesondere die Übernahme des *aquis communautaire*, zu unterstützen. Grundlage für die Festlegung der Förderschwerpunkte wurden somit die Beitrittspartnerschaften und die Nationalen Programme zur Übernahme des Acquis (NPAA).

Nach dem Gipfel von Luxemburg wurde festgelegt, dass von nun an 30% der PHARE-Mittel für Institutionenaufbau zur Verfügung gestellt werden sollen. Institutionenaufbau umfasst neben der Unterstützung der rechtlichen Angleichung auch den Aufbau der Verwaltungskapazitäten zur Implementation der neuen Regelungen. Das Twinning-Programm, in dessen Rahmen Experten aus den Verwaltungseinrichtungen der Mitgliedsländer in Partnerinstitutionen in den Beitrittsländern entsandt wurden, galt als das zentrale Instrument zum Institutionenaufbau. Dieses Programm lief 1998 an (Näheres zu Twinning s. Kapitel 3.4).

Die verbleibenden 70% der PHARE-Mittel sollten in Investitionsprojekte fließen. Auch hier fand eine Konzentration auf die Bereiche statt, die für den Beitritt relevant waren. Dies betraf vor allem die Durchsetzung der Regulierungsnormen in Bereichen wie Wettbewerbsgesetzgebung, Arbeitsschutznormen oder Lebensmittelsicherheit, aber auch Infrastrukturprojekte in den Bereichen Umwelt, Transport, Telekommunikation, Energie.⁴⁸

Ebenfalls 1997 wurden die Verfahren der Programmumsetzung reformiert. Die veränderten Verfahren sollten auf die Umsetzung der Strukturfonds vorbereiten. Die PHARE-Reform geschah vor dem Hintergrund anhaltender Kritik an der unbefriedigenden Absorption der Pro-

⁴⁸ Diese Programmlinie wurde auch als PHARE 2000 bezeichnet. Die hier geförderten Maßnahmen waren denen des ESF und des EFRE angenähert.

grammmittel und den langen Zeitspannen bei der Programmdurchführung. Die Zuständigkeiten für die Programmumsetzung waren stark fragmentiert, sie lagen bei den PMU in den Einzelministerien und zahlreichen zusätzlichen Implementationsagenturen (s. van Stolk 2002: 6). Dies erschwerte sowohl die Koordination der Projekte als auch die Finanzkontrolle.

EDIS (*Extended Decentralised Implementation System*)⁴⁹, das neue Verwaltungssystem zur Durchführung der Vor-Beitrittsprogramme, wurde als ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Strukturfondsumsetzung gesehen. Die EU-Kommission überließ die wesentlichen Verantwortlichkeiten den nationalen Implementationsagenturen, die zuvor ein Akkreditierungsverfahren zu durchlaufen hatten, und beschränkte ihre Aktivität auf die Zustimmung zu den ausgewählten Projekten.⁵⁰ Von Seiten der EU-Kommission bestand die Hoffnung, dass die Erfahrungen, die in den Implementationsagenturen gemacht wurden, Ausstrahlungseffekte auf weitere Verwaltungsbereiche haben würden (van Stolk 2002: 17).

Das neue PHARE-Management nennt sich zwar *Extended Decentralised Implementation System*, bedeutete aber in Bezug auf die nationalen Implementationsstrukturen eine Zentralisierung (van Stolk 2002: 7). Die Finanzkontrolle wurde den Finanzministerien übertragen, in denen ein *National Fund*, geleitet von einem *National Authorising Officer* (NAO), eingerichtet wurde. Dieser überwachte die gesamte Finanzverwaltung der PHARE-Programme. 1997 wurde auch die nationale Kofinanzierung von 25% der Projektmittel eingeführt, die es bis dahin bei PHARE-Projekten nicht gegeben hatte. Dadurch sollten die nationalen Verwaltungen stärker als bisher zu „stakeholdern“ des Programms gemacht werden. Es war vorgesehen, dass aus dem *National Funds* nach dem Beitritt die zentrale Stelle zur Finanzverwaltung der Strukturfondsmittel hervorgehen sollte.

Die PMU in den Einzelministerien wurden abgeschafft, ihre Aufgaben übernahm eine begrenzte Zahl von zentralen Implementationsagenturen. Auf Seiten der EU-Kommission fand eine Dekonzentration der Verantwortlichkeiten statt, die EU-Delegationen in den Beitrittsländern übernahmen anstelle der zentralen Einheiten in Brüssel zunehmend Monitoring- und Evaluierungsaufgaben. Ein weiteres Element des Programmzyklus, das auf die Strukturfondsnutzung vorbereiten sollte, war das Partnerschaftsprinzip. Regionale und lokale Akteure sollten während der Projektauswahl in die Programmplanung mit einbezogen werden.

⁴⁹ In Weiterführung des bisher gebräuchlichen *Decentralised Implementation System* (DIS).

⁵⁰ Die Projektfinanzierung musste zunächst vollständig aus den nationalen Haushalten geleistet werden, erst wenn die Zustimmung der EU-Kommission zu den Projekten erfolgte, konnten die europäischen Mittel fließen.

Die PHARE-Reform von 1997 bedeutete zwar insofern eine Dezentralisierung, als dass Kompetenzen von der EU-Ebene auf die nationale Ebene übertragen wurden, aber innerhalb der Staaten wurden Kompetenzen, die zuvor dezentral in Einzelministerien oder auf der nationalen Ebene angesiedelt waren, auf sogenannte CFCUs (*Central Contracting and Financing Units*) konzentriert. Dies steht im Gegensatz zu den anderswo artikulierten Forderungen der EU-Kommission, „which on the one hand ask for multilevel territorial administration and ‚partnership‘ but rely on centralised implementation and financial control“ (van Stolk 2002: 15).

Ein Vor-Beitrittsinstrument speziell für die Landwirtschaft: SAPARD

Mit dem SAPARD-Programm legte die EU-Kommission ein spezielles Vor-Beitrittsprogramm für den Landwirtschaftsbereich auf. SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) hatte zwei explizite Hauptziele (vgl. Wilkinson/ Korakas 2001): Es sollte zum einen prioritäre Strukturprobleme in den Bereichen Landwirtschaft und ländliche Entwicklung lösen helfen und zum anderen zur Implementation des *acquis communautaire* im Landwirtschaftsbereich, d.h. vor allem der Regelungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik, beitragen. Daraus ergab sich ein weiteres, implizit bleibendes, aber für die Umsetzung des Programms nicht minder bedeutsames Ziel: der Aufbau von Verwaltungskapazitäten zunächst zur Umsetzung von SAPARD und später auch der GAP (s. Sommer 2001: 9).

SAPARD sah einen Katalog von 15 Maßnahmen vor, die jeweils die Übernahme spezieller Elemente des *acquis* vorbereiten helfen sollten. Die Beitrittsländer konnten aus dem Maßnahmenkatalog die für sie passenden Maßnahmen auswählen. Diese Maßnahmen entsprachen im wesentlichen denen, die den EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der Politik zur ländlichen Entwicklung, also der sogenannten II. Säule der GAP, zur Verfügung stehen, ergänzt um einige beitriffsrelevante Bereiche wie Qualitätskontrollen, Tier- und Pflanzengesundheit oder der Aufbau von Katastern. SAPARD war also von seiner Ausrichtung her eher zur Vorbereitung auf die Agrarstrukturpolitik als auf die Markt- und Preispolitik, die I. Säule, geeignet (s. Leiber 2002: 2).

Das Programm hatte eine Laufzeit ist von 2000 bis 2006, in diesem Zeitraum standen jährlich für alle Beitrittsländer 540 Mio. Euro zur Verfügung. SAPARD war von an Anfang an voll dezentralisiert in dem Sinne, dass die Beitrittsstaaten selbst für die Verwaltung der Finanzmittel verantwortlich waren. Es funktionierte also bereits von Beginn an nach den EDIS-

Prinzipien, d.h. die Umsetzung des Programms lag in der Hand nationaler Agenturen, die später als GAP-Zahlstellen fungieren sollten.

Die nachfolgenden Schritte waren die Voraussetzung, um SAPARD einführen zu können:

1. Annahme des Ländlichen Entwicklungsplans, der in Aufbau und Inhalten den Operationellen Programmen aus der Strukturfondsförderung entsprach, durch die EU-Kommission,
2. Abschluss eines Finanzabkommens zwischen dem Empfängerland und der EU-Kommission,
3. Akkreditierung der SAPARD-Agentur durch die nationalen und die EU-Behörden.

Der erste Schritt verlief noch relativ reibungslos, bei den folgenden ergaben sich Verzögerungen und Probleme. So vergingen von der Annahme der Entwicklungspläne bis zum Abschluss der Finanzabkommen in der Regel 1 bis 1 ½ Jahre. Auffällig bei Verabschiedung der Finanzabkommen war die einheitliche Vorgehensweise der EU, die der Heterogenität der Beitrittsländer nicht gerecht wurde.

An die Akkreditierung der SAPARD-Agentur stellte die EU-Kommission besonders hohe Anforderungen. Sie sollte gleichzeitig Zahlstelle und Implementationsstelle sein, d.h. Projektauswahl und Monitoring leisten. Strenge Vorgaben an die Verfahren der Finanzkontrolle, v.a. bezüglich der Auszahlungsprozeduren und des internen Audit, sollten Korruption und Missbrauch vorbeugen.

SAPARD wurde in seiner Konstruktion von vielen Experten kritisch eingeschätzt (vgl. etwa Koester 2002), da die Verfahren sehr kompliziert waren und die Anforderungen an die Zahlstellen streng. Es erforderte erhebliche Investitionen in den Beitrittsländern, um die notwendigen Implementationsstrukturen einzuführen, während der unmittelbare Nutzen aus dem Programm zumindest im Hinblick auf die Lösung der sektoralen Strukturprobleme begrenzt war.

Nimmt man allerdings auch im Hinblick auf die bescheidene finanzielle Ausstattung des Programms an, dass sich das oben angesprochene dritte Programmziel, der Verwaltungsaufbau, als auf lange Sicht vorrangig erweisen sollte, fällt die Bewertung des Programmerfolgs unter Umständen anders aus. Doch auch in diesem Bereich war die SAPARD-Umsetzung zumindest in der Anfangsphase enttäuschend. In fast allen Beitrittsländern kam es zu Verzögerungen bei der Akkreditierung der Zahlstellen, und das Programm konnte erst mit zweijähriger Verzögerung starten. Dies lag unter anderem daran, dass die genauen Anforderungen, die an

die Zahlstellen gestellt wurden, nicht rechtzeitig zur Verfügung standen, sondern erst im Laufe des Planungsprozesses entwickelt wurden.

Die Vor-Beitrittsprogramme waren jedoch nicht das einzige Instrument, um die Verwaltungen in den Beitrittsstaaten auf die Nutzung der Strukturfonds vorzubereiten. In vielen Bereichen wurden ab 1998 auch Beratungsprojekte, sogenannte Twinning-Projekte, aufgelegt, die spezielle Aspekte der Strukturfondsförderung zum Inhalt hatten.

3.4 Beratung durch internationale Organisationen und Partnerschaften

Seit Beginn der Transformation in Mittel- und Osteuropa kam es zu einer regen Beratungstätigkeit internationaler Organisationen. Häufig fand dies im Rahmen bi- oder multilateraler Programme wie etwa dem TRANSFORM-Programm der Bundesregierung statt. Seit 1998 ist im Verwaltungsbereich vor allem das Twinning-Programm von Bedeutung, das in die Heranführungsstrategie der EU eingebunden war. Auf die besondere Rolle von SIGMA als internationaler Organisation, die mit programmatischen Dokumenten und der Entsendung von Beratern in enger Anbindung an die EU-Kommission in den Verwaltungsreformprozessen in Mittel- und Osteuropa wirkte und wirkt, wurde oben bereits hingewiesen (s. Kap. 3.1).

Das TRANSFORM-Programm der Bundesregierung – Beispiel für ein bilaterales Programm

Das TRANSFORM-Programm der Bundesregierung wurde 1992 aufgelegt. Ziel des Programms war bzw. ist die Unterstützung der mittel- und osteuropäischen Länder bei der Schaffung demokratischer und marktwirtschaftlicher Strukturen. Das Programm umfasst mehrere Sektoren, die beteiligten Ressorts wirken zusammen und wurden bis 1998 von einem besonderen Beauftragten koordiniert. Seitdem liegt die Koordination beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Das Programm umfasst folgende Bereiche:

- Wirtschaftspolitische Beratung zur Schaffung von Rahmenbedingungen für eine soziale Marktwirtschaft und zum Aufbau mittelständischer Strukturen und Unternehmen,
- Hilfe zur betrieblichen Umstrukturierung, Privatisierung und Entflechtung,
- Aufbau eines Steuer-, Zoll- und Haushaltswesens sowie eines Bank-, Börsen- und Versicherungswesens,
- Beratung auf dem Sektor Agrarwirtschaft,

- Aus- und Weiterbildung im Wirtschaftsbereich,
- Regierungs- und Rechtsberatung v.a. im Bereich des Wirtschaftsrechts,
- Hilfe beim Auf- und Umbau von Verwaltungsstrukturen,
- flankierende Beratung in den Bereichen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, des Umweltschutzes, sowie des Wohnungs- und Städtebaus.⁵¹

Im Rahmen des Programms wurden Maßnahmen in Bulgarien, Polen, Ungarn, Litauen, Lettland, Estland, Slowakei, Slowenien, der Tschechischen Republik, Russland, Weißrussland und der Ukraine durchgeführt. Die Programme in den mittelosteuropäischen Ländern liefen in den letzten Jahren aus (beispielsweise liefen die Programme in Estland und der Tschechischen Republik bereits 1999 und das Programm in der Slowakei 2002 aus), während die knapper werdenden Fördermittel seit Ende der 1990er Jahre auf Russland, Weißrussland und die Ukraine konzentriert werden.⁵²

Die Projekte im Agrarbereich richteten sich an Adressaten in Politik und Verwaltung, im Ausbildungs- und Hochschulbereich, Verbände und Unternehmen. Sie umfassten Politik- und Rechtsberatung in den Feldern Agrar- und Ernährungspolitik und Verbraucherschutz, Beratung bei Privatisierung und Umstrukturierung, Katasterwesen und Bodenneuordnung, Aus- und Weiterbildung, Praktikantenprogramme, den Aufbau eines landwirtschaftlichen Beratungswesens, den Aufbau von Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen, die Reform des Genossenschaftswesens sowie produktionstechnisch orientierte Projekte in einzelnen Sektoren (BMELF 2002: 24).

Twinning – Institutionenaufbau in Verwaltungspartnerschaften

Das Twinning-Programm wurde 1998 eingeführt. Seitdem stellte es das Hauptinstrument der EU im Rahmen des PHARE – Institution-Building dar. Das Twinning-Programm wird in den zehn Ländern, die 2004 der EU beitraten, noch bis 2006 fortgeführt. In Bulgarien, Rumänien und der Türkei wird das Programm über diesen Zeitraum hinaus weitergeführt.⁵³

⁵¹ Aus BMELF (2002).

⁵² Von 1993 – 1995 stellte TRANSFORM jeweils 153 Mio EUR zu Verfügung. Seit 1996 ist das Finanzvolumen stark rückläufig, im Jahr 2000 betrug es noch 56,8 Mio. EUR und 2002 waren es 30,7 Mio EUR.

⁵³ Seit 2002 gibt es auch in den Balkanstaaten, der GUS und einigen Mittelmeerländern Projekte nach dem Twinning-Prinzip, diese werden allerdings aus den dort zum Einsatz kommenden Programmen CARDS und TACIS finanziert.

Von seiner Grundkonstruktion her sieht Twinning vor, dass öffentliche Verwaltungsbehörden aus den EU-Mitgliedstaaten im Rahmen von Partnerschaftsvereinbarungen Experten in entsprechende Behörden in den Beitrittsländern abordnen. Diese Experten, auch als Langzeitexperten oder *Pre-Accession Advisor* (PAA) bezeichnet, werden in Vollzeit für mindestens 12 Monate in das Partnerland entsandt. Daneben sind im Rahmen eines Twinningprojektes Einsätze von Kurzzeitexperten vorgesehen, die Spezialisten in einem bestimmten für das Projekt relevanten Bereich sind.

Mit dem Twinning-Ansatz wollte die EU-Kommission einige Fehler aus früheren PHARE-Projekten vermeiden. Dort war der Einsatz teurer westlicher Berater oft ohne nachweisbare Ergebnisse geblieben, die Zielformulierung war vage und das Projektmonitoring problematisch (Papadimitriou/ Phinnemore 2003). Als Reaktion hierauf wurde bei Twinning die Formulierung „verbürgter“, d.h. im Voraus klar definierter Ergebnisse in den Mittelpunkt gestellt, es wurden die erwähnten Heranführungsberater eingesetzt und klare Vorgaben für das begleitende Projektmonitoring gemacht.

Twinningprojekte sind auf die Verwirklichung spezifischer Ziele zur Umsetzung der kurz- und mittelfristigen Prioritäten aus den Beitrittspartnerschaften ausgerichtet. Die Haupteinsatzfelder waren zu Beginn Umwelt, Landwirtschaft, öffentliche Finanzen, Justiz und Inneres. Im Programmverlauf kristallisierte sich als ein weiteres prioritäres Feld die Vorbereitung auf die EU-Strukturfonds heraus, es wurden aber auch Projekte in anderen Bereichen des gemeinschaftlichen Besitzstands (Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Verkehr, Energie und Telekommunikation) durchgeführt.

Der Programmzyklus sieht bei Twinning folgendes Verfahren vor: Zunächst identifizieren die Beitrittsländer auf Grundlage der in den Beitrittspartnerschaften bzw. den NPAA enthaltenen Schwerpunkten prioritäre Projektbereiche und erstellen Kurzbeschreibungen gewünschter Projekte. Die Mitgliedstaaten machen daraufhin Angebote für konkrete Projekte. Dabei können sich auch Konsortien unter Beteiligung von zwei oder drei Mitgliedstaaten gebildet werden. *National Contact Points* (NCP) in den Mitgliedstaaten und den Bewerberländern sind für die Annahme und Vermittlung der Kurzbeschreibungen und der Angebote zuständig. Die Bewerber aus den Mitgliedstaaten präsentieren ihre Projektangebote im Beitrittsland und die Beitrittsländer wählen unter den Angeboten die Projektpartner aus. Die Partner schließen dann eine Partnerschaftsvereinbarung ab, in denen die gewünschten Ergebnisse und das Arbeitsprogramm detailliert festgehalten werden. Diese Partnerschaftsvereinbarungen werden der Kommission zur Genehmigung vorgelegt und durch einen Lenkungsausschuss geprüft

und gebilligt. Die Projektpartner sind verpflichtet, über den Fortgang des Projekts vierteljährlich Bericht zu erstatten. Die EU-Delegation im Beitrittsland hat die Aufgabe, das Projekt durch Monitoring zu begleiten (s. EU-Kommission 2002e).

Ein Bericht unabhängiger Experten, den die EU-Kommission 2000 in Auftrag gab, kommt zu dem Schluss, dass Twinning ein wertvoller Ansatz ist, um die Beitrittsländer bei der Umsetzung des *acquis* zu unterstützen (Birker 2000). Insbesondere die Anwesenheit von Verwaltungspraktikern als Heranführungsberater wird von Seiten der Beitrittsländer als deutlich nutzbringender eingeschätzt als klassische Beratertätigkeit durch Privatunternehmen.

Allerdings war die Umsetzung des Programms vor allem in seiner Anfangsphase mit einigen Schwierigkeiten konfrontiert. Die Projekte und die Arbeit der Heranführungsberater wurde von den Partnerinstitutionen oft nicht optimal ausgenutzt. Das war zu einem großen Teil Problemen im Beitrittsland geschuldet. Den Beteiligten war zuweilen nicht von Anfang an klar, wie viel an zeitlichen, personellen und auch materiellen Ressourcen ein solches Projekt erfordern würde.

Die Projekte haben je einen Projektleiter im Mitgliedsland und im Beitrittsland. In den Beitrittsländern ist dies meist ein hochrangiger Beamter, der die „Schirmherrschaft“ über das Projekt ausübt. Sowohl in den Mitgliedsländern als auch in den Beitrittsländern besteht die Schwierigkeit, gute Projektleiter zu finden, darin, dass diese einerseits über ausreichend Autorität und Erfahrung verfügen und gleichzeitig in der Lage sein sollen, dem Projekt Zeit zu widmen. Beide Anforderungen sind schwierig miteinander zu vereinbaren, zumal die Projektleiter aktive Beamte und nicht bereits im Ruhestand sein sollten.

Die eigentlichen Schlüsselfiguren in einem Twinning-Projekt sind allerdings die Langzeitexperten oder auch Heranführungsberater, der Erfolg des Projekts steht und fällt mit der Qualität ihrer Arbeit. Ein idealer Heranführungsberater sollte (Birker et al. 2000: 14):

- Experte für mindestens einen der Spezialbereiche sein, die die Partnerschaftsvereinbarung umfasst,
- ein guter Projektmanager sein,
- auch unter schwierigen Umständen flexibel und anpassungsfähig sein,
- aktiv, aber nicht bevormundend auftreten,
- die Netzwerke in der Verwaltung des Heimatlandes kennen,

- bereit sein, ad hoc auch in anderen Fragen zu beraten, dabei aber das Projektziel nicht aus den Augen verlieren,
- über diplomatische Fähigkeiten verfügen,
- einen guten Sprachassistenten zur Seite stehen haben.

Die wichtigste Qualität eines Heranführungsberaters ist es allerdings, sich an das Arbeitsumfeld im Partnerland anzupassen und das Vertrauen seiner Projektpartner zu gewinnen.

Inwieweit die Beitrittsländer die Anwesenheit der Heranführungsberater optimal ausnutzen konnten, hing davon ab, ob dieser in die Arbeitsabläufe der Partnerinstitution eingebunden war und ihm Projektpartner gegenüberstanden, die in der Lage waren, dem Projekt neben ihren sonstigen Arbeitsverpflichtungen ausreichend Zeit zu widmen. Insbesondere der Projektleiter sollte genügend Einfluss innerhalb der Institution besitzen, um zur Umsetzung der Projektergebnisse beizutragen. Häufig wurde die Erfahrung gemacht, dass die Projektleiter eher aufgrund ihrer Sprachkompetenzen als aufgrund ihrer fachlichen Expertise ausgewählt wurden. Ein weiteres Problem, das insbesondere auf den höheren Ebenen der Verwaltung zum Tragen kam, war der politisch beeinflusste häufige Personalwechsel, der eine kontinuierliche Projektarbeit erschwert.

Weiterhin wurde kritisiert, dass der Projektzyklus in der Regel zu lang war (Birker et al. 2000, Amtsblatt 2003). Insbesondere der Abschluss von Partnerschaftsvereinbarungen nahm zu viel Zeit in Anspruch, so dass das Projektdesign bei Beginn oft schon nicht mehr aktuell war und auch ursprünglich für den Einsatz geplante Langzeitexperten sich frustriert zurückzogen (Birker et al. 2000: 26). Zudem bestand auf Seiten der Mitgliedsländer eine Schwierigkeit darin, geeignete Heranführungsberater in ausreichender Zahl zu finden. Der Expertenbericht (Birker et al. 2000: 15) schlägt daher vor, die Anforderungen an die Heranführungsberater zu lockern.

Ziel der Kommission war es, das Programm so zu gestalten, dass sich ein Markt für Twinningprojekte entwickelt, auf dem die Beitrittsländer zwischen Angeboten aus den Mitgliedstaaten frei wählen können (Papadimitriou/ Phinnemore 2003: 12). Die Entstehung dieses Marktes erwies sich allerdings als problematisch. Zunächst waren sowohl die Kurzbeschreibungen der Beitrittsländer als auch die Angebote aus den Mitgliedstaaten von sehr unterschiedlicher Qualität. Der bereits erwähnte Bericht zweifelt an, ob die Institutionen in den Beitrittsländern wirklich in der Lage waren, im Twinning-Prozess informierte Entscheidungen über die Angebote aus den Mitgliedsländern (Birker et al. 2000: 26). Oft war die Auswahl der

Partnerländer von politischen Erwägungen bestimmt, d.h. vom Bestreben der Beitrittsländer, ihre „Anwälte“ innerhalb der EU zufrieden zu stellen (Papadimitriou/ Phinnemore 2003: 14). Wie der Europäische Rechnungshof vermerkte, bevorzugte die EU-Kommission Twinning-Partnerschaften gegenüber anderen förderfähigen Maßnahmen zum Verwaltungsaufbau. Partnerschaften erwiesen sich aber nur dann als geeignetes Instrument, wenn in den betreffenden Beitrittsländern die erforderlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen existierten und auch bereits beschlossen war, welche Ministerien für die vom Projekt erfassten Aktivitäten zuständig sein sollten (Amtsblatt 2003: 31f.).

Die Einführung von Twinning fiel mit der Reform des PHARE-Managements zusammen. Dekonzentration und Dezentralisierung der Projektverwaltung war hier von Anfang an in der Programmkonzeption enthalten. Den Delegationen der EU-Kommission in den Beitrittsländern kam im Zuge der Dekonzentration der Aufgaben eine wesentliche Rolle bei der Verwaltung der Twinning-Projekte zu. Sie berieten die Projektpartner bei der Ausgestaltung der Projekte, genehmigten formell die Projektvereinbarung und waren zuständig für das Projekt-Monitoring und die Messung der „verbürgten Ergebnisse“. Im Zusammenhang mit der Durchführung von Monitoring und Evaluation merkt der Europäische Rechnungshof kritisch an, dass der Kommission keine verbindlichen Kriterien für das Ziel, starke administrative Kapazitäten zu entwickeln, zur Verfügung standen. Die Kommission hatte außerdem keine wirksame Handhabe, die Erreichung der vereinbarten Ziele etwa durch finanzielle Sanktionen sicherzustellen (Amtsblatt 2003: 27).

Der Expertenbericht (Birker et al. 2000) empfiehlt, dass die Delegationen der Kommission aktiver mit den Projektpartnern zusammenarbeiten sollten und die Kommission eine stärker koordinierende Rolle einnehmen sollte. So sollte sie z.B. ein Netzwerk für Heranführungsberater schaffen, in dem ehemalige und aktive Berater ihre Erfahrungen austauschen können.

Die EU-Kommission reagierte auf die Erfahrungen der ersten Programmphase und die in den Berichten geäußerte Kritik, indem sie die Richtlinien für Twinningprojekte (das sogenannte Twinning-Manual) mehrmals anpasste. Eine Neuerung ist die Einführung von „Twinning Light“, Projekten von kürzerer Laufzeit und begrenztem Umfang, die unabhängig von laufenden Twinning-Projekten die Realisierung konkreter Maßnahmen in einem begrenzten Teilbereich des *acquis* zum Ziel haben. In diesen Projekten gibt es keine Langzeitberater, die Beratung geschieht durch kurz- und mittelfristig eingesetzte Experten.

3.5 Die wichtigsten Stationen auf Estlands und Polens Weg in die EU

Obwohl Polen und Estland von unterschiedlichen Startpositionen ausgingen, unternahmen sie nahezu dieselben Schritte in den unterschiedlichen Phasen des EU-Beitrittsprozesses. Allerdings geschah dies vor allem in der Frühphase der Annäherung an die EU in beiden Ländern zeitlich versetzt (vgl. Tabelle 5).

In Polen setzte die Annäherung an die EU einige Jahre früher ein als in Estland. Das Land war eines der ersten Länder Mittel- und Osteuropas, die 1989 in den Genuss der Hilfen aus dem PHARE-Programm kamen. Ebenfalls 1989 wurde ein Handels- und Kooperationsabkommen unterzeichnet. Die Verhandlungen zu diesem Abkommen hatten 1988, noch unter dem alten Regime, begonnen, doch unterzeichnet wurde das Abkommen von der ersten demokratischen Regierung unter Premierminister Mazowiecki. Das Handels- und Kooperationsabkommen erstreckte sich ausschließlich auf den Bereich des Handels, wo es gegenseitige Verpflichtungen der EU und Polens über den präferentiellen Zugang von Waren beinhaltete. Es sah keine Vereinbarungen auf der politischen Ebene vor.

Die Europaabkommen, auch Assoziationsabkommen genannt, markieren den nächsten Schritt der Annäherung. Polen unterzeichnete das Europaabkommen bereits 1991. Zu diesem Zeitpunkt waren die EU-Staaten nach anfänglicher Euphorie über die Demokratisierungsprozesse in Mittel- und Osteuropa bereits reservierter gegenüber einer Osterweiterung. Unterschiedliche auch materielle Interessen der Mitgliedstaaten wurden ebenso deutlich wie Zweifel an der Erweiterungskapazität der EU als politischem Gebilde. Dementsprechend war die EU bei der Unterzeichnung der ersten Europaabkommen mit Polen, der Tschechoslowakei und Ungarn noch nicht bereit, einen Beitritt in Aussicht zu stellen (vgl. Arnswald 2000, Lippert/ Umbach 2005). Der Beitrittswunsch Polens wurde aber in die Präambel des Abkommens aufgenommen (KPRM 2003).

Erst nach dem Kopenhagener Gipfel 1993 stellte die EU den Staaten, die die dort verabschiedeten Beitrittskriterien erfüllten, einen Beitritt in Aussicht. 1993/94 begann der Aufbau bilateraler Assoziationsgremien zwischen Polen und der EU und 1994 stellte Polen seinen offiziellen Beitrittsantrag. Seit Anfang 1994 wurde Polen in den auf dem Essener Gipfel 1994 beschlossenen „strukturierten Dialog“ eingebunden.

In Estland setzte die Annäherung an die EU später ein. Zwar erkannten die Staaten der Europäischen Gemeinschaft am 27.8.1991 die Unabhängigkeit Estlands wie auch der übrigen baltischen Staaten an, nachdem eine solche Anerkennung durch einzelne Mitgliedstaaten (Dänemark und die BRD) bereits vorher geschehen war. Doch zögerte die EU noch einige Zeit, den

baltischen Staaten weitergehende Zusagen zu machen, da die Situation in Bezug auf Russland weiterhin ungeklärt war und immer noch die Befürchtung einer russischen Intervention im Raum stand (noch bis 1994 waren russische Truppen in Estland stationiert).

Tabelle 5: Die wichtigsten Schritte Estlands und Polens auf dem Weg zum Beitritt

	Estland	Polen
1989		<ul style="list-style-type: none"> • Handels- und Kooperationsabkommen • Start des PHARE-Programms
1990		
1991		<ul style="list-style-type: none"> • Unterzeichnung des Europaabkommens
1992	<ul style="list-style-type: none"> • Start des PHARE-Programms 	
1993	<ul style="list-style-type: none"> • Handels- und Kooperationsabkommen 	
1994		<ul style="list-style-type: none"> • In-Kraft-Treten des Europaabkommens • Beitrittsantrag
1995	<ul style="list-style-type: none"> • Freihandelsabkommen • Unterzeichnung des Europaabkommens • Beitrittsantrag 	
1996		
1997		
1998	<ul style="list-style-type: none"> • Beginn der Beitrittsverhandlungen • Beitrittspartnerschaft und NPAA • In-Kraft-Treten des Europaabkommens 	<ul style="list-style-type: none"> • Beginn der Beitrittsverhandlungen • Beitrittspartnerschaft und NPAA
1999		
2000		
2001		
2002	<ul style="list-style-type: none"> • Abschluss der Beitrittsverhandlungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Abschluss der Beitrittsverhandlungen
2003	<ul style="list-style-type: none"> • Aktiver Beobachterstatus in EU-Institutionen • EU-Referendum 	<ul style="list-style-type: none"> • Aktiver Beobachterstatus in EU-Institutionen • EU-Referendum
2004	<ul style="list-style-type: none"> • Beitritt 	<ul style="list-style-type: none"> • Beitritt

Quelle: eigene Zusammenstellung in Anlehnung an Lippert/ Umbach 2005

Der erste förmliche Schritt der Annäherung zwischen Estland und der EU war der Abschluss eines sehr weitreichenden Freihandelsabkommens 1994. Das Abkommen, das 1995 in Kraft trat, sah den Verzicht auf Zölle und Importrestriktionen vor. Zwar schlossen auch die beiden anderen baltischen Staaten derartige Abkommen mit der EU ab, doch waren diese weniger weitreichend als das estnische. Die Folgen für die estnische Wirtschaft waren allerdings eher negativ, denn in der Folge gelangten ungehindert subventionierte Produkte aus den EU-Staaten auf den estnischen Markt und trugen in der dortigen Wirtschaftskrise zum Preisverfall estnischer Waren bei (vgl. Kap. 6.1.1).

1995 schlossen Estland, Lettland und Litauen die Europaabkommen mit der EU ab. Zu diesem Zeitpunkt waren die Europaabkommen bereits Bestandteil der Heranführungsstrategie der EU und die EU erkannte in dem Abkommen den Beitrittswunsch der baltischen Staaten an. Den formellen Beitrittsantrag stellte Estland im November 1995. Mit diesen Schritten konsolidierten sich die bisher noch recht unverbindlichen Beziehungen zwischen Estland und der EU (s. Arnswald 2000).

1997 wurden die Stellungnahmen der EU-Kommission zur Beitrittsreife Estlands und Polens, wie auch der übrigen Kandidatenstaaten, veröffentlicht. Diese Stellungnahmen stellten die Grundlage für die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen dar. 1998 wurde Estland (neben Polen, Tschechien, Slowenien und Ungarn) als einziges der drei baltischen Staaten mit in die Gruppe der Staaten aufgenommen, mit denen Beitrittsverhandlungen begonnen wurden. Die EU gab als Grund dafür den ökonomischen Fortschritt Estlands gegenüber den beiden anderen Ländern an. Allerdings standen auch geostrategische Erwägungen im Hintergrund der Entscheidung. So insistierten die USA angesichts des absehbaren Ausschlusses der drei baltischen Staaten von der NATO-Erweiterung im Jahr 1999, wenigstens ein baltisches Land in die Verhandlungsgruppe mit aufzunehmen. Allerdings wurden auch mit den übrigen Kandidatenstaaten Beitrittspartnerschaften geschlossen und von allen Kandidatenstaaten Nationale Programme zur Übernahme des Acquis (NPAA) eingereicht.

Die Beitrittsverhandlungen setzten in Estland und Polen im selben Jahr ein (1998), und wurden auch im selben Jahr abgeschlossen. Die letzte Phase des Beitrittsprozesses verlief somit weitgehend parallel. Ab 1998 begann zunächst der Screening-Prozess, dann die kapitelweisen Verhandlungen, die von den Regelmäßigen Fortschrittsberichten begleitet waren. Einen festen Termin für den Beitritt nannte die EU lange Zeit nicht, obwohl dies immer wieder von den Kandidatenstaaten eingefordert wurde. Erst im Jahr 2002 wurde das Beitrittsjahr 2004 festgelegt, um es den Neumitgliedern zu ermöglichen, bereits an den Wahlen zum europäischen Parlament teilzunehmen. Der Abschluss der Verhandlungen mit Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowenien, der Slowakei, Tschechien, Ungarn sowie mit Zypern und Malta fand im Dezember 2002 auf dem Gipfel in Kopenhagen statt.

Sowohl in Estland als auch in Polen musste die Entscheidung über den EU-Beitritt in einem nationalen Referendum bestätigt werden. In Estland fand dieses Referendum im September 2003 statt. Die Ergebnisse spiegeln den relativ hohen EU-Skeptizismus wieder, der sich inzwischen in der estnischen Bevölkerung entwickelt hatte. Zwar war die Wahlbeteiligung mit 64% recht hoch, doch die Zustimmung zum EU-Beitritt war mit 66,5% nur mäßig. Im Vorfeld

des polnischen Referendums wurde eine niedrige Wahlbeteiligung erwartet und sogar befürchtet, das notwendige Quorum von 50% der Wahlberechtigten zu verfehlen. Die tatsächliche Wahlbeteiligung beim Referendum im Juni 2003 war jedoch mit 58,8% ausreichend und die Zustimmung mit 76,9% hoch. Vor allem die Befürworter des Beitritts ließen sich also letztendlich motivieren, an der Abstimmung teilzunehmen.

Am 1. Mai 2005 schließlich traten Estland und Polen gemeinsam mit den sechs anderen mittel- und osteuropäischen Staaten sowie Zypern und Malta der EU bei.

4 Rahmenbedingungen: Regierungs- und Parteiensysteme in der Transformation

Im folgenden werden die in Kapitel 1.2 eingeführten nationalen Kontextfaktoren im Hinblick auf Estland und Polen näher betrachtet. Dazu wird zunächst ein kurzer Einblick in die Vorgeschichte des demokratischen Umbruchs gegeben, indem die Entwicklung von Regierungs- und Verwaltungssystem in der Zwischenkriegszeit und der sozialistischen Periode in Grundzügen dargestellt wird, um dann auf den Verlauf des Systemwechsels in Estland und Polen einzugehen. Im Anschluss daran wird in die Regierungssysteme beider Länder eingeführt, die den Handlungsrahmen darstellen, in dem die Verwaltungsreformen der vergangenen 15 Jahre stattfanden. Dies ist insbesondere in Bezug auf die Positionen institutioneller Vetospieler von Bedeutung (vgl. Kap. 2.1). Die Parteiensysteme bilden ein weiteres Element des Handlungsrahmens der politischen Akteure, die Verwaltungsreformen durchführen. Sie sollen daher ebenfalls kurz vorgestellt werden, um daran anschließend mit dem Faktor Regierungsstabilität die Darstellung der politischen Rahmenbedingungen abzuschließen. Zum Abschluss des Kapitels wird auf die unterschiedliche Größe der beiden Länder als eine weitere Rahmenbedingung für Charakter und Umsetzung von Verwaltungsreformen eingegangen.

4.1 Staatssozialismus und Art des Systemwechsels

Am Beginn der Reform der Zentralverwaltung standen die unmittelbaren Anforderungen des Transformationsprozesses, die man auch als Überwindung des kommunistischen Erbes umschreiben kann: die Schaffung eines demokratischen Staatswesens, basierend auf Gewaltenteilung, und hier insbesondere der Prozess der Verfassungsgebung, in dem die formale Grundlage für die Beziehungen zwischen den wichtigsten Organen der Exekutive, Präsident, Premierminister und Kabinett, gelegt wurde. Aufgrund der unterschiedlichen staatssozialistischen Vergangenheit waren die Ausgangsbedingungen hierfür in Polen und Estland sehr verschieden: während Polen seit der Zwischenkriegszeit ein unabhängiger Nationalstaat war, war die Estnische Sozialistische Sowjetrepublik Teil des sowjetischen Imperiums.

Eine Darstellung der sozialistischen Vorgeschichte soll deutlich machen, dass die staatssozialistischen Länder bei allen Gemeinsamkeiten der Regierungs- und Verwaltungssysteme keinen monolithischen Block darstellten, sondern sich in einigen Gestaltungselementen und vor allem auch im Grad der Durchsetzung der kommunistischen Herrschaft unterschieden. Kitschelt (Kitschelt et al. 1999) Unterscheidung unterschiedlicher Typen des Sozialismus ist hilfreich, um dies zu verdeutlichen. Die Gesellschaften des ersten Typus, des patrimonialen

Kommunismus, waren vor der Periode der kommunistischen Herrschaft bäuerliche Gesellschaften unter autoritärer Herrschaft. Die Bürokratie war dort wenig entwickelt, es dominierten Patronage und klientelistische Netzwerke im Staat. Kitschelt rechnet Russland, die Ukraine und Bulgarien diesem Typ zu. Die kommunistische Partei agierte nach ihrer Machtübernahme mit einer Mischung aus Repression und Vereinnahmung der lokalen Eliten. In diesen Gesellschaften existierte keine Mittelklasse oder ein Industrieproletariat als Träger alternativer gesellschaftspolitischer Visionen. Dissens wurde weitgehend unterdrückt, so dass es nicht zur Bildung einer breiten Oppositionsbewegung kommen konnte.

In den Ländern des national angepassten Kommunismus befand sich die Industrialisierung und auch die Entwicklung der Bürokratie bereits in der vorsozialistischen Zeit auf mittlerem Niveau. Polen und Ungarn sind typische Beispiele hierfür. In der Zwischenkriegszeit existierten dort formal demokratische, aber halbautoritäre Systeme. Bauernbewegungen und nationalistische Bewegungen ebenso wie kirchliche Einflüsse waren relativ stark, es waren also Ansätze zur Entstehung einer Zivilgesellschaft vorhanden. Die kommunistische Partei stützte sich zunächst auf stalinistische Herrschaftsmethoden, musste aber nach der Entstalinisierung Arrangements mit den nationalen oppositionellen Milieus treffen. Im Laufe der weiteren Entwicklung kam es dennoch zur Bildung breiter Oppositionsbewegungen.

Im autoritär-bürokratischen Kommunismus, dem Kitschelt die Tschechoslowakei und die DDR zurechnet, hatte bereits in der vorsozialistischen Zeit eine weitgehende Industrialisierung stattgefunden und die staatliche Bürokratie war ebenfalls hoch entwickelt. In der Zwischenkriegszeit konnten in diesen Ländern einige Jahre lang Erfahrungen mit liberaldemokratischen Systemen gemacht werden. Die kommunistische Partei hatte hier eine Massenbasis im Industrieproletariat. Die Staatsmaschinerie verfügte aufgrund der hochentwickelten Bürokratie über ein großes Repressionspotential. Demokratische Opposition war zwar vorhanden, wurde aber massiv unterdrückt. Kitschelt vergleicht dies mit dem Prinzip eines Dampfkochtopfs (Kitschelt et al. 1999), da es in der Zeit des Systemwechsels zu schnell wirksamen oppositionellen Massenbewegungen kam.

Die baltischen Staaten, zu denen Estland gehört, lassen sich nur schwierig in diese Typologie einordnen. Zwar waren sie Teil des sowjetischen Herrschaftsbereichs, verfügten aber anders als Russland über Erfahrungen mit demokratischen und später halbautoritären Regimen in der Zwischenkriegszeit. In den 1980er Jahren wurde darüber hinaus deutlich, dass das Bewusstsein, von der Sowjetunion annektiert worden zu sein und die Rückbesinnung auf eine eigene

nationale Identität Potential für starke Oppositionsbewegungen bot, die auch von lokalen Vertretern der KP unterstützt wurden.

Ebenso wie Typen des Sozialismus können auch verschiedene Arten des Systemwechsels unterschieden werden. Die Art des Systemwechsels hat Auswirkungen auf den Verlauf von Verwaltungsreformen zumindest in den ersten Jahren der Transformation, da sie die Akteurskonstellation unmittelbar nach dem Systemwechsel bestimmt. Die folgende Typologie ist in der Transformationsforschung weit verbreitet (vgl. Kitschelt et al. 1999, Merkel 1999, aber auch Meyer-Sahling 2004). Die baltischen Staaten nehmen allerdings auch hier eine Sonderrolle ein.

Eine *Transformation von oben* fand in den Staaten statt, in denen sich keine Oppositionsbewegung herausbilden konnte, Rumänien und Bulgarien sind Beispiele hierfür. Der Systemwechsel wurde von Teilen der kommunistischen Eliten eingeleitet und die ersten Regierungen nach dem Systemwechsel wurden von kommunistischen Nachfolgeparteien gebildet. Im Verwaltungsapparat bedeutet dies sowohl strukturelle als auch personelle Kontinuität, Reformen in diesem Bereich, aber auch in anderen Bereichen der Gesellschaft fanden nur verzögert statt.

In den Ländern des *ausgehandelten Systemwechsels (pacted transition)*, Beispiele hierfür sind Polen und Ungarn, existierten im Gegensatz dazu schon im Staatssozialismus demokratische oder nationalistische Oppositionsbewegungen. Bereits in den 1980er Jahren fanden wirtschaftliche und politische Reformen statt. Der Übergang zur Demokratie wurde von Vertretern der demokratischen Opposition und der kommunistischen Eliten am Runden Tisch ausgehandelt. Die dort gefundenen Lösungen in Bezug auf die Verfassungen und das Wahlsystem spiegeln den Kompromiss zwischen dem Bestreben nach Machterhalt für die alten Eliten und dem Zugang der Oppositionsbewegung zur politischen Macht wieder. Die ersten Regierungen nach dem Systemwechsel wurden von der demokratischen Opposition gestellt. Die Konstellation des ausgehandelten Systemwechsels bietet relativ gute Ausgangsbedingungen für die ersten Reformschritte vor allem im wirtschaftlichen Bereich und in Bezug auf die demokratischen Institutionen. Im Verwaltungsbereich wurden die politisch belasteten Spitzenbeamten ausgetauscht, doch auf den unteren und mittleren Verwaltungsebenen herrschte erhebliche Kontinuität.

In den Ländern, in denen sich während des Staatssozialismus keine handlungsfähigen Oppositionsbewegungen herauskristallisieren konnten, sondern Gegeneliten gewissermaßen im Verborgenen agierten, fand zum Zeitpunkt des Systemwechsels ein *Zusammenbruch des alten Regimes* statt. Die kommunistischen Eliten waren so sehr delegitimiert, dass die Macht durch

neue demokratische Kräfte einer breiten Volksbewegung übernommen wurde. Die Exkommunisten bzw. deren Nachfolgeparteien waren in den ersten Jahren nach dem Systemwechsel politisch bedeutungslos. Typisches Beispiel hierfür ist die Tschechoslowakei. Die Chancen für einen umfassenden Elitenwechsel waren in diesem Fall gut, aber es herrschte ein Mangel an personellen Ressourcen. Auch die Ausgangsbedingungen für Reformen sind günstig.

Eine staatliche Neugründung, wie sie etwa mit der neugewonnenen Unabhängigkeit in den baltischen Staaten stattgefunden hat, stellt einen eigenen Typ des Systemwechsels dar. Zwar entsprach der Übergang zur Demokratie hier dem Typ des ausgehandelten Systemwechsels, doch die gleichzeitige Staatsgründung bringt einige veränderte Voraussetzungen mit sich. Ein kompletter Neuaufbau der staatlichen Institutionen ist erforderlich, was in der Anfangsphase große Probleme nach sich zieht, da dies eine sehr komplexe Aufgabe darstellt und mit erheblichem Aufwand verbunden ist. Hinzu kommen eine Neudefinition des Staatsvolkes und – zumindest in den hier angesprochenen baltischen Ländern – neue Probleme mit den dort lebenden russischen Bevölkerungsteilen. Doch gleichzeitig bietet der Neuaufbau der Institutionen auch die Chance für einen umfassenden Elitenwechsel (in den baltischen Staaten war dies mit der Verdrängung der alten russischen Eliten verbunden) und den Bruch mit althergebrachten Strukturen.

Estland - Demokratischer und staatlicher Neuanfang

Die Geschichte Estlands ist gekennzeichnet durch die Besetzung durch andere Staaten und die Eingliederung in größere politische Gebilde. Bis ins 16. Jahrhundert hinein wurde das Land von Deutschen beherrscht, gefolgt von Polen und Schweden. Im 18. und 19. Jahrhundert schließlich waren die estnischen Gebiete Teile des russischen Zarenreichs. Erst in der Zwischenkriegszeit erlebte das Land eine erste Periode staatlicher Unabhängigkeit (siehe Raun 2001a: 104ff. und Randma-Liiv i.E.). Am 24. Februar 1918 wurde die erste estnische Republik ausgerufen. Dies geschah allerdings in einer Situation, in der sich die bolschewistischen Kräfte aus dem Land zurückzogen und eine deutsche Besetzung drohte. Bis November 1918 war das Land dann noch von deutschen Truppen besetzt und erst 1920 wurden im Friedensvertrag von Tartu die Staatsgrenzen auch von der Sowjetunion anerkannt. Die erste estnische Republik war eine parlamentarische Demokratie. Nach der Verfassung von 1920 hatte das Parlament (*Riigikogu*) eine eindeutige Vormachtstellung im politischen System. Es gab zunächst auch keinen Staatspräsidenten, sondern einen vom Parlament gewählten Staatsältesten (*Riigivanem*), der als Premierminister der Regierung vorstand. Die Regierung konnte jederzeit

durch das Parlament abberufen werden (Raun 2001a: 113). Diese starke Stellung des Parlaments führte im Laufe der 1920er und 1930er Jahre zu extremer Regierungsinstabilität (21 Kabinette zwischen 1919 und 1933). Eine Verfassungsänderung 1933 stärkte die Stellung des Staatsältesten erheblich. Er wurde nun direkt gewählt und war somit nicht mehr vom Parlament abhängig, berief und entließ die Regierung und hatte weitreichende Vetomacht im Gesetzgebungsprozess. Ab 1934 nahm das politische System nach einem Staatsstreich durch den damaligen Staatsältesten und späteren Präsidenten (nach einer Verfassungsänderung 1937) Konstantin Päts autoritäre Züge an. In diesen Entwicklungen zeigt sich eine Parallele zu anderen mitteleuropäischen Ländern wie etwa Polen, aber auch der Weimarer Republik.

1940 wurde Estland im Gefolge des deutsch-sowjetischen Nichtangriffspaktes (Hitler-Stalin-Pakt) durch die Sowjetunion annektiert und als Estnische Sowjetische Sowjetrepublik in die UdSSR eingegliedert. Von 1941-1944 war das Land von Deutschland besetzt, um danach wieder Teil des sowjetischen Herrschaftsbereichs zu werden.

Für den Bereich der Verwaltung bedeutete die Annexion durch die Sowjetunion, dass viele der Spitzenbeamten gezwungen wurden, den öffentlichen Dienst und auch das Land zu verlassen (Randma-Liiv i.E., Sootla/ Roots 1999). Auch auf der mittleren Verwaltungsebene wurden viele der Beamten verhaftet und in Gefängnisse oder Lager gebracht. An ihre Stelle setzte man Beamte aus anderen Teilen der Sowjetunion. Während der gesamten Zeit der sowjetischen Herrschaft existierten in Schweden estnische Exilregierungen, die zwar nur eine symbolische Funktion hatten, aber die Kontinuität der estnischen Republik verkörperten.⁵⁴

Zur Zeit der sowjetischen Herrschaft galt laut Verfassung der Oberste Sowjet, also das Parlament, mit seinem Vorsitzenden als die einflussreichste Institution an der Spitze der Estnischen Sowjetrepublik. De facto war die Vormachtstellung des Obersten Sowjet allerdings rein formal, die Macht lag bei den Organen der Estnischen Kommunistischen Partei (EKP), insbesondere ihrem Politbüro. Die Kandidaten in den Wahlen zum Obersten Sowjet wurden durch das Zentralkomitee der EKP ausgewählt. Die Mitgliedschaft in der EKP war eine entscheidende Voraussetzung für eine Karriere in Politik, Verwaltung und Wissenschaft. Zwar wurde ein großer Teil der Eliten der ESSR aus anderen Teilen der Sowjetunion „importiert“, so do-

⁵⁴ Die aktuellen Regierungen in Estland werden einschließlich der Exilregierungen gezählt, so dass die erste demokratische Regierung unter Edgar Savisaar 1990-1992 als 28. estnische Regierung gilt (<http://www.valitsus.ee/?id=1069>, Zugriff am 23.10.2005).

minierten v.a. Russen die lokalen Eliten in Politik und Verwaltung, aber die Estnische KP bestand auch zu einem nicht geringen Prozentsatz aus estnischen Kommunisten.⁵⁵

Die Exekutive wurde vom Ministerrat und seinem Vorsitzenden gebildet. Der Ministerrat hatte 1952 26 Mitglieder, 1980 bestand er aus 45 Personen. In den 1950er Jahren war die Expansion des Ministerrats vor allem der Neuschaffung von Ministerien für verschiedene Wirtschaftszweige geschuldet, später kamen die Vorsitzenden von Ausschüssen im kulturellen und wirtschaftlichen Bereich hinzu (Raun 2001: 194).

Die Verwaltungskultur in Estland war in der Zeit des Staatssozialismus durch einige typische Elemente gekennzeichnet (vgl. Randma-Liiv i.E., Sootla/ Roots 1999), die dem entsprechen, was bereits in Kapitel 1 als kommunistisches Erbe beschrieben wurde. Hier ist zunächst das Nomenklatursystem, also das System der Stellenbesetzung durch Kader der kommunistischen Partei, zu nennen. Die Verwaltung war überpolitisiert in dem Sinne, dass Entscheidungen strikter ideologischer Kontrolle unterlagen und Parteilichkeit an der Tagesordnung war. Gleichzeitig waren wichtige politische Funktionen aus der Verwaltung ausgelagert. Strategische Entscheidungen wurden zur Zeit der Sowjetunion in Moskau getroffen, während Implementationsentscheidungen in Estland fielen. Doch auch hier waren die Entscheidungsträger Parteigremien und nicht Institutionen der Staatsverwaltung (vgl. Randma-Liiv i.E.).

Die estnische Transformation ist im Zusammenhang zu sehen mit den Prozessen von Glasnost und Perestroika, die mit der Machtübernahme Michail Gorbatschows 1985 ausgelöst wurden. Bereits in den 1980er Jahren formierte sich in Estland eine ökologische Bewegung, die sich gegen die Ausweitung des Ölschieferabbaus und die Inbetriebnahme neuer Phosphatminen in Estland richtete. Mit Edgar Savisaar und Arnold Rüütel waren auch prominente estnische KP-Mitglieder an dieser Bewegung beteiligt (Lagerspetz/ Vogt 1998). 1988 gründete sich aus der Ökologiebewegung heraus die Estnische Volksfront (*Eestimaa Rahvarinne*). Die Volksfront war keine Partei, sondern eine Sammelorganisation, in der sowohl nationale Oppositionskräfte als auch zahlreiche KP-Mitglieder vertreten waren. Die Volksfrontvertreter stellten bald die Mehrheit im Obersten Sowjet. Im November 1998 erklärte die ESSR ihre Souveränität gegenüber der Sowjetunion, was beinhaltete, dass lokale Gesetze Vorrang gegenüber sowjetischen haben sollten und die estnische Republik gegenüber der sowjetischen Gesetzgebung ihr

⁵⁵ 1970 waren 52% der EKP-Mitglieder Esten, mehr als in Lettland, aber weniger als in Litauen, was besonders interessant ist, da es in Litauen weniger Russen gab als in den anderen beiden Staaten (Steen/ Ruus 2002: 231, Raun 2001: 190). Ein großer Teil der estnischen KP-Mitglieder waren, zumindest bis in die 1970er Jahre hinein, sogenannte russische Esten, also Esten, die viele Jahre in anderen Teilen der Sowjetunion verbracht hatten (Raun 2001: 171).

Veto einlegen konnte. Moskau verurteilte diesen Schritt und forderte den Obersten Sowjet auf, die Unabhängigkeitserklärung zurückzunehmen.

Im Februar 1990 wurde als eine Art alternatives Parlament der Estnische Kongress gewählt. Im Unterschied zu den Wahlen zum Obersten Sowjet nahmen an den Wahlen zum Kongress Vorkriegsesten und deren Abkömmlinge teil, d.h. alle diejenigen, deren Staatsbürgerschaft sich daraus ableitet, dass sie Bürger der ersten estnischen Republik gewesen sind. Darunter zählen auch Exilesten, nicht aber die russischen Immigranten. Der Estnische Kongress hatte wenig reale politische Macht, vereinigte aber alle politischen Strömungen, auch neue nationalistische Parteien und Gruppierungen, die sich im Laufe des Jahres 1989 neben der Volksfront gebildet hatten (Steen/ Ruus 2002: 234f.).

Im März 1990 fanden Wahlen zum Obersten Sowjet statt, die der Volksfront 40 von 105 Sitzen im Obersten Sowjet einbrachten. Edgar Savisaar als Vertreter der Volksfront übernahm das Amt des Premierministers. Die alten Regimeeliten wurden durch die Regierungsübernahme der Volksfront jedoch nicht vollständig von der Macht verdrängt. Stattdessen gelang es einigen Vertretern der estnischen KP, sich als „nationalbewusste Führungspersönlichkeiten zu etablieren und in der Volksfront aktiv zu werden“ (Merkel 1999: 433).

Im März 1991 fand eine Volksabstimmung über die Unabhängigkeit Estlands statt. Hieran war auch die russischsprachige Bevölkerung beteiligt. Bei einer Wahlbeteiligung von 82,9% stimmten 77,8% für die Unabhängigkeit (Henning 1994: 211). Am 20.8.1991, während des Putsches gegen Gorbatschow in Moskau, erklärte Estland seine Unabhängigkeit. Das Land wurde rasch von anderen europäischen Staaten anerkannt und nahm diplomatische Beziehungen zu ihnen auf.⁵⁶ Am 6.9.1991 erkannte auch die Sowjetunion die estnische Unabhängigkeit an.

Die nationale Unabhängigkeit in Estland wurde also von national-konservativ eingestellten Dissidenten und Vertretern der estnischen KP gemeinsam erstritten. Der Zusammenbruch der Sowjetunion kam hinzu und beschleunigte den Systemwechsel (vgl. Merkel 1999).

Mit der neugewonnenen Unabhängigkeit entstand in Estland ein neues Staatsgebilde. Einerseits bedeutete dies erschwerte Bedingungen:

„In comparison with the countries of Eastern Europe, the Baltic States, as constituent parts of the Soviet Union, were at a colossal disadvantage as they set out to free themselves from Communism and reform their states and

⁵⁶ Island war das erste Land, das am 22.8.1991 die Estnische Republik anerkannte. Deutschland nahm am 28.8.1991 diplomatische Beziehungen zu Estland auf und entsandte am 2.9.1991 seinen Botschafter (von Wistinghausen 2004).

economies. Whereas East European satellites possessed at least the formal attributes of independent statehood, however theoretical they may have been, the Baltic States lacked their own currencies, armed forces, border guards, diplomatic services, central or even local banks, railways and even tourist offices (Lieven 1993, S.316).

Gleichzeitig bot der staatliche Neuanfang aber auch die Chance für einen Elitenwechsel in Wirtschaft, Politik und Verwaltung. In der Politik wurden die ehemaligen Kommunisten als Organisation weitgehend bedeutungslos, nur einzelne Personen wie etwa Edgar Savisaar spielten und spielen weiterhin eine Rolle. Sozialistisches oder auch sozialdemokratisches Denken ist weitgehend diskreditiert, so dass in den ersten Jahren der Transformation neoliberale Konzepte der Wirtschaft und des Staates einen Siegeszug in der estnischen Politik halten konnten.

Im Verwaltungsbereich zeigen die späteren Entwicklungen, dass der Elitenwechsel zwar als ein Generationenwechsel, aber vor allem als eine Entrussifizierung, also vermittelt über Sprache und Staatsangehörigkeitsrecht, verlief. Die während der Sowjetzeit erworbenen Mentalitäten erweisen sich als relativ dauerhaft, während die Verwaltungsstrukturen schnell und umfassend geändert werden.

Polen - Verhandelter Systemwechsel und staatliche Kontinuität

Auch Polen durchlief eine lange Phase in seiner Geschichte (1795–1918), in der es der staatlichen Eigenständigkeit beraubt war. Während der polnischen Teilungen war das Land unter die Großreiche Preußen, Russland und Österreich-Ungarn aufgeteilt. Zeitweise existierten in Polen halbsouveräne Gebilde wie das Königreich Polen (1815-1830) oder die freie Stadt Krakau (1815-1846). Die Verwaltungsstrukturen in den Teilungsgebieten waren denen der jeweiligen Teilungsmächte angepasst (Izdebski/ Kulesza 2004: 66).

Nach der Kapitulation der drei Teilungsmächte am Ende des I. Weltkriegs erlangte Polen am 11. November 1918 seine staatliche Unabhängigkeit. Józef Piłsudski übernahm die Staatsführung in einer provisorischen Regierung. Die folgenden drei Jahre waren von Aufständen in Oberschlesien und dem Posener Gebiet sowie dem polnisch-sowjetischen Krieg (1920/21) gekennzeichnet. Erst 1921 konnten die Grenzen des polnischen Territoriums endgültig festgelegt werden. Am 17. März 1921 wurde die Verfassung der II. polnischen Republik⁵⁷ verabschiedet. Diese sah ein parlamentarisches Regierungssystem mit einem Zweikammerparla-

⁵⁷ Als I. polnische Republik wird die Adelsrepublik bezeichnet, die vom 16. Jahrhundert bis zur Teilung des Landes 1795 existierte. Die II. Republik existierte in der Zwischenkriegszeit von 1918 bis 1939 und mit dem demokratischen Umbruch 1989 und der ersten demokratischen Regierung unter Mazowiecki begann die III. Polnische Republik.

ment, bestehend aus Sejm und Senat, vor. Dem Sejm wurde eine starke Stellung eingeräumt, während der Staatspräsident zu dieser Zeit vor allem repräsentative Funktionen hatte (Hoensch 1998: 260). Die starke Stellung des Parlaments brachte, ähnlich wie in Estland, angesichts seiner zersplitterten Struktur und wechselnden Parteienkoalitionen Probleme für ein kontinuierliches Regierungshandeln mit sich. Die Exekutive der II. Republik wurde vom Ministerrat gebildet, dem der Premierminister vorstand. Das Regierungspräsidium, eine Art „Unterausschuss“ des Ministerrats, fungierte als Unterstützungsorgan desselben.

Hinsichtlich des Verwaltungsaufbaus stand der neue polnische Staat vor der Aufgabe, die verschiedenen Systeme, die in den drei Teilstaaten bestanden hatten, zu integrieren. Dabei wurde in vielen Fällen ein Modell, das bisher in einem Teilstaat funktioniert hatte, für den gesamten Staat übernommen. So orientierte man sich bei Verwaltungsverfahren und der Verwaltungsgerichtsbarkeit am österreichischen Modell, in der kommunalen Selbstverwaltung am preußischen System und die Finanzinstitutionen übernahm man nach russischem Vorbild (s. Izdebski/ Kulesza 2004: 67).

Im Laufe der 1920er Jahre zeigten sich in Polen zunehmend autokratische Tendenzen, 1926 schließlich kam es zum Staatsstreich durch Józef Piłsudski. Im selben Jahr wurde die Verfassung novelliert und Elemente eines präsidentialen Regierungssystems eingeführt. Durch die neue Verfassung vom 23. April 1935 wurde endgültig ein präsidentiales Regierungssystem eingeführt (Banaszak 2003: 24). Der Präsident setzte die Regierung ein und hatte das uneingeschränkte Recht zur Auflösung des Parlaments.

Einige Traditionen aus der Zwischenkriegszeit, wie z.B. die relativ starke Stellung des Präsidenten und das Zweikammerparlament, wurden nach dem Systemwechsel 1989 wiederaufgenommen.

Nach dem deutschen Überfall auf Polen am 1. September 1939 wurden die westlichen Teile des Landes von Deutschland besetzt, die östlichen Teile wurden im Ergebnis des Hitler-Stalin-Paktes in die Sowjetunion eingegliedert. Die deutsche Besatzungspolitik agierte sehr brutal gegenüber der polnischen Bevölkerung. Bereits in den ersten Kriegswochen wurden zehntausende Angehörige der polnischen Elite ermordet. Während des II. Weltkrieges bildete sich in London eine Exilregierung, gestützt auf eine Exilarmee. Diese Exilregierung bestand bis zum Ende des Staatssozialismus und setzte eigene Präsidenten, Kabinette und Ministerpräsidenten ein.

Die Entwicklung des Staatssozialismus in der Volksrepublik Polen (*Polska Rzeczpospolita Ludowa*, PRL) durchlief, wie in anderen sozialistischen Ländern auch, unterschiedliche Pha-

sen, in denen die Staatsstrukturen sich zwar nicht wesentlich, aber doch in einigen Elementen änderten.

Am Anfang stand die Machtübernahme der Polnischen Arbeiterpartei mit ihrem Vorsitzenden Władysław Gomułka in der Endphase und nach Beendigung des II. Weltkrieges. Machtkämpfe zwischen „Heimatkommunisten“ um Gomułka und streng moskautreuen Teilen der Polnischen Arbeiterpartei (Moskowitern) prägten die Anfangszeit der kommunistischen Herrschaft. 1948 wurde Gomułka als Parteichef abgelöst und 1951 inhaftiert. Trotz anfänglicher Versuche, in Staats- und Verwaltungsaufbau an Vorkriegstraditionen festzuhalten, kam es vor allem in den Jahren 1949/50 zu einer Übernahme des sowjetischen Modells von Regierung und Verwaltung (Izdebski/ Kulesza 2004: 73). Der Staatsaufbau nach sowjetischem Muster war, wie in Kapitel 1 bereits ausgeführt wurde, dadurch gekennzeichnet, dass in ihm nicht das Prinzip der Gewaltenteilung verwirklicht war, sondern der Grundsatz des demokratischen Zentralismus. Dieser Grundsatz verband ein System aufeinander aufbauender Räte, wobei ein nationaler oberster Rat⁵⁸ an der Spitze stand, mit der einheitlichen Führung durch die kommunistische Partei.

1952 wurde in Polen eine neue Verfassung verabschiedet, die nach dem Muster der stalinistischen Verfassung der Sowjetunion von 1936 gestaltet war. Das System der Räte wurde in Polen nicht vollständig übernommen. In der Territorialverwaltung wurden auf allen Ebenen, also sowohl auf lokaler und Kreisebene als auch auf Ebene der Wojewodschaften statt der bisher bestehenden Organe der lokalen Selbstverwaltung Nationalräte eingeführt.⁵⁹ Man behielt den Sejm als Einkammerparlament bei, er war fortan das verfassungsmäßig höchste Organ im Staat. Der Staatsrat, eine Art Präsidium des Sejm, war repräsentiert durch seinen Vorsitzenden das formale Staatsoberhaupt, einen Präsidenten gab es nicht mehr (Lammich 1979).

Obwohl der Sejm bzw. der Staatsrat das höchste Verfassungsorgan war, lag auch in Polen die Staatsmacht de facto in den Händen der kommunistischen Partei, der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei (*Polska Zjednoczona Partia Robotnicza*, PZPR), die über einen ausgebauten Unterstützungsapparat verfügte. Stellen in der Staatsverwaltung wurden wie in anderen sozialistischen Ländern über ein Nomenklatursystem besetzt (von Redecker 2001). Die „führende Rolle“ der PZPR wurde allerdings erst 1976 in der polnischen Verfassung verankert.

⁵⁸ Die Bezeichnung war je nach Landessprache unterschiedlich, in der UdSSR war die Bezeichnung Oberster Sowjet, in Polen blieb man bei der Bezeichnung Sejm.

⁵⁹ 1975 wurde die Kreisebene abgeschafft und die bisher 17 Wojewodschaften wurden in 49 neue Wojewodschaften eingeteilt.

Die Exekutive bestand aus dem Ministerrat, den Ministerien und anderen Zentralbehörden. Der Ministerpräsident stand dem Ministerrat vor. Er wurde in seiner Arbeit unterstützt durch das Büro des Ministerrates (*Urząd Rady Ministrów*, URM, näheres dazu s. Kapitel 5.). Eine besondere Leitungsstruktur innerhalb des Ministerrates war das sogenannte Regierungspräsidium. Das Regierungspräsidium gab es bereits in der Zwischenkriegszeit. Es war zusammengesetzt aus dem Ministerpräsidenten und seinen Stellvertretern und existierte bis 1992.⁶⁰ Politikformulierung fand allerdings nicht innerhalb des Ministerrates oder der Staatsverwaltung, sondern im Politbüro der PZPR statt, welches wiederum durch seinen eigenen Apparat in dieser Aufgabe unterstützt wurde (Izdebski/ Kulesza 2004: 160).

Die Staatsverwaltung war stark zentralisiert und auf rein administrative Aufgaben beschränkt. Im Vergleich zu Verwaltungsapparaten liberal-kapitalistischer Staaten war sie sehr ausgebaut, was insbesondere durch die planwirtschaftlichen Institutionen zustande kam. Vor allem in den 1950er Jahren gab es in Polen eine Vielzahl von Ministerien. Im wirtschaftlichen Bereich existierten statt eines Ministeriums für Industrie und Handel sechs Ministerien, an die Ministerien angeschlossen waren noch Verwaltungsgremien für einzelne Branchen. Diese Struktur wurde später reformiert, die Anzahl der Ministerien wurde reduziert und die zentralen Verwaltungsgremien abgeschafft.

Nach dem Tod Stalins im Jahr 1953 begann auch in Polen eine Phase der Entstalinisierung. 1956 wurde Gomułka rehabilitiert und erneut zum Parteichef gewählt. Es war wieder, wie schon Ende der 1940er Jahre, die Rede vom „polnischen Weg zum Sozialismus“. Gomułka kündigte die Abkehr von der Zwangskollektivierung in der Landwirtschaft, die Erweiterung der Arbeiterselbstverwaltung und materielle Anreize für die Werktätigen an (Bingen 1999: 38). Außerdem wurde ein demokratischeres Wahlsystem in Aussicht gestellt. Der polnische Sejm genoss tatsächlich größere Freiheiten als andere sozialistische Parlamente. Ein relativ großer Anteil von Sitzen wurde von den Blockpartien und drei katholischen Gruppierungen eingenommen, außerdem kam es im polnischen Parlament zu Stimmenthaltungen und sogar Gegenstimmen bei Entscheidungen (vgl. etwas Ziemer/ Matthes 2004: 191).

In den 1960er Jahren kehrten sich diese leichten Demokratisierungstendenzen jedoch wieder um, es begannen Prozesse und antisemitische Hetzkampagnen gegen Regimegegner. Blutige Unruhen in Danzig im Dezember 1970 führten zur Absetzung von Gomułka. Edward Gierek wurde neuer Parteichef. Die Phase unter Gierek in den frühen 1970er Jahren wird in Polen als

⁶⁰ Stellvertretende Ministerpräsidenten waren eine Besonderheit staatssozialistischer Regierungssysteme. Sie sollten Koordinierungsaufgaben wahrnehmen (Izdebski 1997: 281), allerdings ist fraglich, ob das in der Praxis so war.

relativ stabil erinnert. 1976 kommt es allerdings im Gefolge von Preiserhöhungen wiederum zu Unruhen. Die im Widerstand gegen das Regime gegründeten Vereinigungen (KOR etc.) bildeten die Keimzelle für die Gewerkschaftsbewegung *Solidarność*. Im Sommer 1980 kam es zu einer landesweiten Streikbewegung, an deren Ende eine „Gesellschaftliche Vereinbarung“ zwischen der Regierung und den Vertretern der *Solidarność* geschlossen wurde. Im Laufe des nächsten Jahres spitzte sich der Konflikt zwischen Regierung und Oppositionsbewegung in Polen allerdings weiter zu. Am 13.12.1973 schließlich verhängte der neue Parteichef General Jaruzelski den Kriegszustand. Damit übernahmen Streitkräfte und Sicherheitsorgane die Macht im Staat. Auch nach Aufhebung des Ausnahmezustands am 22.7.1983 bestand die dominante Rolle der Streitkräfte im Staat weiter. Jaruzelski war weiterhin in Personalunion Erster Sekretär des ZK der PZPR, Regierungschef und Oberbefehlshaber der Armee (Bingen 1999: 52). Die Ministerien Inneres, Verteidigung und Regionalwirtschaft, Bergbau und Energie sowie die Oberste Kontrollkammer wurden weiterhin von Generälen geleitet (Orlean 1996: 32). Allerdings kam es in den 1980er Jahren zu einigen Änderungen im Regierungs- und Verwaltungssystem, die eine Annäherung an westliche Systeme darstellten. So wurde 1980 eine separate Verwaltungsgerichtsbarkeit wiedereingeführt und im weiteren Verlauf der 1980er Jahre wurden, um den Anschein der Normalität nach dem Kriegszustand hervorzurufen, wie Izdebski und Kulesza schreiben (2004: 69), 1985 ein Verfassungsgericht und 1987 die Position eines Ombudsmannes eingeführt. In diesem Zeitraum (1985-1987) fanden auch Reformen auf der Ebene der Ministerialverwaltung statt. Ministerien vor allem im wirtschaftlichen Bereich wurden zusammengelegt bzw. ihre Zuständigkeiten neu gefasst⁶¹ und einige Zentralbehörden wurden abgeschafft (Orlean 1996: 39).

Erneute Streikwellen im Jahr 1988 setzten die Regierung zunehmend unter Druck. Die Führung der PZPR sah sich gezwungen, sich auf Verhandlungen mit der Opposition einzulassen. Dabei standen den verhandlungsbereiten Teilen der Regimeeliten (*softliners*) orthodoxe Teile von Partei und Sicherheitsapparat (*hardliners*) gegenüber. Auch das Oppositionslager teilte sich in moderatere Kräfte um Lech Wałęsa und radikalere Teile.

Es wurden Gespräche zwischen Regierungsvertretern und Vertretern der bisher illegalen gewerkschaftlichen und politischen Opposition vereinbart. Nach einigen Verzögerungen begannen Anfang Februar 1989 die Verhandlungen am sogenannten Runden Tisch (6.2. –

⁶¹ So entstand z.B. 1987 das Ministerium für Industrie aus den Ministerien für Bergbau und Energie, dem Ministerium für Hüttenwesen und Maschinenindustrie, dem Ministerium für Chemie und Leichtindustrie und dem Ministerium für Material- und Brennstoffwirtschaft (Orlean 1996: 39). Dieses Beispiel verdeutlicht, wie man sich den Zuschnitt von Branchenministerien auch in anderen ehemals sozialistischen Ländern vorzustellen hat.

5.4.1989). Relativ bald wurden Verfassungsänderungen wie die Einführung (bzw. Wiedereinführung in Anknüpfung an die II. Republik) von Senat und Präsidentenamts, Gewerkschaftspluralismus und damit die Legalisierung der *Solidarność* sowie ein liberalisiertes Vereinsrecht vereinbart. Ausdruck des vereinbarten Kompromisses war die Installation des bisherigen Staatsratsvorsitzenden Jaruzelski als starkem Präsidenten, was ein Element der Herrschaftssicherung der PZPR darstellte, und im Gegenzug die Zulassung der oppositionellen Bürgerkomitees zu halbfreien Sejmwahlen.

Wahlen zum Sejm und zum Senat waren für Juni 1989 vorgesehen. Die Mandatsaufteilung im Sejm wurde am Runden Tisch festgelegt. 65% der Sejmmandate waren für die bisherige Regierungskoalition aus PZPR und den Blockparteien ZSL (*Zjednoczone Stronnictwo Ludowe*, Vereinigte Bauernpartei) und SD (*Stronnictwo Demokratyczne*, Demokratische Partei) vorgesehen, 35% der Mandate sollten an unabhängige Kandidaten gehen. Die *Solidarność* trat mit sogenannten Bürgerkomitees zur Wahl an. Die 100 Sitze im Senat wurden im Ausgleich für die kontraktierten Sejmwahlen in freien Wahlen vergeben.

In den Wahlen entwickelte sich allerdings eine starke Eigendynamik. Sie brachten einen überwältigenden Sieg der Opposition, die Kandidaten der Bürgerkomitees gewannen alle 161 frei zu vergebenden Sitze im Sejm und 99 von 100 Sitzen im Senat. Das Ergebnis der Wahlen zeigte, dass während der Verhandlungen am Runden Tisch sowohl Regierung als auch Opposition ihre Kräfte falsch eingeschätzt hatten: während die Regierung ihren Einfluss und ihre Popularität überschätzte, unterschätzte sich die Oppositionsbewegung (Merkel 1999: 413). Die vorher vereinbarte Wahl von Jaruzelski zum Präsidenten im Sejm fand mit nur einer Stimme Mehrheit statt und der Kandidat der PZPR für das Amt des Ministerpräsidenten Kiszczak fand keine Mehrheit, da die ehemaligen Blockparteien ZSL und SD bereit waren, einen Kandidaten des Bürgerkomitees mit zu unterstützen. So wurde am 24.8.1989 Tadeusz Mazowiecki zum neuen Ministerpräsidenten gewählt und bildete die erste demokratische Regierung im postkommunistischen Polen.

Die Voraussetzung für den mit der Oppositionsbewegung ausgehandelten Systemwechsel in Polen war die Existenz einer ausdifferenzierten Zivilgesellschaft während des Staatssozialismus. Die Vorgeschichte des ausgehandelten Systemwechsels legte aber auch den Grundstein für die spätere Polarisierung der politischen Szene. Auch innerhalb der Verwaltung herrschte ein erhebliches Misstrauen zwischen den neugewählten demokratischen Politikern und den alten Bürokraten, das sich später in einem Misstrauen gegenüber Vertretern des jeweils gegnerischen politischen Lagers fortsetzte.

Die staatliche Kontinuität erlaubte es einerseits, in der Transformationsphase, insbesondere in der Phase radikaler Wirtschaftsreformen, mit dem alten Verwaltungsapparat weiterzuarbeiten, erschwerte andererseits aber auch einen umfassenden Elitenwechsel, was die Gefahr der Verzögerung notwendiger Reformen mit sich brachte. Insbesondere beim älteren Verwaltungspersonal fand ein Mentalitätswechsel nur sehr langsam statt.

4.2 Grundzüge der Regierungs- und Parteiensysteme

4.2.1 Regierungssysteme

Die Regierungssysteme bilden den institutionellen Handlungsrahmen, in dem sich die Reformer in Politik und Verwaltung bewegen. Der institutionelle Handlungsrahmen des Regierungssystems ist durch die Verfassung gesetzt und daher relativ stabil, er kann aber durch die individuelle Amtsführung unterschiedlicher Präsidenten oder Premierminister Variationen unterliegen.

Regierungssysteme werden in der politikwissenschaftlichen Literatur zunächst in präsidentielle und parlamentarische Systeme unterschieden, daneben gibt es Mischsysteme. Estland wird übereinstimmend als ein parlamentarisches System eingeordnet (s. etwa Beichelt 2001a, Ismayr 2004b) und Polen wird von einigen Autoren als Mischsystem (Beichelt 2001a, Ziemer/Matthes 2004) und von anderen als parlamentarisches System (Brunner 2002) bezeichnet. Angesichts dieser Begriffsverwirrung soll zunächst kurz in die Kontroverse um die Typologisierung von Regierungssystemen eingeführt werden.

Kriterien zur Unterscheidung von präsidentiellem und parlamentarischem System sind die Direktwahl des Staatsoberhauptes, Kompetenzen zur Einsetzung der Regierung, Verschränkung bzw. Trennung von Exekutive und Legislative und die Rolle der parlamentarischen Opposition im politischen System.

In einem parlamentarischen System werden der Premierminister und die Regierung durch das Parlament gewählt. Das Parlament kann über ein Misstrauensvotum die Regierung auch wieder entlassen, andererseits kann die Regierung das Parlament auflösen. Die exekutive und die legislative Gewalt sind also ineinander verschränkt. Die parlamentarische Opposition bildet den Gegenpol zur Exekutive, es „folgt aus dem Abberufungsrecht, dass hier die organschaftliche Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung üblicherweise von der institutionellen Gewaltenteilung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition überlagert wird“ (Steffani

2002: 53). Der in der Regel vom Parlament oder durch eine Wahlversammlung gewählte Präsident kann idealerweise weder in die Gesetzgebung eingreifen noch das Parlament auflösen.

In einem präsidentiellen System hingegen wird der Präsident durch Volkswahl gewählt (dies bedeutet nicht notwendigerweise durch Direktwahl, auch eine Wahlmännerversammlung wie in den USA gilt als Volkswahl). Es gibt feste Amtszeiten für den Präsidenten und das Parlament, beide Institutionen sind unabhängig voneinander. Der Präsident ernennt nicht nur die Kabinettsmitglieder, sondern steht auch direkt der Regierung vor und verfügt über eigene Gesetzgebungskompetenzen.

Es gibt zahlreiche Autoren, die zusätzlich zu dieser dichotomen Unterscheidung in parlamentarische und präsidentielle Systeme semipräsidentielle bzw. parlamentarisch-präsidentielle Mischsysteme identifizieren (Duverger 1980, Shugart/Carey 1992, Steffani 1996, Rüb 2001). Der wesentliche Unterschied zwischen den Mischsystemen und dem reinen Präsidialsystem, der die Mischsysteme zu einem eigenen Regimetyp qualifiziert, ist, dass es in den Mischsystemen keine scharfe Trennung zwischen Exekutive und Legislative gibt.

Duverger (Duverger 1980) entwickelte, bezogen auf die V. französische Republik, das Konzept des Semipräsidentalismus als Mischtyp zwischen präsidentiellem und parlamentarischem Regime. Ein semipräsidentielles Regime ist dadurch gekennzeichnet, dass der Präsident durch Volkswahl gewählt wird (s.o.) und „considerable powers“ (Duverger 1980: 161) besitzt. Neben dem Präsidenten gibt es einen Premierminister und ein Kabinett, die vom Vertrauen des Parlaments abhängig sind und ebenfalls über Exekutivgewalt verfügen.

Shugart und Carey (1992) unterscheiden sogar zwei Arten von Mischsystemen, das premier-präsidentielle und das präsidentiell-parlamentarische System. Die Definition des premier-präsidentiellen Systems übernehmen sie von Duverger: auch hier wird der Präsident durch Volkswahl gewählt, verfügt ähnlich wie in der Definition Duvergers über beachtlichen Einfluss auf die Regierungsbildung und/ oder im Gesetzgebungsprozess und bildet die Exekutive gemeinsam mit einem vom Parlament bestimmten Premierminister und seinem Kabinett.

In präsidentiell-parlamentarischen Regierungssystemen wird der Präsident ebenfalls über eine Volkswahl gewählt. Dort ernennt und entlässt er die Minister, die nicht nur dem Präsidenten, sondern über die Möglichkeit des Misstrauensvotums auch dem Parlament gegenüber verantwortlich sind. Der Präsident hat entweder die Kompetenz, das Parlament aufzulösen oder verfügt über Gesetzgebungskompetenzen oder besitzt sogar beide Arten von Kompetenzen.

Beichelt (2001a) bietet das „balancierte Regierungssystem“ als eine alternative Typologisierungsmöglichkeit neben dem parlamentarischen und dem präsidentiellen System an. Seine

Kriterien der Zuordnung sind die Existenz eines direkt gewählten Präsidenten, der Einfluss des Präsidenten auf die Regierungsbildung und das Recht zur Auflösung des Parlaments, ein Dekretierungsrecht, ein Vetorecht und der Einfluss des Präsidenten auf die Regierungsarbeit. Beichelt argumentiert, dass in den balancierten Regierungssystemen konstitutionell ein stärkerer Einfluss des Präsidenten vorgesehen ist als in den parlamentarischen Systemen, es aber von den parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse abhängt, ob dieser tatsächlich ausgeübt wird. Die Einordnung der Regierungssysteme geschieht also letztendlich auf Grundlage der Verfassungswirklichkeit und nicht des Verfassungstextes (Beichelt 2001a: 136). Diese Argumentation ist aber problematisch, weil die Unterscheidung zwischen parlamentarischen und balancierten Regierungssystemen nicht immer trennscharf ist und eine Beurteilung der Verfassungswirklichkeit im ungünstigen Fall sehr subjektiv sein kann.

Zweifelhaft erscheint die Einordnung bestimmter Länder in die Typologien immer dann, wenn sie, wie etwa bei Rüb (2001) oder Ziemer/ Matthes (2004 für Polen) nur aufgrund eines oder zweier Merkmale vorgenommen wird (s. dazu auch Ismayr 2004). Angesichts der Vielfalt der Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa erscheint es allerdings als zu weitgehend, auf eine Kategorie der Mischsysteme zu verzichten, wie es Steffani (2002) vorschlägt, und statt dessen im Einzelfall von parlamentarischen Systemen mit mehr oder weniger Präsidentialdominanz zu sprechen. Brunner (2002) übernimmt die Typologie von Shugart und Carey, führt aber als zusätzliches und wichtigstes Kriterium die „politische Verantwortlichkeit der Regierung ausschließlich gegenüber dem Parlament“ (Brunner 2002: 79) an, die auch Steffani (2002) als Unterscheidungskriterium ins Feld führte. Mischsysteme zeichnen sich danach durch eine doppelte politische Verantwortung der Regierung sowohl dem Parlament als auch dem Präsidenten gegenüber und einen Einfluss des Präsidenten auf die Gesetzgebung aus.

Im Zusammenhang mit dem Verlauf von Verwaltungsreformen interessiert hier, welchen Einfluss die verschiedenen Regierungssysteme auf die politischen Prozesse im jeweiligen Land haben. In der politikwissenschaftlichen Debatte um die Vor- und Nachteile der jeweiligen Regierungssysteme geht es meist um die Unterstützung demokratischer Konsolidierungsprozesse.⁶² Laut Merkel (1999) schaffen semipräsidentielle Systeme ungünstige Voraussetzungen für die Konsolidierung der Demokratie, denn die „institutionelle Konkurrenz innerhalb der

⁶² Beinahe klassisch ist in diesem Zusammenhang die Kritik von Linz (1994) an präsidentiellen Systemen. Linz kritisiert folgende Punkte: Die doppelte demokratische Legitimation von Präsident und Parlament ist problematisch, wenn es zu Konflikten zwischen beiden Institutionen kommt. Die Rigidität präsidentieller Systeme durch feste Amtszeiten des Präsidenten, häufigere Regierungsumbildungen, eine stärkere Personalisierung und Polarisierung der Politik und die Gefahr, dass politische „Outsider“ ohne Rückhalt in der Parteienlandschaft zu Präsidenten gewählt werden. Der überwiegende Teil der Kritikpunkte trifft allerdings nur für rein präsidentielle Systeme zu, denen keines der hier untersuchten Länder zugeordnet wird.

Exekutive zwischen Staatspräsident und Regierungschef und die selten ausreichend trennscharf geklärten Kompetenzen zwischen präsidentieller Exekutive und parlamentarischer Legislative behindern im Falle unterschiedlicher parteipolitischer Mehrheiten die Entscheidungsfähigkeit“ (Merkel 1999: 154). Wenn der Präsident Einfluss auf die Regierungsbildung oder die Besetzung der Posten von Behördenleitern nimmt, schafft dies zusätzliche Konfliktlinien im Verwaltungsapparat, wenn einige der Minister und hohen Staatsbeamten eher dem Präsidenten nahe stehen, andere dagegen eher dem Premierminister.

Für den politischen Prozess stellt sich das Problem, dass der Präsident bei Reformentscheidungen, auch im Bereich der Verwaltungsreformen, als zusätzlicher Vetospieler auftritt. Dies ist besonders in der Situation der Kohabitation⁶³ relevant. Eine konfliktreiche Konstellation führt hier zu Entscheidungsblockaden in der Regierung, evtl. sogar zur Regierungsinstabilität. Bei der Nutzung der obengenannten Typologien wird oft angenommen, dass in den unterschiedlichen Regierungssystemen unterschiedliche *veto positions* existieren. Der Vetoplayer-Ansatz kann aber auch als alternativ zu der Typologisierung von Regierungssystemen verwendet werden. Dabei geht man davon aus, dass derselbe institutionelle Rahmen in verschiedenen Ländern mit unterschiedlichen Verläufen politischer Prozesse verknüpft sein kann (vgl. Elgie 2004: 327). In diesem Sinne stellt der Vetoplayer-Ansatz „some traditional distinctions like presidentialism versus parliamentarism used in comparative politics“ in Frage (Tsebelis 2002: 65).

Estland – frühe Verankerung des parlamentarischen Regierungssystems

Nach der Wiedererlangung der Unabhängigkeit 1991 erarbeitete eine verfassungsgebende Versammlung, zusammengesetzt aus Mitgliedern von Obersten Sowjet und Estnischem Kongress, eine neue Verfassung. Die Zeit der ersten Unabhängigkeit war während der Verfassungsgebung von hoher symbolischer Bedeutung. Mit der neuen Verfassung sollte an die erste Republik angeknüpft werden. Hieraus ergab sich die grundlegende Frage, ob man die präsidentiale Verfassung der ersten estnischen Republik wiederbeleben oder ein parlamentarisches System einführen sollte. Die verfassungsgebende Versammlung entschied sich dafür, ein parlamentarisches System einzuführen. Die neue estnische Republik sieht sich aber in einer formal-rechtlichen Kontinuität zur ersten estnischen Republik, und auch die neue Verfassung knüpft in einigen Elementen an die Tradition der Zwischenkriegszeit an.

⁶³ D.h. in den Fällen, in denen der Präsident aus einem anderen politischen Lager kommt als die Partei der parlamentarischen Mehrheit, die die Regierung stellt.

Am 28.6.1992 wurde die Verfassung in einem Referendum mit breiter Mehrheit angenommen. Größere Kontroversen um den Inhalt der Verfassung oder Veränderungen hat es seitdem nicht mehr gegeben (Lagerspetz/ Maier 2004: 73), so dass man sagen kann, der Verfassungsgebungsprozess ist in Estland relativ zügig und konfliktfrei vonstatten gegangen.

Estland hat gegenwärtig ein parlamentarisches Regierungssystem mit repräsentativer Präsidentschaft. Das Parlament (*Riigikogu*) ist ein Einkammerparlament mit 101 Abgeordneten, die auf vier Jahre gewählt sind.

Der estnische Präsident wird nicht direkt, sondern durch das Parlament gewählt.⁶⁴ Seine Amtszeit beträgt fünf Jahre, während dieser Zeit muss er Parteiämter ruhen lassen. Die Kompetenzen des Präsidenten sind vor allem repräsentativ, gehen aber über die des deutschen Bundespräsidenten hinaus. Er schlägt einen Premierminister vor und ernennt die von diesem benannten Regierungsmitglieder sowie weitere hohe Staatsbeamte, darüber hinaus hat er protokollarische Kompetenzen und ein suspensives, d.h. aufschiebendes Vetorecht im Gesetzgebungsprozess. Er kann ein Gesetz zur Beratung an das Parlament zurückgeben oder vom Staatsgerichtshof verfassungsrechtlich prüfen lassen. Im Unterschied zu Polen kann aber in Estland das präsidentielle Veto mit einfacher Mehrheit der Parlamentsabgeordneten zurückgewiesen werden.

Die estnische Exekutive wird vom Premierminister und seinem Kabinett gebildet, der Premierminister ernennt zwei Stellvertreter aus den Reihen der Minister. Die Regierung ist verantwortlich für Umsetzung der Gesetzgebung des Parlaments und anderer Parlamentsbeschlüsse sowie der vom Präsidenten erlassenen Rechtsakte, das Einreichen von Verträgen zur Ratifizierung durch das Parlament, das Einbringen von Gesetzentwürfen ins Parlament, insbesondere für die Erstellung des Haushaltsentwurfs und seine Umsetzung.

Der Präsident ernennt zwar den Premierminister und die Regierungsmitglieder, aber die Wahl des Premierministers hängt maßgeblich von der Parlamentsmehrheit ab. Der Präsident schlägt zunächst einen Kandidaten für das Amt des Premierministers vor. Dieser wird vom Parlament autorisiert, die Regierung zu bilden. Falls ein Premierminister vom Parlament abgelehnt wird, muss der Präsident einen weiteren Kandidaten präsentieren. Kann er das nicht, ist wiederum das Parlament zuständig.⁶⁵

⁶⁴ Die erste estnische Präsidentschaftswahl im Jahr 1992 war eine Direktwahl. Die Wahl hatte keinen klaren Sieger (Arnold Rüütel war stärkster Kandidat mit 40% der Stimmen, Lennart Meri gewann 29,5% und Rein Taagepera 23,3% der Stimmen). Der letzte Wahlgang wurde dann im Parlament durchgeführt. „To the considerable anger of many ordinary Estonians, the Parliament blithely disregarded the certainty that Rüütel would win a second-round popular vote and selected Meri“ (Steen/ Ruus 2002: 233).

⁶⁵ 1999 wurde Edgar Savisaar von Präsident Meri nicht mit der Regierungsbildung beauftragt, obwohl seine Partei stärkste Fraktion stellte. Dafür war jedoch das Parlament verantwortlich, das sich mehrheitlich auf einen

Im Unterschied zu Polen bestätigt das Parlament die Regierungsmannschaft, die der Premierminister zusammengestellt hat, nicht noch einmal. Das Parlament kann aber den einzelnen Ministern und auch dem Premierminister jederzeit sein Misstrauen aussprechen. Im Falle des Premierministers bedarf es einer 3/5-Mehrheit der Abgeordneten, ein konstruktives Misstrauensvotum ist hier nicht nötig. Diese relativ geringen Hürden zur Abberufung der Regierung stellen eine potentielle Gefährdung für die Regierungstabilität dar. Misstrauensvoten kommen aber in Estland selten vor, erst ein Premierminister (Mart Laar am Ende seiner ersten Amtszeit 1994) und ein Minister (Justizminister Ken-Marti Vaher im Jahr 2005) wurden durch Misstrauensvoten abgewählt⁶⁶.

Das estnische Regierungssystem wird eindeutig als parlamentarisch eingestuft (Merkel 1999, Beichelt 2001). Allerdings wird die Verfassungspraxis der Anfangszeit unterschiedlich bewertet. Lagerspetz und Maier (2004: 73) argumentieren z.B., dass das estnische System in der ersten Amtszeit Meris (1992-1996) durchaus Züge eines parlamentarisch-präsidentiellen Mischsystems aufwies⁶⁷. Präsident Meri war eine quer durch die politischen Parteien anerkannte Persönlichkeit, die auch über Regierungswechsel hinweg integrierend wirkte.

Eine estnische Besonderheit ist die Institution des Rechtskanzlers, der die Rechtmäßigkeit staatlicher Verfahren und staatlichen Handelns überwacht und in der ebenfalls von ihm ausgeübten Funktion als Ombudsmann Petitionen bearbeitet, die sich gegen Fälle des Missbrauchs staatlicher Autorität richten. Die Institution des Rechtskanzlers geht auf eine in skandinavischen Ländern verbreitete Tradition zurück und existierte in Estland bereits in der Zwischenkriegszeit.

Polen - Verschiebung des Kräftegleichgewichts zwischen Präsident und Premierminister

Bereits durch die Verfassung von 1989, die sogenannte Runde-Tisch-Verfassung, wurde eine bipolare Exekutive in Polen eingeführt, indem die exekutiven Kompetenzen dem Präsidenten und dem Ministerrat zugeschrieben wurden. 1989 wurde auch die zweite Parlamentskammer, der Senat, wieder eingeführt. Das polnische Parlament hat nun zwei Kammern, den Sejm und den Senat. Dem Sejm als unterer Parlamentskammer sind die wesentlichen legislativen Be-

anderen Kandidaten einigte, so dass der Ausgang der Abstimmung für den Präsidenten zum Zeitpunkt der Ernennung bereits absehbar war.

⁶⁶ Der Grund dafür war ein umstrittenes Programm zur Korruptionsbekämpfung, dem zu erreichende „Fallquoten“ pro Behörde festgelegt waren. Vaher kam aus derselben Partei (Res Publica) wie Premierminister Parts. Der Konflikt um Vaher führte zum Rücktritt der Regierung Parts im Mai 2005.

⁶⁷ Das Verhältnis zwischen Präsident und Premierminister klärte sich über Konflikte wie z.B. 1994, als Präsident Meri sich weigerte, zwei von Premierminister Laar nominierte Minister zu ernennen, aber schließlich klein beigeben musste.

fugnisse sowie das Recht auf Bestätigung oder Abberufung der Regierung übertragen worden. Der Senat als obere Parlamentskammer verfügt über Mitgestaltungsmöglichkeiten im Gesetzgebungsverfahren und ernennt Staatssekretäre (auf Vorschlag des jeweiligen Ministers), Wojewoden und andere höhere Staatsbeamte.

Diese Ausgestaltung der Verfassung bedeutete zugleich ein Anknüpfen an vorkommunistische Traditionen und ein Resultat des Kompromisses, der am Runden Tisch zwischen der Oppositionsbewegung und den Vertretern des alten Regimes geschlossen wurde. So wurde 1989 ein starker Präsident eingeführt als ein Instrument der Herrschaftssicherung der kommunistischen Eliten, und die Wiedereinführung des Senats als zweiter Parlamentskammer stellte zwar einen Rückgriff auf eine Vorkriegstradition dar, war aber in erster Linie eine Kompensation für den „kontraktierten“ (in halbfreien Wahlen gewählten) Sejm. Die Verfassungsgebung in Polen verlief recht schwierig. Nachdem der Runde Tisch 1989 einige Veränderungen an der sozialistischen Verfassung vorgenommen hatte, wurde 1992 eine Übergangsverfassung, die sogenannte Kleine Verfassung, erlassen. Die Annahme der derzeit gültigen Verfassung erfolgte 1997 in einem Referendum. Dies war von politischen Konflikten um die Kompetenzverteilung zwischen Präsident und Premierminister, aber auch um die Aufnahme religiöser Elemente etwa in die Präambel begleitet. Im Prozess der Verfassungsgebung verschob sich das Kräfteverhältnis zwischen dem Premierminister als Vorsitzendem des Ministerrats und dem Präsidenten zugunsten des Premierministers. Dies ging mit der Konsolidierung des politischen Systems einher, d.h. es veränderte sich sowohl das Verfassungsrecht als auch die Verfassungspraxis. Zu Beginn der 1990er Jahre wurde das polnische Regierungssystem meist als ein semipräsidentielles System bezeichnet (siehe z.B. Merkel 1996). Im Laufe der Entwicklung wurden die Kompetenzen des Präsidenten mehr und mehr eingeschränkt, während die Position des Premierministers und des Ministerrats gestärkt wurde.

In der am Runden Tisch ausgehandelten Verfassung von 1989 und der Kleinen Verfassung von 1992 waren die Kompetenzen von Präsident und Premierminister in einigen Bereichen nur unklar abgegrenzt. Dies betraf insbesondere die Vertretung des Landes in der Außenpolitik und die Ernennung von Ministern für die sogenannten präsidentiellen Ressorts Inneres, Äußeres und Verteidigung. Präsident Wałęsa (1990-1995) versuchte seine Kompetenzansprüche insbesondere in der Zeit der Kohabitation mit den Regierungskoalitionen der postkommunistischen Parteien (1993-1995) auszuspielen. Sein Amtsnachfolger Kwaśniewski (seit 1995) agierte zurückhaltender.

Mit der Verabschiedung der Verfassung von 1997 erfuhr die Rolle des Präsidenten eine klare Einschränkung (Banaszak 2003). Der Präsident ernennt den Premierminister und die Minister.

Bei der Ernennung des Premierministers ist er vom Votum des Parlaments, genauer des Sejm, abhängig. Im Konfliktfall ist ein mehrstufiges Verfahren unter Beteiligung von Präsident und Parlament vorgesehen. Die Minister kann der Präsident nur nach Nominierung durch den Premierminister ernennen. Auch hier wurden seine Rechte im Vergleich zur Kleinen Verfassung eingeschränkt, da auf das Mitspracherecht des Präsidenten zur Besetzung der Ressorts Inneres, Äußeres und Verteidigung verzichtet wurde. Im Gesetzgebungsverfahren besitzt der Präsident ein Vetorecht. Die zur Überstimmung des präsidentiellen Vetos notwendige Parlamentsmehrheit wurde durch die neue Verfassung zwar von einer Zweidrittel- zu einer Dreifünftelmehrheit verringert, ist aber immer noch schwer zu erreichen. In einigen streng bestimmten Fällen kann der Präsident den Sejm auflösen.⁶⁸

Der Präsident bestimmt, wie in Estland auch, den Kandidaten für das Amt des Premierministers. Dieser stellt dann eine Regierung zusammen, die zusammen mit dem Premierminister vom Parlament bestätigt wird.

Der Premierminister hat eine leitende und koordinierende Funktion innerhalb des Ministerrats (Verfassung Polen 1997, Art. 148). Er kann im Gegensatz zur früheren Verfassung nur noch mit einem konstruktiven Misstrauensvotum vom Parlament abberufen werden. Der Ministerrat ist ein kollektives Entscheidungsorgan und setzt sich aus dem Premierminister, Ministern mit und ohne Geschäftsbereich sowie Vertretern bestimmter Ausschüsse und Zentralbehörden (wie des Komitees für wissenschaftliche Forschung KBN oder des Amtes für Europäische Integration UKIE) zusammen. Darüber hinaus können weitere vom Premierminister bestimmte Personen an den Kabinettsitzungen teilnehmen, allerdings ohne Stimmrecht. Laut Verfassung (Verfassung Polen 1997, Art. 146) obliegt dem Ministerrat die Formulierung und Durchführung der staatlichen Politik. Ihm fallen dabei alle Aufgaben zu, die nicht explizit anderen Organen der Staatsverwaltung übertragen wurden. Dies betrifft insbesondere die Implementation der Gesetze, die Koordination und Kontrolle der Tätigkeit der Staatsverwaltung und die Herstellung der äußeren und inneren Sicherheit.

Die Minister leiten eigenverantwortlich einen bestimmten Regierungsbereich bzw. erfüllen eine durch den Premier zugewiesene Aufgabe (Minister ohne Geschäftsbereich). Die Aufgaben, die der Minister in dem ihm übertragenen Regierungsbereich zu erfüllen hat, und die Behörden, die seinem Ministerium unterstehen, werden in gesonderten Gesetzen bestimmt. Die Minister sind dem Parlament gegenüber sowohl kollektiv als auch individuell für ihren

⁶⁸Der Präsident muss den Sejm auflösen, wenn nach Abschluss des mehrstufigen Entscheidungsverfahrens keine Regierung zustande gekommen ist. Er kann ihn auflösen, wenn der Staatshaushalt vier Monate nach seiner Vorlage durch die Regierung noch nicht vom Parlament verabschiedet worden ist.

Kompetenzbereich verantwortlich. Sie können vom Parlament durch ein einfaches Misstrauensvotum einzeln abberufen werden. Misstrauensanträge gegen Minister sind keine Seltenheit, meist scheiterten sie aber daran, dass die erforderliche Parlamentsmehrheit nicht zustande kam.

Mittlerweile wird Polen aufgrund der Direktwahl des Präsidenten und des Vetorechts von einigen Autoren als ein premier-präsidentielles Mischsystem (s. Ziemer/ Matthes 2004: 194, Merkel 1999) oder auch „balanciertes“ Regierungssystem (Beichelt 2001a und 2001b) eingeordnet, doch die Kernkompetenzen liegen bei dem durch das Parlament legitimierten Ministerrat mit dem Premierminister an der Spitze. Daher argumentiert etwa Brunner (2002), dass Polen sich mit den Verfassungsänderungen von 1997 von einem Mischsystem zu einem parlamentarischen System gewandelt hat. Diese Einschätzung erscheint zutreffend, wenngleich man betonen muss, dass die Kompetenzen des Präsidenten immer noch über rein repräsentative Funktionen hinausgehen.

Zwar sind die Kernkompetenzen im Hinblick auf die Lenkung der Ministerialverwaltung dem Ministerrat bzw. dem Premierminister zugeschrieben, aber der starke Einfluss des Präsidenten in Polen schafft Konfliktpotential und erhöht den Koordinierungsbedarf für die Akteure in der Ministerialverwaltung. In einigen Fällen kommt es zu einer Art Lagerbildung, wenn bestimmte Staatsbeamte eher dem Präsidenten nahe stehen und andere eher dem Premierminister.⁶⁹

4.2.2 Parteiensysteme

Die Struktur der Parteiensysteme ist mit verantwortlich für die Zusammensetzung und Stabilität der Regierungen und somit ein weiteres Element der Rahmenbedingungen für Verwaltungsreformen. Die Struktur des Parteienwettbewerbs hat aber auch direkte Auswirkungen auf die Verwaltung, v.a. im personellen Bereich in der Frage der Politisierung von Stellenbesetzungen.

Zur Erklärung der Formierung von Parteiensystemen in Mittel- und Osteuropa werden in der politikwissenschaftlichen Diskussion unterschiedliche Ansätze herangezogen. Zu nennen sind hier der Transformationskonflikt (Kitschelt et al. 1999), die gesellschaftlichen *Cleavage*-

⁶⁹ Ein Beispiel hierfür ist Adam Tański, der kurzzeitig Landwirtschaftsminister war und eher als Mann des Präsidenten Kwaśniewski galt. Allerdings trat er auf Grund mangelnder politischer Unterstützung nach wenigen Monaten zurück.

Strukturen (Beichelt 2001 dem klassischen Ansatz von Lipset und Rokkan 1967 folgend)⁷⁰ und die Gestaltung des Wahlsystems (Nohlen/ Kasapovic 1997).

Die Parteiensysteme in den mittelosteuropäischen Ländern weisen auch mehr als 15 Jahre nach dem Systemwechsel noch einige der Besonderheiten auf, die für die Anfangsjahre beschrieben wurden (vgl. etwa von Beyme 1997, Kitschelt 1995, Kitschelt et al. 1999, Segert/ Stöss 1997, für eine aktuellere Darstellung Beichelt 2001a). Hier sind zunächst die Fragmentierung und Instabilität der Parteiensysteme zu nennen. Die mittelosteuropäischen Parteiensysteme sind häufig Vielparteiensysteme und die jeweiligen Parteien verfügen nur über eine mittelgroße bis kleine Wählerschaft. Häufige Neu- und Umgründungen von Parteien sind an der Tagesordnung. Dies ist im Zusammenhang zu sehen mit der Volatilität, d.h. der starken Wählerfluktuation. Die Parteien sind als Organisationen nicht sonderlich stabil, sie haben oft – mit Ausnahme der Nachfolgeorganisationen von kommunistischen Parteien oder Blockparteien – nur wenige Mitglieder. Sie sind nicht an bestimmte Milieus gebunden (mit Ausnahme ausgesprochener Bauernparteien), in denen sie eine Stammwählerschaft hätten, sondern gruppieren sich um bekannte Persönlichkeiten herum. Eine klare programmatische Identifikation politischer Lager oder eine Einordnung nach dem in westeuropäischen Parteiensystemen anzutreffenden „Rechts-Links-Schema“ ist in den meisten Ländern schwierig, da die wirtschaftspolitische Ausrichtung der Parteien oft nicht mit ihrer Ausrichtung in soziokulturellen Fragen übereinstimmt. Jedoch ist es möglich, wie Beichelt (2001) in Anknüpfung an andere Autoren (Kitschelt 1999, Klingemann 1994, Segert/ Stöss 1997) eine Einteilung in Parteienfamilien vorzunehmen, wobei Beichelt einerseits sozioökonomische Parteien auf einem Kontinuum marktorientiert – umverteilungsorientiert einordnet und andererseits Parteien mit einem Schwerpunkt auf werte- und identitätsbezogenen Themen identifiziert.

In einigen Ländern, wie etwa in Polen, sind die Parteiensysteme polarisiert. Die Polarisierung in zwei gegensätzliche politische Lager geht entweder aus dem Systemkonflikt hervor und trennt kommunistische Nachfolgeparteien von Nachfolgeparteien der ehemaligen demokratischen Opposition oder sie manifestiert sich in einzelnen nationalistischen bzw. Minderheitsparteien mit polarisierendem Potential (Beichelt 2001a: 277 ff.). Eine starke Polarisierung

⁷⁰ Diesem Ansatz zufolge verliefen die wichtigsten Konfliktlinien (*cleavages*) Ende des 19. Jahrhunderts, als sich die modernen Parteiensysteme herausbildeten, zwischen Aristokratie und Industriebourgeoisie (ausgedrückt durch konservative und liberale Parteien), Bourgeoisie und Proletariat (hier traten sozialistische Parteien hinzu), Stadt und Land (markiert durch die Entstehung von Bauernparteien) sowie zwischen Protestanten und Katholiken (Lipset/ Rokkan 1967). In den mittelosteuropäischen Staaten stellte sich die Situation zur Zeit der Transformation anders dar, hier waren weltanschaulich-kulturelle Konfliktlinien bedeutsamer. Kristallisationspunkte waren hier die Haltung zum kommunistischen Regime und die Betonung der nationalen Identität bzw. die Öffnung zum Westen.

schränkt die Koalitionsfähigkeit der Parteien ein und macht parteiübergreifende Konsensbildung nahezu unmöglich. Regierungswechsel bedeuten unter den Bedingungen zweier polarisierter Lager nicht nur den Abbruch politischer Vorhaben der Vorgängerregierung, sondern auch einen umfassenden personellen Austausch in der Verwaltung, da den Beamten, die mit der Vorgängerregierung assoziiert werden, misstraut wird.

Auf die Frage, ob es im Gefolge des EU-Beitrittsprozesses eine Konsolidierung der Parteiensysteme gegeben hat, ist keine eindeutige Antwort möglich (vgl. (Grzymala-Busse/ Innes 2003, Lewis 2005). Wahrscheinlich kam es durch die Orientierung auf das Ziel EU-Beitritt zu einer Verstärkung des *Policy-Making*, aber nicht zu einer nachhaltigen Konsolidierung von Parteiensystemen.

Unter den Bedingungen fragmentierter und instabiler Parteiensysteme sind Einparteienregierungen in den mittelosteuropäischen Staaten eine absolute Ausnahme, in den überwiegenden Fällen gab es Koalitionsregierungen, auch breite Koalitionen mit vielen Parteien, und sogar Minderheitsregierungen. Auf die Tätigkeit der Ministerialverwaltung hat dies direkte Auswirkungen, denn Koalitionsregierungen, v.a. Mehrparteienkoalitionen, erschweren die Konsensbildung und machen politische Koordination schwieriger. Der Koalitionsproporz bei der Besetzung von Führungspositionen in der Verwaltung schafft Konfliktlinien innerhalb der Behörden und Regierungswechsel aufgrund von Koalitionsbrüchen bringen Personalaustausch und damit Verwerfungen in der Verwaltung mit sich.

Estland - ein fluides Parteiensystem

Die estnische Parteienlandschaft ist relativ zersplittert und veränderlich. Ihren Ausgangspunkt hatte die Entwicklung des Parteiensystems in der Umweltbewegung der 1980er Jahre und der sich daraus gründenden Volksfront. Grofman et al. (2000) unterscheiden bei der Entwicklung des estnischen Parteiensystems drei Phasen:

In der ersten Phase von 1987-1991 bildete sich eine Volksbewegung, die zum einen die Umweltproblematik und zum anderen die Erlangung der estnischen Unabhängigkeit zum Thema machte. Noch vor den ersten freien Wahlen 1992 zerfielen diese heterogene Strömungen umfassenden „Umbrellaorganisationen“ wie die Estnische Volksfront in zahlreiche kleine Parteien. Die Parteien dieser Phase kann man als Protoparteien bezeichnen, da sie programmatisch und auch organisatorisch noch nicht gefestigt waren (Grofman et al. 2000: 37, von Beyme 1997: 14).

In der zweiten Phase von 1992 bis 1994 kam es zu häufigen Umgründungen, Spaltungen und Fusionen der Parteiorganisationen, so dass Grofman et al. (2000: 341) diese Phase als „fission and fusion among parties“ bezeichnen. Sie charakterisieren die Entwicklungen dieser Zeit als ein sich schnell drehendes Parteienkaleidoskop, in dem sich Parteien um einzelne Führungspersonlichkeiten herum formierten, ohne sich über klare Programmpunkte oder Wählergruppen zu identifizieren. Die Gründe für die Zersplitterung der Parteienlandschaft lagen in den geringen Anforderungen an die Registrierung einer Partei und auch dem geltenden Verhältniswahlssystem. Trotz einer 5%-Hürde waren nach den Wahlen 1992 neun Parteien im estnischen Parlament vertreten. Die ursprünglichen Fraktionen spalteten sich allerdings im Laufe der Legislaturperiode auf und setzten sich neu zusammen, so dass die Parlamentsfraktionen nicht mehr mit den ursprünglichen Wahlparteien übereinstimmten.⁷¹

In der dritten Entwicklungsphase von 1995 bis 1999 verlangsamte sich das Kaleidoskop, die Parteienlandschaft stabilisierte sich, ohne dass es allerdings zur Ausbildung eines strukturierten Parteiensystems kam. Diese Entwicklungen standen im Zusammenhang mit dem neuen Parteiengesetz, das 1994 verabschiedet wurde. Danach galten höhere Anforderungen an die Registrierung einer Partei.⁷²

Unter den vielen Parteien, die in Estland existieren, sollen im folgenden die wichtigsten vorgestellt werden. Die Gemäßigten (*Mõõdukad*, M) vertreten die städtische Bevölkerung und die Kleinbauern und stehen den Gewerkschaften nahe (Lagerspetz/ Maier 2004). Die Gemäßigten stellten 1994-95 den Ministerpräsidenten Tarand, ihr gegenwärtiger Vorsitzender ist Ivari Padar. Während des Europa-Wahlkampfes 2004 benannte sich die Partei in Sozialdemokraten um.⁷³ Die Zentrumspartei (*Eesti Keskerakond*, K) mit ihrem Vorsitzenden Edgar Savisaar war bereits an mehreren Regierungen beteiligt. Die Partei tritt für sozialpolitische Themen und die Integration der russischsprachigen Bevölkerung ein. Nach Ansicht von Maier und Lagerspetz (2004: 89) vertritt sie eine „Mischung von konservativen und progressiven Ideen und geriert sich ungemein populistisch“. 2002 bildete die Zentrumspartei eine Koalition

⁷¹ Für die Gründung einer Fraktion sind fünf Abgeordnete erforderlich, Abgeordnete können ihre Partei oder Fraktion allerdings verlassen und fraktionslos weiterarbeiten (van Meurs/ Pettai 2002).

⁷² Um als Partei zugelassen zu werden, musste eine Organisation nun mindestens 1000 Mitglieder haben. Allerdings galt bis 1998 eine Übergangsregelung, in dieser Zeit konnten auch Parteien mit nur 200 Mitgliedern zugelassen werden. Seit 1999 muss eine Partei mindestens 2000 Mitglieder haben, dadurch wurden die meisten der kleinen Splitterparteien eliminiert (Lagerspetz/ Maier 2004: 88). 1998 wurden auch Wahlbündnisse zwischen Parteien verboten, die Parteien konnten nur noch mit gemeinsamen Listen starten, mussten dann allerdings auch im Parlament in derselben Fraktion verbleiben.

⁷³ Die Umbenennung erfolgte, um leichter als Teil der sozialdemokratischen Parteienfamilie innerhalb des Europaparlaments identifizierbar zu sein. Allerdings weist die langjährige Vermeidung des Begriffs „sozialdemokratisch“ auf die Sensibilitäten im Umgang mit diesem Begriff hin (vgl. Strohbach i.E.).

mit der neoliberalen Reformpartei. Die Sammlungspartei (*Eesti Koondrakond* EK) stellte mit Tiit Vähi und Mart Siimann, der auch Vorsitzender der Partei ist, zwei Premierminister. Gegenwärtig hat die Partei allerdings keine politische Bedeutung mehr. Die Volksunion (*Eesti-maa Rahvaliit*, ER) ist 1999 aus der Landvolkpartei (*Eesti Maarahva Erakond*, EME) hervorgegangen. Der gegenwärtige Präsident Arnold Rüütel entstammt dieser Partei und war ihr langjähriger Vorsitzender. Die Partei tritt für mehr Protektionismus und staatliche Eingriffe in der Wirtschaftspolitik ein, ihre Wählerbasis findet sie vor allem in den Gruppen der Reformverlierer, z.B. der ehemaligen Kolchosbauern. Die Vaterlandspartei (*Isamaa* bzw. *Pro Patria*, I) startete 1992 als Koalition mehrerer konservativer Parteien.⁷⁴ Sie vertritt im Kern eine neoliberale Wirtschaftspolitik. Der zweimalige Ministerpräsident Mart Laar war lange Jahre Vorsitzender der Partei. Das Auseinanderbrechen der Wahlkoalition war einer der Gründe für das Ende der ersten Regierung Laar 1994. Nach einer Phase des Niedergangs gründete sich die Vaterlandspartei 1999 neu und erholte sich in den folgenden Jahren soweit, dass sie 1999 erneut zur stärksten Partei gewählt wurde und mit Mart Laar ein zweites Mal den Ministerpräsidenten stellte. Die Reformpartei (*Eesti Reformirakond*, ER) spielte stets eine zentrale Rolle in der estnischen Politik. Sie war als Koalitionspartnerin an den letzten drei estnischen Regierungen beteiligt, mit ihrem Vorsitzenden Siim Kallas stellte sie 1992/93 auch den Premierminister. Sie wurde 1994 gegründet und verfolgt eine neoliberale Programmatik. Die Partei *Res Publica* wurde 2001 gegründet.⁷⁵ Die Partei erfuhr Unterstützung durch den immer noch weithin geschätzten Ex-Präsidenten Lennart Meri. In den Wahlen 2003 wurde sie mit 24,6% stärkste Partei und ihr Vorsitzender Juhan Parts war von 2003 bis 2005 Ministerpräsident. Nach Einschätzung von Lagerspetz und Maier (2004: 90) benutzte *Res Publica* in ihrem Wahlkampf „traditionelle populistische Themen (Notwendigkeit des Kampfes gegen Kriminalität, Drogenmissbrauch und Korruption)“ und stellten sich in die Tradition von Parteien gegen das Establishment, um gleichzeitig Verbindungen zu Industrie- und Handelsverbänden sowie Geschäftsleuten zu pflegen. Bereits in den Wahlen zum Europaparlament erlebte die Partei allerdings einen raschen Abfall in der Wählergunst und errang nur noch 6,7% der Stimmen.

Ein Problem für die Vertretung der russischsprachigen Bevölkerung ist, dass nur estnische Staatsbürger das Wahlrecht haben und auch nur sie Mitglieder von Parteien sein dürfen. Weniger als ein Drittel der ca. 350 800 in Estland lebenden Personen russischer Abstammung

⁷⁴ Die Liberaldemokratische Union (*Eesti Liberaaldemokratlik Partei*, EL), die Christdemokratische Union, *Eesti Kristlik Demokraatlik Liit*, EVKE), die Sammlungspartei (EK), und die Konservative Partei (*Eesti Konservatiivne Rahverankond* EKR).

⁷⁵ Ihr erster Vorsitzender war der exil-estnische Professor Rein Taagepera.

besitzt allerdings die estnische Staatsangehörigkeit, ca. 97 300 sind russische Staatsangehörige und 172 000 sind staatenlos (EU Kommission 2003a: 31).⁷⁶ Trotzdem gibt es einige Parteien, die die russischsprachige Bevölkerung in Estland vertreten. Die Vereinigte Volkspartei (*Eesti Ühendatud Rahvapartei*) ist die wichtigste Partei der russischen Minderheit. Sie befasst sich nur mit Minderheitenfragen und war 1999-2003 im Parlament vertreten. Die Russische Partei in Estland (*Vene Erakond Eestis*) hat ca. 400 Mitglieder und ist inhaltlich an Russland orientiert.

Das estnische Parteiensystem ist wenig polarisiert. Es dominieren die liberalen Parteien. Zwischen den Parteien besteht ein Grundkonsens in den „großen Fragen“ der Westintegration und Marktwirtschaft. Erkennbare *cleavages*, die sich auch im Parteiensystem widerspiegeln, bestehen zwischen Stadt- und Landbevölkerung und auch zwischen Transformationsgewinnern und -verlierern. Der Sieg Arnold Rüütels bei den Präsidentschaftswahlen 2001 lässt sich vor diesem Hintergrund auch als Sieg des „anderen“, des ländlichen Estland gegenüber den städtisch geprägten politischen Eliten deuten. Eine weitere gesellschaftliche Spaltung, die sich aus den genannten Gründen aber bisher nicht so deutlich im politischen System widerspiegelt, ist die zwischen estnischer und russischsprachiger Bevölkerung.

Die Parteien definieren sich stärker über Persönlichkeiten als über Programme. Die geringe programmatische Polarisierung eröffnet eine Vielzahl von Koalitionsmöglichkeiten. Koalitionen werden weniger auf der Grundlage programmatischer Nähe als im Gefolge situativer Absprachen der Parteispitzen geschlossen und zerbrechen meist aufgrund von Skandalen einzelner Politiker oder persönlicher Rivalitäten.

Polen - ein polarisiertes und fragmentiertes Parteiensystem

Das polnische Parteiensystem war zumindest bis in die jüngste Zeit immer noch durch Konfliktlinien geprägt, die in der kommunistischen Vergangenheit und der frühen Transformationsperiode ihren Ursprung hatten. Dabei standen ein postkommunistisches Lager und ein bürgerliches Lager, das sich aus der Solidarność-Bewegung entwickelt hat, gegenüber.

⁷⁶ Voraussetzungen für eine Einbürgerung sind nach dem 1995 erlassenen und 1998 novellierten Staatsangehörigkeitsrecht, dass die betreffende Person sich vor dem 1. Juli 1990 in Estland niedergelassen und ihren ständigen Aufenthalt dort hat oder sich seit mindestens fünf Jahren legal dort aufhält, estnische Sprachkenntnisse, Kenntnisse der estnischen Verfassung und des Staatsbürgerschaftsrechts nachweisen kann, über ein ständiges Einkommen verfügt, dem estnischen Staat gegenüber loyal ist und bereit ist, einen entsprechenden Eid abzulegen. Vor allem die Sprach- und Einbürgerungstests halten viele Angehörige der russischen Minderheit davon ab, sich in Estland einbürgern zu lassen.

Die Parteien, die diesen beiden Lagern zuzuordnen sind, unterscheiden sich vor allem durch ihre Sichtweise der kommunistischen Vergangenheit und dementsprechend ihre Herangehensweise an den Umgang mit dieser Vergangenheit. Darüber hinaus sind kulturelle Fragen, wie z.B. die Rolle der katholischen Kirche im politischen Leben, prägend für die Unterschiede zwischen den politischen Parteien, weniger sozioökonomische Fragen (vgl. Szczerbiak 2003, Ziemer 2003a). Trotz einer klaren Polarisierung in zwei rivalisierende Lager und dementsprechender soziokultureller Wählerpräferenzen konnte sich aber kein Zwei-Parteiensystem entwickeln. Das polnische Parteiensystem ist fragmentiert und instabil, Neu- und Umgründungen von Parteien sind an der Tagesordnung.

Die 1990er Jahre hindurch war das postkommunistische Lager stärker integriert und auch stabiler als das konservative. Die dominierende Partei war die SLD (*Sojusz Lewicy Demokratycznej*, Allianz der Demokratischen Linken). Diese Partei startete zunächst als Wahlbündnis unter Führung der kommunistischen Nachfolgepartei Sozialdemokratie der Republik Polens (*Socjaldemokracja Rzeczpospolitej Polskiej*, SdRP) und gestaltete sich 1999 zur Partei um. Sie regierte bisher zweimal (1993-1997 und 2001-2003) in Koalition mit der Polnischen Bauernpartei (*Polskie Stronnictwo Ludowe*, PSL), einer ehemaligen Blockpartei, die die ländliche und vor allem bäuerliche Wählerschaft repräsentiert (auf diese Partei und auch die anderen Parteien mit eher ländlicher Wählerschaft wird im Kapitel 6.1.2 näher einzugehen sein). Von März 2003 bis Mai 2005 regierte die SLD in Koalition mit der Arbeitsunion (*Unia Pracy*, UP), einer sozialdemokratischen Partei, die sich von ihren Ursprüngen her nicht eindeutig der Einteilung in ein postkommunistisches und ein konservatives Lager zuordnen lässt und deren politische Konzepte weiter linksgerichtet sind als die der Postkommunisten. Im Laufe der Jahre 2003/ 2004 erlebte die SLD einen Niedergang und es kam zur Abspaltung der Sozialdemokratie Polens (*Socjaldemokracja Polska*, SDPL).⁷⁷

Auf der konservativen Seite des politischen Spektrums waren Parteiumbildungen und Neugründungen von Beginn an sehr häufig. Die konservativen Regierungen in den 1990er Jahren waren daher meist Mehrparteienkoalitionen. Parteien, die in einer Legislaturperiode die Regierung stellten, waren in der nächsten oft schon bedeutungslos. Dies führte 1993 dazu, dass die Mehrheit der Parteien, die aus der *Solidarność* heraus entstanden waren, aufgrund einer neuen Wahlordnung den Einzug ins Parlament verfehlten.⁷⁸ Als Reaktion darauf wurde

⁷⁷ Anfang 2005 gründeten mehrere prominente Politiker die Demokratische Partei (PD, *Partia Demokratyczna*), eine Partei, die sich den traditionellen Lagern ebenfalls nicht mehr zuordnen lässt und den Anspruch erhebt, die Mitte zu repräsentieren.

neuen Wahlordnung den Einzug ins Parlament verfehlten.⁷⁸ Als Reaktion darauf wurde 1996 aus mehr als 40 konservativ orientierten Parteien und Organisationen die Wahlaktion *Solidarność* (*Akcja Wyborcza Solidarność*, AWS) gegründet, die schnell von der Wählerschaft akzeptiert wurde und von 1997-2001 mit Jerzy Buzek den Premierminister stellte. Die AWS regierte in Koalition mit der Freiheitsunion (*Unia Wolności*, UW), einer liberalen Partei, die viele der international bekannten Politiker wie Tadeusz Mazowiecki, Leszek Balcerowicz oder Bronisław Geremek vereinigte. Jerzy Buzek war der erste polnische Premierminister, der die volle Legislaturperiode im Amt blieb, obwohl es im April 2000 zum Koalitionsbruch kam und die UW die Koalition verließ.

Durch die Gründung der AWS erwarteten viele Kommentatoren (s. etwa Ziemer 1998, Mattes 2002) die Herausbildung eines bipolaren Parteiensystems, in dem ähnlich wie in Deutschland kleinere Parteien die Rolle des Züngleins an der Waage spielen würden. Allerdings verloren nach den Wahlen 2001, die wieder die SLD an die Regierung brachten, sowohl AWS als auch UW an Bedeutung und die in ihnen organisierten Politiker gründeten neue Parteien. Derzeit dominieren im rechten Lager die Partei Recht und Gerechtigkeit (*Prawo i Sprawiedliwość*, PiS), eine mit eher populistischen *Law-and-Order*-Konzepten agierende Partei, gegründet vom ehemaligen Justizminister Lech Kaczyński und seinem Zwillingsbruder Jarosław, und die Bürgerplattform (*Platforma Obywatelska*, PO), die von mehreren bekannten liberalen und Mitte-Rechts-Politikern gegründet wurde.⁷⁹ Die Wählergunst besitzen weiterhin die populistische Bauernpartei *Samoobrona* (Selbstverteidigung) und die katholisch-konservative Liga der polnischen Familien (*Liga Polskich Rodzin*, LPR). Die letzteren beiden Parteien sind erklärt europaskeptisch bzw. antieuropäisch.⁸⁰

4.2.3 Regierungsstabilität

Regierungswechsel sind in den mittelosteuropäischen Ländern häufiger als in den meisten der etablierten Demokratien Westeuropas. Dies trifft insbesondere für die erste Hälfte der 1990er

⁷⁸ Die Wahlordnung war verändert worden, nachdem in der vorangegangenen Legislaturperiode die Zusammensetzung des Parlaments extrem zersplittert war, was fragile Mehrheiten und extreme Instabilität der Regierungen zur Folge hatte.

⁷⁹ Die PO wurde von Andrzej Olechowski, der als Parteiloser in früheren Regierungen die Posten des Außenministers und des Finanzministers bekleidet hatte, dem ehemaligen AWS-Mitglied Maciej Płazynski und Donald Tusk, einem ehemaligen Mitglied der UW, gegründet.

⁸⁰ Bezeichnenderweise waren sie in den Wahlen zum Europaparlament im Juni 2004 sehr erfolgreich. Die LPR erlangte 15,9 % der Stimmen und 10 Sitze im Europaparlament und Samoobrona gewann 11,6 % der Stimmen und 7 Sitze. Die übrigen polnischen Sitze teilen sich PO (19), SLD (8), PiS (4) und UW (7), <http://www.netzzeitung.de/spezial/europa/290405.html> (3.11.2004).

Jahre zu. Regierungswechsel sind zwar ein integraler Bestandteil eines demokratischen Systems, doch beschränken allzu häufige Regierungswechsel die Gestaltungsmöglichkeiten der Politiker. Langfristig angelegte politische und administrative Reformen werden erschwert. Somit ist die Regierungsstabilität ein wichtiger Faktor, der den Verlauf der Verwaltungsreformen in Polen und Estland beeinflusste (s. Kap.5).

Ein grundsätzliches Problem für die systematische Behandlung von Regierungswechseln ist das einer einheitlichen Zählung der Regierungen. In der Literatur übereinstimmend verwendete Kriterien zur Markierung von Beginn und Ende einer Regierung sind Parlamentswahlen, der Wechsel eines Premierministers und auch Veränderungen der Regierungskoalition, d.h. Austritt oder Eintritt einer Koalitionspartei (s. Sanders/ Herman 1977, Harfst 2001, Müller-Rommel/ Fettelschoss 2004).

Die Zählung der Regierungen in den mittelosteuropäischen Transformationsländern beginnt jeweils mit der ersten aus freien Parlamentswahlen in einem unabhängigen Staat hervorgegangenen Regierung („founding government“). Polens halbfreie Parlamentswahlen von 1989 stellen hier einen Sonderfall dar, daher werden hier erst die vom 1991 gewählten Parlament eingesetzten Regierungen gezählt. Übergangsregierungen (*caretaker governments*), d.h. Regierungen, die nicht aus Wahlen hervorgegangen sind, sondern denen nach dem Rücktritt einer Regierung die Regierungsgeschäfte bis zur Einsetzung einer neuen Regierung durch Wahlen übertragen wurden, werden hier, anders als bei Harfst (2001), nicht von der Zählung ausgenommen, da auch für diese Perioden zutrifft, dass aufgrund von Regierungswechseln keine weitreichenden politischen Entscheidungen getroffen werden konnten.

Die vergleichende Messung der Regierungsdauer wird ein wenig dadurch verkompliziert, dass die Angaben zu Amtszeiten der Regierungen und Premierminister nicht immer übereinstimmen. Für den Vergleich von Estland und Polen lässt sich das mit den unterschiedlichen Verfahren bei der Einsetzung der Regierung (in Polen wird im Gegensatz zu Estland zunächst der Premierminister und später sein Kabinett vom Parlament bestätigt, s.o.) erklären. Hier wird zur besseren Vergleichbarkeit von der Annahme ausgegangen, dass eine Regierung auch nach ihrem Rücktritt so lange im Amt ist, bis die neue Regierung antritt.

Estland - Regierungsinstabilität und personelle Kontinuität

Die estnische Unabhängigkeit wurde im August 1991 erklärt und die neue Verfassung im Juni 1992 angenommen. Die Regierung Savisaar und die Übergangsregierung von Tiit Vähi, die in diesem Zeitraum amtierten, gehen daher nicht in die Zählung der estnischen Regierungen ein.

Im September 1992 fanden die ersten Parlamentswahlen nach der Unabhängigkeit statt und brachten das Kabinett von Premierminister Mart Laar an die Regierung.

Tabelle 6: Die estnischen Regierungen von 1990 bis 2004⁸¹

Dauer	Regierungschef	Regierungskoalition
08.05.1990 – 29.01.1992	Edgar Savisaar	Rahvarinne
30.01.1992 – 21.10.1992	Tiit Vähi	Übergangsregierung
21.10.1992 – 08.11.1994	Mart Laar	I, M, ERSP
08.11.1994 – 17.04.1995	Andres Tarand	M, I, ERSP
17.04.1995 – 06.11.1995	Tiit Vähi	KMÜ (EK + EME), PÜ, EM, K
06.11.1995 – 21.11.1996		KMÜ (EK + EME), PÜ, EM, RK
21.11.1996 – 17.03.1997		KMÜ (EK + EME)
17.03.1997 – 25.03.1999	Mart Siimann	EK, EM
25.03.1999 – 28.01.2002	Mart Laar	I, M, RK
28.01.2002 – 10.04.2003	Siim Kallas	RK, K
10.04.2003 – 13.04.2005	Juhan Parts	RP, RK, ER

Quelle: eigene Zusammenstellung

Im Zeitraum 1992 bis 2004 gab es in Estland neun Regierungen (vgl. Tabelle 6).⁸² Die estnischen Regierungskoalitionen waren meist Mehrparteienkoalitionen, an denen viele kleine Parteien oder auch Wahlallianzen mehrerer Parteien beteiligt waren. Nur drei der Regierungen endeten mit regulären Wahlen (die Regierungen Tarand, Siimann, Kallas), in den anderen Fällen waren meist Skandale um den Premierminister oder andere wichtige Regierungsmitglieder sowie persönliche Konflikte zwischen den Koalitionspartnern der Grund für das vorzeitige Scheitern der Regierungen. Die erste Regierung von Mart Laar (1992-1994) bestand aus dem Wahlbündnis Isamaa, den Moderaten und der Partei der nationalen Unabhängigkeit. 1994 zerfiel zunächst das Wahlbündnis Isamaa aufgrund von Konflikten innerhalb der Koalition⁸³. Innerhalb des Jahres verschlechterte sich durch die Inflation und den radikal marktwirtschaftlichen Kurs der Regierung das innenpolitische Klima im Land, und schließlich trat Ministerpräsident Laar aufgrund eines gegen ihn erfolgten Misstrauensvotums zurück.⁸⁴ Eine

⁸¹ Quelle <http://www.riik.ee/valitsus>, 4.4.2005

⁸² Die estnische Zählung der Regierungen knüpft an die Zwischenkriegszeit an, daher zählte etwa die Regierung von Juhan Parts als 37. estnischen Regierung (<http://www.valitsus.ee/?id=1069>, Zugriff am 15.9.2005).

⁸³ Die Christdemokratische Union und die Sammlungspartei bildeten daraufhin die Republikanische und Konservative Volkspartei (*Parempoolsed*). Hintergrund war die Kritik an Mart Laars Führungsstil und ein Konflikt über Waffenkäufe aus Israel.

⁸⁴ Hintergrund war ein dubioses Geschäft mit russischen Rubeln zur Zeit der estnischen Währungsreform (Müller-Rommel/ Sootla 2001, Lagerspetz/ Vogt 1998).

Übergangsregierung unter Andres Tarand führte die Regierungsgeschäfte bis zu den Parlamentswahlen im März 1995.

Die erste Regierung von Premierminister Tiit Vähi zerbrach im Oktober 1995 aufgrund des „estnischen Watergate“, einem politischen Abhörskandal um Innenminister Edgar Savisaar (Lagerspetz/ Vogt 1998). Nachdem Savisaar vom Präsidenten entlassen wurde, zog sich seine Zentrumspartei aus der Koalition zurück und das gesamte Kabinett erklärte seinen Rücktritt. Vähis Partei, die Wahlallianz aus Koalitionspartei und Landvolkpartei (KMÜ), ging eine neue Koalition mit der Reformpartei ein.

Diese Koalition scheiterte allerdings aufgrund von Unstimmigkeiten über die Zusammenarbeit von Reformpartei und Zentrumspartei auf lokaler Ebene. Vähi stand weiterhin einer Minderheitsregierung vor und trat schließlich 1997 nach Vorwürfen, er habe dubiose Wohnungsgeschäfte getätigt, zurück. Auch der Rücktritt der zweiten Regierung von Mart Laar (1999-2002) ist auf eine lokale Angelegenheit zurückzuführen. Die Reformpartei ging im Stadtrat von Tallin eine Zusammenarbeit mit Savisaars Zentrumspartei ein, was von Laar als Vertrauensbruch innerhalb der Regierungskoalition gewertet wurde. Laar trat daraufhin zurück (Dahlmann 2002).

Die letzten beiden Beispiele zeigen, dass neben den Skandalen und persönlichen Rivalitäten auch lokale Bündnisse, die der Logik der Regierungskoalition widersprachen, ein weiterer Grund für das Scheitern von Regierungen waren.

Die estnischen Regierungen waren im Zeitraum 1992-2003 durchschnittlich 478 Tage im Amt. Die durchschnittliche Amtszeit der Ministerpräsidenten lag mit 637 Tagen erheblich höher, was sich dadurch erklären lässt, dass Tiit Vähi von 1995 bis 1997 durchgehend drei Regierungen geführt hat. Die Minister wechselten zwar vor allem in den ersten Regierungen sehr häufig (vor allem in der ersten Regierung Laar und, bedingt durch den Wechsel der Koalitionsparteien, in den drei Regierungen Vähi), ihre durchschnittliche Amtszeit lag aber mit 693 Tagen immer noch erheblich über der Amtsdauer der Regierungen. Auffällig ist weiterhin, dass viele der estnischen Minister in mehreren Kabinetten vertreten waren. Für den Zeitraum 1999-2002 trifft dies für knapp die Hälfte der Minister zu (Dahlmann 2002: 95). Man kann also sagen, dass über die Regierungswechsel hinweg durch die Minister und auch Premierminister eine gewisse personelle Kontinuität geschaffen wurde. Dahlmann (2002) stellt weiterhin fest, dass Stabilität weiterhin über den breiten politischen Konsens hergestellt wird, der zwischen den Parteien herrscht und für Kontinuität in der estnischen Reformpolitik sorgt (vgl. dazu auch Kap. 4.2.2). Dieser Befund scheint allerdings für den Bereich der Verwal-

tungsreformen nur eingeschränkt zuzutreffen (vgl. Sootla 2001, Randma 2001a), was im weiteren Verlauf der Arbeit deutlicher werden wird. Sootla (2001) merkt darüber hinaus an, dass gerade diejenigen Regierungen, die länger im Amt waren, vor schwierigen oder kontroversen Entscheidungen zurückschreckten.

Polen - Häufige Regierungswechsel in der Transformationsperiode

In der Zeit von 1991 bis 2004 gab es in Polen elf Regierungen (vgl. Tabelle 7). Die ersten beiden Regierungen der Ministerpräsidenten Mazowiecki und Bielecki werden in vergleichenden Darstellungen nicht gezählt (vgl. etwa Harfst 2001), da sie nicht aus freien Wahlen hervorgingen (s.o.). Sie werden auch hier zum Vergleich der Regierungsstabilität nicht herangezogen. Nur die Regierungszeit der Ministerpräsidenten Bielecki, Cimoszewicz und Buzek endeten aufgrund regulärer Parlamentswahlen, in den übrigen Fällen traten die Ministerpräsidenten zurück oder wurden durch Misstrauensvotum abberufen.

Insbesondere die ersten Regierungen verfügten wegen der extremen Zersplitterung des Parlaments und der starken Fluktuation zwischen den Fraktionen über keine stabilen Mehrheiten. Ministerpräsident Olszewski wurde 1992 von Präsident Wałęsa abberufen. Hintergrund war der umstrittene Umgang dieser Regierung mit der Veröffentlichung von Geheimdienstakten (vgl. Bingen 1999: 69). Als Olszewskis Nachfolger wurde Waldemar Pawlak eingesetzt, um eine Übergangsregierung zu bilden, was ihm allerdings nicht gelang. Daraufhin beauftragte Präsident Wałęsa Hanna Suchocka mit der Regierungsbildung. Die Regierung Suchocka bestand aus einer Koalition mehrerer konservativer Parteien, die aus dem Solidarność-Lager hervorgegangen waren. Sie scheiterte im Gefolge eines Misstrauensvotums von Abgeordneten der zum Regierungslager zählenden Solidarność-Gewerkschaftsfraktion. Der Präsident nahm den Rücktritt der Regierung allerdings nicht an und löste den Sejm auf. Aus den Neuwahlen im September 1993 ging die SLD als stärkste Partei hervor. Die Regierungskoalition von SLD und PSL überstand zwei Ministerpräsidentenwechsel. Ministerpräsident Pawlak wurde 1993 durch ein Misstrauensvotum gestürzt, während Oleksy aufgrund von (später allerdings entkräfteten) Spionagevorwürfen zurücktreten musste.

Tabelle 7: Die polnischen Regierungen 1989-2004 ⁸⁵

Dauer	Regierungschef	Regierungskoalition
12.09.1989 - 11.01.1991	Tadeusz Mazowiecki	Solidarność, SD, ZSL
12.01.1991 – 23.12.1991	Jan Krzysztof Bielecki	KLD, PC, ZChN, UD, SD
23.12.1991 – 05.06.1992	Jan Olszewski	ZChN, PSL, PC, PL, PSL „S”
05.06.1992 – 10.07.1992	Waldemar Pawlak	Regierungsbildung gescheitert
11.07.1992 – 28.05.1993	Hanna Suchocka	UD, ZChN, KLD, PL, SchL, PPG, PChD
29.05.1993 – 25.10.1993		
26.10.1993 – 06.03.1995	Waldemar Pawlak	SLD, PSL
07.03.1995 – 06.02.1996	Józef Oleksy	
07.02.1996 – 31.10.1997	Włodzimierz Cimoszewicz	
31.10.1997 – 12.6.2000	Jerzy Buzek	AWS, UW
12.06.2000 – 19.10.2001		AWS
19.10.2001 – 03.03.2003	Leszek Miller	SLD, UP, PSL
03.03.2003 – 02.05.2004		SLD, UP
02.05.2004 – 31.10.2005	Marek Belka	SLD, UP

Quelle: eigene Zusammenstellung nach Ziemer/Matthes 2004, www.kprm.gov.pl

Seit 1997 stabilisierte sich die Situation, so dass zwischen 1997 und 2004 nur noch zwei Ministerpräsidenten regierten. Die Regierungskoalitionen, die dahinter standen, zerbrachen allerdings im Laufe der Legislaturperiode und die verbleibenden Parteien (AWS bzw. SLD und UP) mussten als Minderheitsregierungen weiterarbeiten. Ministerpräsident Miller trat aufgrund der Erosion seiner eigenen Partei und des katastrophalen Ansehens der Regierung in der Öffentlichkeit im Mai 2005 zurück und überließ das Feld einer neuen Regierung unter Marek Belka.

Auch die vorherigen Regierungen waren auf sehr brüchige Parlamentsmehrheiten gestützt. Sogar bei Mehrheitsregierungen konnten sich die Regierungsmitglieder nicht auf die sie unterstützenden Parlamentsfraktionen verlassen. Die polnischen Abgeordneten sind in ihrem Abstimmungsverhalten schwer kontrollierbar und stimmen häufig gegen Vorschläge der Regierungsvertreter, die sie eigentlich unterstützen oder sie treten aus Fraktionen aus und gründen neue Parteien.

Vor allem die ersten demokratischen Regierungen waren Vielparteienkoalitionen. Aber auch die AWS war eine sehr heterogene Allianz aus vielen kleinen Parteien. Diese Situation hat zur

⁸⁵ In der Tabelle aufgeführt sind die Amtszeiten der Kabinette, die Einsetzung der Premierminister fand z.T. zu anderen Daten statt.

Folge, dass Rivalitäten zwischen Parteiführern und unterschiedliche politische Prioritäten die Entscheidungsprozesse verkomplizieren. Es gibt in Polen auch keinen formellen Koalitionsausschuss. Konflikte zwischen Koalitionspartnern werden in den Kabinettsausschüssen bzw. ad hoc einberufenen Treffen geklärt. Die Effektivität dieser Koordinationsmechanismen hängt stark vom inneren Zusammenhalt der Koalitionsparteien ab (s. Zubek 2005). Häufig gelang es nicht, die Konflikte zwischen Koalitionspartnern beizulegen, so dass einer der Partner die Koalition aufkündigte.

Keine polnische Regierung wurde bisher durch Wahlen im Amt bestätigt und häufig gelang den vormals regierenden Parteien bei der nächsten Wahl nicht einmal mehr der Einzug ins Parlament.

Die durchschnittliche Amtszeit der elf Regierungen betrug 410 Tage, während die Ministerpräsidenten durchschnittlich 566 Tage im Amt waren. Die erhebliche Regierungsinstabilität wird im polnischen Fall auch nicht durch personelle Kontinuität der Minister ausgeglichen. Die durchschnittliche Amtszeit der polnischen Minister liegt zwar mit 610 Tagen über der der Ministerpräsidenten und der Regierungen, allerdings bekleideten nur sehr wenige Politiker Ministerposten in zwei oder mehr Kabinetten (s. Rydlewski 2002: 148, 244 ff.). Statt dessen wurden in bisher allen Regierungen, auch den relativ stabilen Regierungen der Premierminister Buzek und Miller, Minister während der Legislaturperiode ausgetauscht. Damit einher geht fast immer auch der Austausch hochrangiger Beamter in den Ministerien.

Tabelle 8: Vergleich der durchschnittlichen Amtszeiten in Tagen

	Regierungen*	Premierminister*	Minister**
Estland	478	637	693
Polen	410	566	610

* Eigene Berechnungen, ** aus Müller-Rommel/ Fettelschoss 2004

Der Vergleich der durchschnittlichen Amtszeiten von Regierungen, Premierministern und Ministern in Estland und Polen zeigt auf den ersten Blick ein ähnliches Bild. Minister waren durchschnittlich länger im Amt als Ministerpräsidenten und bei den Ministerpräsidenten zeigt sich mehr Kontinuität als bei den Regierungen. Müller-Rommel spricht davon, dass ein Ministerpräsident mindestens drei Jahre im Amt sein muss, um ein „effective decision maker“ (Müller-Rommel 2001: 196) zu werden. Diese Amtszeit erreicht in Estland zwar erst Ministerpräsident Laar in seiner zweiten Amtszeit 1999-2002, doch bereits in seiner ersten Amtszeit war Laar etwa zwei Jahre im Amt, ebenso wie die Ministerpräsidenten Vähi und Siimann.

In Polen wechselten zu dieser Zeit die Ministerpräsidenten noch jährlich, erst Buzek und Miller hatten Amtszeiten von über drei Jahren. Die relative Kontinuität, die über den Ministerpräsidenten hergestellt wird, wurde in Estland also früher erreicht als in Polen. Weiterhin wirkt die personelle Zirkulation der Minister in Estland als ein zusätzlicher stabilisierender Faktor.

In Estland sind Regierungswechsel zumeist in Affären einzelner Personen bzw. persönlichen Konflikten begründet, während die Institutionen zufriedenstellend funktionieren. In Polen waren zwar auch persönliche Differenzen zwischen Staatspräsident und Ministerpräsident für Regierungswechsel verantwortlich, allerdings spielten auch institutionelle Faktoren wie die extreme Zersplitterung des ersten Sejm oder Kompetenzstreitigkeiten zwischen Parlament und Regierung eine erhebliche Rolle. Ein gemeinsames Problem beider Länder ist die Instabilität der Koalitionen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in beiden Ländern häufige Regierungswechsel eine schlechte Voraussetzung für die Durchführung langfristiger Reformen darstellten. In Polen trifft dies vor allem für die erste Hälfte der 1990er Jahre zu, in der, wie später deutlich werden wird, wichtige Reformvorhaben im Verwaltungsbereich abgebrochen bzw. gar nicht erst angegangen wurden. In Estland wird die geringe Stabilität der Regierungen durch Kontinuität des Regierungspersonals teilweise ausgeglichen, was vor allem Anfang und Mitte der 1990er Jahre dazu führte, dass einige wichtige Reformen durchgeführt wurden. Doch auch hier reicht die Amtszeit der Regierungen für langfristige und komplexere Reformprojekte nicht aus.

4.3 Größe des Landes

Estland mit seinen etwa 1,4 Millionen Einwohnern ist im europäischen Durchschnitt zweifellos ein kleines und Polen mit mehr als 38 Millionen ein großes bzw. im europäischen Durchschnitt mittelgroßes Land. Der Faktor Größe wird allerdings in politik- und verwaltungswissenschaftlichen Studien selten systematisch behandelt,⁸⁶ sondern es wird meist von großen bis mittelgroßen Staaten als dem Normalfall ausgegangen. Eine Ausnahme stellen einige, v.a. ältere Arbeiten zu kleinen Commonwealth-Staaten dar, die im Kontext der Dekolonisierung die Besonderheiten kleiner Länder behandeln. Randma-Liiv (Randma 2001a und 2001b)

⁸⁶ So wird z.B. auch in Hanf/ Soetendorp 1998 kein systematisches Konzept der Besonderheiten kleiner Länder entwickelt, obwohl dementsprechende Fallbeispiele gewählt werden.

nimmt auf diese Arbeiten Bezug, wenn sie die Eigenschaft Estlands als kleinem Staat („smallness“) als Rahmen zur Analyse der Entwicklung der öffentlichen Verwaltung, speziell des öffentlichen Dienstes nimmt.

Als Definitionsmerkmale kleiner Länder werden von den meisten Autoren drei Kriterien genannt: Bevölkerungsgröße, Territorium, und Bruttosozialprodukt. Die Bevölkerungsgröße gilt als Hauptkriterium, wobei Staaten bis 1 Million Einwohnern als kleine Staaten gefasst werden (diese Einteilung geht auf eine UN-Studie aus dem Jahr 1969 zurück, UNITAR 1969, vgl. auch Baker 1992, Raadschelders 1992, Sutton 1987). Randma-Liiv (2004) legt eine Größe von 1-2 Millionen zugrunde. Neben Estland zählen nach dieser Definition noch weitere der neuen EU-Mitgliedsländer zu den kleinen Staaten, zu nennen sind hier Slowenien, Zypern und Malta. Als besondere Kategorie innerhalb der kleinen Staaten unterscheiden manche Autoren noch die Mikrostaaten mit bis zu 100 000 Einwohnern (bzw. bis zu 500 000 Einwohnern, Baker 1992).

Die kleinen Staaten weisen neben ökonomischen auch für Politik und Verwaltung relevante Besonderheiten auf. Als erstes ist die Begrenztheit der Ressourcen zu nennen, dies trifft bis auf einige Ausnahmen (etwa Ölstaaten oder sogenannte Steuerparadiese) sowohl für natürliche als auch finanzielle und Humanressourcen zu.

Der öffentliche Sektor spielt in kleineren Staaten eine größere Rolle, da die Art und Zahl der Funktionen, die ein Staatswesen zu erfüllen hat, in kleinen Staaten ähnliche sind wie in großen Staaten (Randma-Liiv 2004). Hinsichtlich der Verwaltungsorganisation sind kleinere Staaten allerdings nicht einfach Kopien größerer Gebilde, obwohl gerade die ehemaligen Kolonialstaaten viele Elemente der ehemaligen Kolonialmächte übernommen haben. Empfehlungen, die hinsichtlich der Verwaltungsorganisation in großen Staaten gemacht werden, sind aber nicht unbedingt ebenso für die kleinen gültig (Baker 1992), sondern hier sollten, etwa hinsichtlich der Anzahl und des Zuschnitts von Ministerposten und Ministerien oder der Organisation des öffentlichen Dienstes andere Lösungen entwickelt werden. So kommt ein kleinerer Staat meist mit weniger Ministerien aus und Aufgaben, die in größeren Staaten von einer ganzen Abteilung eines Ministeriums erledigt werden, sind in kleineren Staaten Sache einer Person oder Arbeitsgruppe.

Die Organisationen in kleineren Staaten verfügen über weniger Organisationseinheiten und Hierarchieebenen. Die mit einzelnen Positionen verbundenen Arbeitsinhalte (*job descriptions*) sind nicht so festgelegt und die Organisationen sind flexibler gegenüber Veränderungen. Koordination innerhalb und zwischen Organisationen findet eher auf informellen Wegen und

über persönliche Kontakte denn in formellen Gremien statt, was die Koordination unter Umständen erleichtert. Die Konsequenzen politischer Entscheidungen werden in kleinen Ländern schneller sichtbar, auch ist die Implementation einzelner Politiken, Projekte und Reformschritte oft weniger aufwändig und komplex als in größeren Ländern.

Allerdings sind die Humanressourcen in kleinen Staaten begrenzt. Für höher qualifizierte Jobs gibt es von vornherein einen kleineren Pool an Kandidaten, und entsprechend qualifizierte Mitarbeiter müssen vielfältige Funktionen erfüllen (Baker 1992). "The specialist must be a jack of all trades with the possibility that he is the master of none" (Benedict 1966: 32).

Die Jobs in der Verwaltung sind oft multifunktional, d.h. eine Person erfüllt Aufgaben, die in größeren Ländern auf mehrere Personen oder sogar Abteilungen verteilt würden (für Estland vgl. Randma 2001a und Randma-Liiv 2004). Enge Spezialisierungen von Funktionen sind auch wenig sinnvoll, da es für einen Einzelnen nicht genug zu tun gibt, zumal auch ausgesprochene Spezialisten selten sind (*rare top specialists*, Randma-Liiv 2004: 3). Sehr spezialisierte Aufgaben werden von vornherein durch die Verwaltung „outgesourct“. Gefragte Spezialisten können die Gestaltung ihres Postens weitgehend selbst bestimmen, so dass Positionen oft eng mit bestimmten Personen und deren Profil verbunden sind. Bei einem Wechsel der Person in eine andere Organisation „wandern“ häufig die von ihr ausgeübten Aufgaben mit (Baker 1992, Randma 2001b für Estland).

Bereits die Ausbildung von Spezialisten leidet unter Beschränkungen, da bestimmte Fachrichtungen an den Ausbildungseinrichtungen im Land nicht gelehrt werden. In kleinen Ländern gilt man schnell als Experte auf einem bestimmten Gebiet, wobei fraglich ist, ob eine Person mit ähnlicher Qualifikation auch in anderen Ländern als Experte gelten würde. Auch die Weiterentwicklung durch Fachdiskussionen mit anderen Experten im Land ist beschränkt.

Innerhalb der Verwaltungsorganisationen gibt es weniger Aufstiegschancen für Spezialisten und auch für eine breit angelegte systematische Fortbildung des Personals fehlen die Ressourcen, so dass gut ausgebildetes Personal abwandert. In Estland wird dies vor allem mit dem EU-Beitritt relevant, da hochqualifizierte Verwaltungsmitarbeiter nun Beschäftigungsmöglichkeiten in den EU-Institutionen und auch in anderen EU-Ländern haben. In einem kleinen Land mit einem ohnehin schon beschränkten Arbeitsmarkt wird dieser *brain drain* schnell spürbar, weswegen es besonders wichtig ist, den eigenen Arbeitsmarkt zu öffnen und qualifiziertes Personal aus anderen Ländern anzuziehen (Randma-Liiv 2004).

Besonders interessant und von fast allen Autoren hervorgehoben wird ein soziologischer Aspekt. Benedict (1996 und 1967) unterscheidet zwischen kleinen Staaten und kleinen Gesell-

schaften. Während kleine Staaten durch die Größe der Bevölkerung und des Territoriums gekennzeichnet sind, sind es in kleinen Gesellschaften Anzahl und Qualität der Rollenbeziehungen: „in a small-scale society, the individual interacts over and over again with the same individuals in virtually all social situations“ (Benedict 1966: 23). Eine Person füllt eine Vielzahl sozialer Rollen aus, die sich stärker überlappen als in großen Gesellschaften, da die Menschen einander in verschiedenen sozialen Kontexten begegnen. Kontakte sind auch weniger punktuell, sondern erstrecken sich über längere Zeiträume. Rollenbeziehungen werden, um mit Parsons (1951) zu sprechen, partikularistischer. Sie werden affektbezogener, d.h. mehr durch positive und negative Gefühle beeinflusst, und Verwandtschaftsbeziehungen sowie individuelle Persönlichkeitsmerkmale haben eine größere Bedeutung als universale Rollennormen oder „objektive“ Leistungen: „The standards of judgement in the role depend on *who* the person is rather than what he does“ (Benedict 1966: 26). Den Gegensatz dazu stellen universalistische Beziehungen dar, wie sie für große Gesellschaften typisch sind. Hier stehen festgelegte, universelle Rollennormen und Leistungskriterien im Vordergrund, Beziehungen sind affektiv neutral und oft nur punktuell, so dass eine stärkere Anonymität möglich ist. Die fehlende Anonymität hat zur Konsequenz, dass Politiker und auch höhere Beamte in kleinen Staaten direkt und persönlich für ihre Entscheidungen verantwortlich gemacht werden. Auch ist die Politik stärker personalisiert als in größeren Staaten (s. etwa Richards 1982, Sutton 1987), was mit den in den vorangegangenen Kapiteln gemachten Beobachtungen auch für Estland zutrifft.

Das dichtere soziale Netz hat noch weitere Konsequenzen: „inhabitants in small states learn to get along, whether they like it or not, with people they will know in many contexts over their whole lives“ (Randma 2001b: 48). Lowenthal (1987: 38) nennt dies „managing intimacy“: durch ein dichtes Netz an Sozialbeziehungen entsteht eine Tendenz zur Konfliktvermeidung, Kritik wird nicht so deutlich geäußert, da man nie weiß, in welchem Zusammenhang man die betreffende Person wiedertreffen könnte.

Damit korrespondiert, dass in kleinen Staaten oft größerer politischer und wertemäßiger Konsens zu beobachten ist (für Estland s. die vorangegangenen Ausführungen zum Parteiensystem, für andere Beispiele s. Richards 1982, Sutton 1987). Diese Beobachtung ist sicherlich nicht nur durch die beschriebenen Sozialbeziehungen, sondern auch durch andere Faktoren zu erklären. So kommt es in kleinen Staaten etwa auch deshalb zu einer stärkeren Identifikation mit der nationalen Gemeinschaft und ihren Traditionen, da sie von außen in ihrer Souveränität stärker bedroht ist (es sei hier nur auf die Kolonialgeschichte der meisten kleinen Staaten und auch die jahrhundertelange Einverleibung Estlands in andere Staatsgebilde verwiesen). Wenn

allerdings in einer kleinen Gesellschaft Konflikte aufbrechen, sind sie sehr tiefgreifend, weil sie stark personalisiert bzw. emotionalisiert sind (s. hierzu Richards 1982).

Für das Verhältnis von Politik und Verwaltung ist von Bedeutung, dass in kleineren Gesellschaften informelle Beziehungen und persönliche Netzwerke von noch höherer Bedeutung sind als in großen Ländern. In der estnischen Verwaltung schlägt sich das etwa darin nieder, dass persönliche Netzwerke, auch solche, die sich durch einen gemeinsamen Ausbildungshintergrund herausgebildet haben („educational fraternities“), wichtiger sind als parteipolitische Patronage (Randma 2001a und 2001b) sind.

Die Größe eines Landes stellt also einen nicht zu vernachlässigenden Faktor dar, vor dessen Hintergrund viele der in Estland zu beobachtenden Besonderheiten gesehen werden müssen. Die Autoren der Arbeiten zu kleinen Staaten schränken allerdings ein, dass es keine „Theorie“ kleiner Staaten gibt, sondern eher eine Sammlung übereinstimmender Beobachtungen („a syndrome of interrelated characteristics“, Sutton 1987: 23). Darüber hinaus ist es, wie u.a. Randma (2001b) hervorhebt, schwierig, die Besonderheiten und Probleme kleiner Länder analytisch zu trennen von allgemeinen Transformationsproblemen, da diese zum Teil ähnlich beschrieben werden.

5 Die horizontale Dimension: Querschnittsthemen der Verwaltungsreform

Im folgenden Kapitel soll auf einige Querschnittsthemen der Verwaltungsreformen in Polen und Estland eingegangen werden. Wie bereits in Kapitel 1.2 gesagt, werden diese Querschnittsthemen, die für das Verwaltungssystem insgesamt von Bedeutung sind, als horizontale Dimension der Verwaltungen aufgefasst.

Zunächst wird in die Grundstrukturen der zentralstaatlichen Verwaltung in beiden Ländern eingeführt und die wichtigsten Reformschritte werden vorgestellt. In dieser Einführung wird auf die Zusammensetzung des Kabinetts, die Stellung des Premierministers und die Entwicklung gesetzlicher Regelungen zur Regierungsorganisation eingegangen und, anknüpfend an die *core executive studies*⁸⁷, eine erste Einschätzung darüber vorgenommen, welchem Regierungstyp Estland und Polen angehören. Bei der Betrachtung des Verlaufs der Reformprozesse werden erste Schlüsse darüber gezogen, ob die Reformen im Konsens stattfanden oder von Konflikten begleitet waren, ob sie zügig angegangen oder verschleppt wurden und ob die Reformen eine gewisse Kohärenz aufweisen oder durch häufige Kurswechsel gekennzeichnet waren.

Im weiteren Verlauf des Kapitels werden in vergleichenden Fallstudien exemplarisch zwei Querschnittsthemen betrachtet, die für das Funktionieren der „machinery of government“ (Hogwood 1997) besonders wichtig sind: die Strukturen und Mechanismen zur horizontalen Koordination innerhalb der Regierung, also Regierungszentralen und Kabinettsausschüsse, und die Systeme des öffentlichen Dienstes.

Standen die ersten Reformschritte noch stark unter den Imperativen der Transformation, so spielte im Laufe der 1990er Jahre die EU-Integration eine zunehmende Rolle als Auslöser für bestimmte Reformschritte. Die EU formulierte dabei im Beitrittsprozess unterschiedliche Anforderungen an die Verwaltungen der Beitrittsländer (vgl. Kap 3). Unter Zuhilfenahme der in Kapitel 2 eingeführten Modelle „*Framing* von Überzeugungen und Erwartungen“ sowie „Veränderung der *opportunity structures*“ wird die Wirkung dieser Anforderungen systematisch analysiert und ihre Bedeutung für Reformmotivation und Umsetzung eingeschätzt.

In einem abschließenden Vergleich werden zum einen die Verläufe der Reformprozesse in beiden Ländern einander gegenübergestellt und sowohl Parallelen als auch typische Unterschiede herausgearbeitet. Die Vermutung ist, dass Parallelen auf die Gemeinsamkeiten der Transformationssituation und später den Einfluss der europäischen Integration zurückzuführen

⁸⁷ Hierzu gehören etwa die Arbeiten von Laver und Shepsle (1994), Rhodes (1990), Rhodes und Dunleavy (1995) oder auch Elgie (1997).

ren sind, während sich Unterschiede aus den nationalen Rahmenbedingungen heraus erklären lassen.

Zum anderen werden die Ergebnisse der Reformprozesse, also die Regierungstypen, die Koordinationsmechanismen im engeren Sinn und die Systeme des öffentlichen Dienstes, miteinander verglichen, um die Frage zu beantworten, ob sich die Verwaltungssysteme seit Ende des Sozialismus auseinanderentwickelt haben oder ob es unter dem Einfluss von Modernisierung und Europäisierung zu konvergenten Entwicklungen gekommen ist.

5.1 Grundstrukturen und Reformen des Regierungsapparats

Im folgenden soll in Grundstrukturen der Verwaltungssysteme Estlands und Polens eingeführt werden. Doch zunächst ein paar Worte zur Einordnung unterschiedlicher Regierungstypen, da dies eine hilfreiche Voraussetzung dafür ist, verschiedene Formen von Machtverteilung und Koordinationsmechanismen in Regierungen zu vergleichen. Die Unterscheidung von Regierungstypen setzt, anders als die in Kapitel 4.2 vorgestellte Unterscheidung von Regierungssystemen, weniger an konstitutionellen Voraussetzungen als vielmehr an faktischen Koordinierungsmechanismen innerhalb der Exekutive an. Sie leistet aus diesem Grund auch eine stärkere Binnendifferenzierung parlamentarischer Systeme in dem uns interessierenden Bereich des Zusammenspiels von Regierung und Verwaltung.

Die hier vorgestellten Typologien knüpfen an die Arbeiten von Autoren wie Laver und Shepsle (1994), Rhodes und Dunleavy (1995) oder auch Elgie (1997) an. Es lassen sich Systeme mit hierarchischer Koordinierung durch Präsident oder Premierminister (*prime ministerial* oder *monocratic government*), Systeme kollektiver Entscheidungsfindung (*cabinet* oder *collective government*) und schwach koordinierte Systeme mit hoher ministerieller Autonomie (*ministerial* oder *bureaucratic government*) unterscheiden. Das *prime ministerial* oder *monocratic government* ist durch eine klare, auch institutionell untermauerte Dominanz des Premierministers bzw. Präsidenten gekennzeichnet. Demgegenüber werden im *cabinet* oder auch *collective government* Entscheidungsprozesse nicht von einer Person dominiert, sondern die Kabinettsminister nehmen mehr oder weniger gleichberechtigt an Entscheidungen teil. Der Entscheidung geht ein intensiver interministerieller Abstimmungsprozess voraus. In Systemen mit hoher ministerieller Autonomie findet dagegen wenig Koordinierung zwischen den Ressorts statt, die Entscheidungsprozesse sind sektoralisiert, was u.a. durch themenbezogene Ausschüsse deutlich wird. Im *ministerial government* fällen die Minister die relevanten Entscheidungen in ihrem Ressort, während im *bureaucratic government* die Spitzenbeamten der

Ministerialbürokratie die wichtigsten Entscheidungsträger sind. Neben den genannten gibt es in der Literatur noch weitere Modelle, z.T. Mischmodelle, auf die hier nicht näher eingegangen wird.

5.1.1 Estland - Radikaler Neubeginn und schrittweise Reformen

Wie die Regierungen anderer mittelosteuropäischer Länder war die estnische Regierung zu Beginn der 1990er Jahre mit dem „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ (Offe 1991), d.h. der Notwendigkeit konfrontiert, in Wirtschaft, Staat und Gesellschaft zur selben Zeit tiefgreifende und komplexe Reformen durchführen zu müssen. Reformen der Zentralverwaltung wurden in dieser Situation zunächst hintangestellt. Diese Vernachlässigung wirkte allerdings, wie Drechsler (2000) für den weiteren Verlauf der 1990er Jahre feststellt, als Bremse der Reformen, die im Hinblick auf den EU-Beitritt durchgeführt wurden.

Legacies und unmittelbare Transformationserfordernisse

In Estland war der Systemwechsel mit einem staatlichen Neuanfang verbunden. Wie die vorherigen Ausführungen gezeigt haben, kann man in Estland nicht von tief verwurzelten Staatstraditionen sprechen, Unabhängigkeit und Systemtransformation waren statt dessen mit einem weitgehenden Neuaufbau der Institutionen verbunden (Randma-Liiv i.E.). Zur Zeit der Sowjetunion waren die staatlichen Institutionen in Estland vollständig denen in Moskau untergeordnet. Die staatlichen Strukturen in Estland waren „unvollständig“ in dem Sinne, dass wichtige Entscheidungskompetenzen nicht in den estnischen Ministerien angesiedelt waren bzw. einige Ministerien in Estland nicht existierten.⁸⁸ Der institutionelle Neuanfang bedeutete einerseits, dass die baltischen Staaten größeren Schwierigkeiten gegenüberstanden als diejenigen osteuropäischen Staaten, die bereits vor dem Systemwechsel die staatliche Unabhängigkeit besessen hatten. Andererseits barg der Neuanfang aber auch die Chance, relativ unbelastet vom Erbe der Vergangenheit eine moderne Verwaltung aufbauen zu können.

Allerdings spielte auch in Estland das Weiterwirken des kommunistischen Erbes eine Rolle. Sowohl beim Verwaltungspersonal als auch bei den Bürgern hatten viele der Paradigmen und Einstellungen aus der sowjetischen Zeit überlebt. Dazu gehört auch ein starker Antietatismus,

⁸⁸ Es muss an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass umfassendere Informationen darüber, wie der estnische Zentralverwaltungsapparat zu Zeiten der Sowjetunion aufgebaut war, weder in englischer noch estnischer Sprache zu finden sind. In den der Autorin vorliegenden wissenschaftlichen Darstellungen finden sich nur punktuelle und cursorische Hinweise auf einzelne Institutionen.

also die Ablehnung des Staates bzw. eine Entfremdung zwischen Bürgern und Beamten (Randma-Liiv i.E., Drechsler 1995). Das sowjetische Erbe ist verantwortlich für viele der Probleme, die die estnische Verwaltung in den 1990er Jahren, v.a. im Bereich des öffentlichen Dienstes, hatte (Zitat Randma 2001b: 42).

Ressortzuschnitt und interner Aufbau der Ministerien

Unmittelbar zu Beginn der Transformation mussten einige Ministerien, wie etwa das Verteidigungsministerium, neu gegründet werden, da sie in der sowjetischen Zeit in Estland nicht oder nur in stark eingeschränkter Funktion bestanden hatten. Während der ersten Regierung Laar fand darüber hinaus eine Neugliederung und Reduktion der Ministerien (von bisher 18 auf 11) statt. Die Branchenministerien sowjetischen Typs wurden aufgelöst bzw. in andere Ministerien eingegliedert.

Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes über die Staatsregierung (GSR)⁸⁹ 1996 war der Aufbau der Regierung nur in der Verfassung festgelegt, es wurde (ähnlich wie in Polen) mit in der Praxis herausgebildeten Regeln und Verfahren gearbeitet. Mit dem GSR wurde eine formale Festlegung der neuen Strukturen und Arbeitsweisen der zentralen Regierungseinrichtungen getroffen. Die Größe des Kabinetts wurde auf höchstens 15 Mitglieder begrenzt (GSR §3 (3)), dies sind der Premierminister, die Minister, die Ministerien leiten, sowie die Minister ohne Portfolio.⁹⁰ Die einzelnen Ministerposten sind im Gesetz festgelegt, d.h. die Einsetzung eines Ministers und die Einrichtung eines Ministeriums bedürfen einer Gesetzesänderung und damit der Zustimmung des Parlaments. Auch die Geschäftsbereiche der Ministerien und die ihnen unterstehenden Behörden sind im Gesetz über die Staatsregierung aufgeführt, d.h. eine Veränderung bedarf auch hier einer Gesetzesänderung.

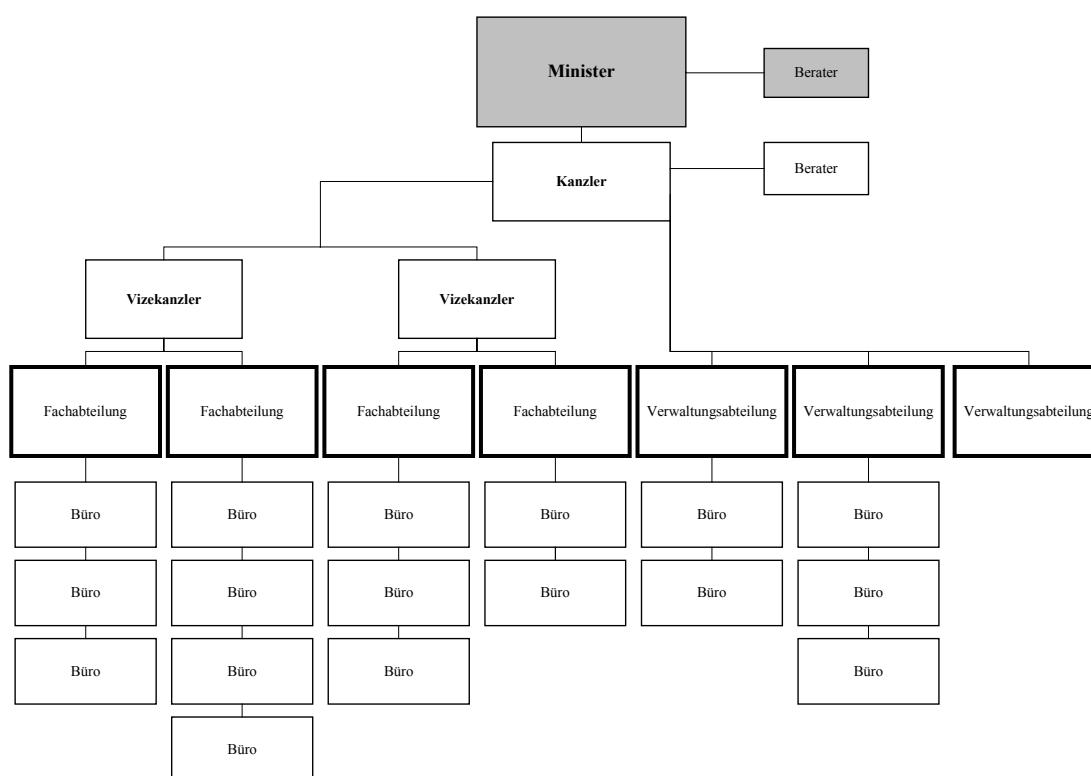
Die Zahl der estnischen Ministerien liegt seit Anfang der 1990er Jahre relativ konstant bei 11 bis 13. Unter der ersten Regierung Laar wurde 1993 eine größere Umstrukturierung durchgeführt, seitdem gab es häufig kleinere Veränderungen (vgl. Randma 2001a). Die Zusammenlegung der Ministerien für Wirtschaft und für Transport und Kommunikation im Jahr 2003 war die letzte größere Veränderung.

⁸⁹ Im folgenden wird die englische Übersetzung des Gesetzes genutzt.

⁹⁰ In den letzten estnischen Regierungen gab es in der Regel zwei Minister ohne Portfolio, einer davon war zuständig für Bevölkerungsfragen (also v.a. Minderheitsfragen) und einer für Regionalpolitik. Der Minister für Regionalpolitik ist inzwischen im Innenministerium angesiedelt, so dass derzeit zwei Minister dieses Ministerium leiten.

Die Gründe für die Umstrukturierungen sind im einzelnen oft schwer nachvollziehbar (Randma 2001a: 122, Randma-Liiv i.E.). Häufig waren Zusammenlegungen von Ministerien die Folge von Kompetenzverlusten einzelner Minister. Allerdings wurden dabei die Kompetenzbereiche der einzelnen Behörden nur selten einer systematischen Aufgabenkritik unterzogen. Die Geschäftsbereiche der Regierungsinstitutionen entstanden statt dessen häufig auf Druck von Lobbygruppen oder auch einflussreichen Spitzenbeamten (Randma 2001b). Besonders zu Beginn der 1990er Jahre entstanden durch diese unsystematische Vorgehensweise häufig „Grauzonen“, für die sich keine Behörde zuständig fühlte, oder auch Überlappungsbereiche zweier Ressorts.

Abbildung 3: Typischer Aufbau eines estnischen Ministeriums



Legende (gilt für alle nachfolgenden Organigramme):

Die grau unterlegten Kästen sind politisch besetzte Posten, dick umrandete Kästen stellen Abteilungen dar und einfach umrandete Kästen auf der Ebene darunter Referate bzw. Büros.

Eigene Darstellung

Nicht nur der Ressortzuschnitt, auch der innere Aufbau der Ministerien ist durch das GSR grob festgelegt. Ein estnisches Ministerium ist demnach in Abteilungen und Büros gegliedert. Die estnischen Ministerien sind relativ klein und intern wenig differenziert. Die Ministe-

rien haben im Durchschnitt 4-6 Fachabteilungen, 3-4 Verwaltungsabteilungen und 120-200 Mitarbeiter.

Politiker und Bürokraten: politisches und administratives Personal in den Ministerien

Der Minister in seiner Funktion als Behördenleiter leitet das Ministerium und trifft Entscheidungen in seinem Geschäftsbereich. Ihm steht eine Gruppe politischer Berater zur Seite. Diese Berater wechseln zusammen mit dem Minister. Der Verwaltungschef des Ministeriums, der Kanzler (estnisch *Kantsler*, im Englischen mst. mit *secretary general* übersetzt), ist verantwortlich für die Arbeitsorganisation der Struktureinheiten und des Ministeriums insgesamt und auch für die Koordination der dem Ministerium unterstehenden Behörden. Meist unterstehen dem Kanzler noch die allgemeinen Verwaltungsabteilungen eines Ministeriums. Der Kanzler ist der höchste apolitische Beamtenposten im Ministerium.

Der Kanzler wird durch die Regierung auf Vorschlag des jeweils zuständigen Ministers ernannt. Er hat weitreichende Kompetenzen in der Personalpolitik des Ministeriums. So ernennt der Minister auf Vorschlag des Kanzlers die Leiter der Behörden, die seinem Ministerium unterstehen, sowie die Vizekanzler und die Leiter der Fachabteilungen. Die Einstellung der übrigen Mitarbeiter liegt direkt in der Verantwortung des Kanzlers, nur die Ministerberater kann der Minister auf eigene Veranlassung hin ernennen. Die Mitarbeiter der Fachabteilungen sind apolitische Beamte im Sinne des Gesetzes über den öffentlichen Dienst (s. Kapitel 5.3).

Die Vizekanzler haben die Aufsicht über eine oder mehrere Fachabteilungen. Sie sind wie der Kanzler apolitische Beamte in einem unbefristeten Dienstverhältnis. Der Posten des Vizekanzlers entspricht dem des Abteilungsleiters in einem deutschen Ministerium. Allerdings sind die inhaltlichen Zuständigkeiten der estnischen Vizekanzler nicht so stark festgelegt wie die Abteilungen in einem deutschen Ministerium, die klar definierte Organisationseinheiten darstellen, sondern sie wechseln häufiger. Eine dem deutschen System entsprechende Abteilungsebene gibt es im estnischem Ministerium nicht. Die Fachabteilungen (estnisch *Osakon*) sind von ihrem Zuschnitt her mit den deutschen Unterabteilungen vergleichbar, während die ihnen untergeordnete Einheit, die Büros (*Büroo*) den deutschen Referaten entsprechen. Es gibt allerdings auch Büros, die aus lediglich einer Person bestehen.

Im Jahr 2003 wurde der Posten eines Vizeministers, d.h. eines politischen Staatssekretärs, eingeführt. Der Vizeminister, den es künftig in jedem Ministerium geben soll, leitet – soweit vorhanden - die Einheiten, die für Politikformulierung zuständig sind und übernimmt weitere,

vom Minister bestimmte Aufgaben. Der Vizeminister wird von der Regierung auf Vorschlag des jeweiligen Ministers ernannt.⁹¹

Kompetenzen und Position des Premierministers

An den Kompetenzen des Premierministers und seiner Stellung im Kabinett lassen sich wichtige Informationen darüber ableiten, wie Koordination innerhalb der Regierung eines Landes abläuft. Die Stellung des Premierministers ist dabei zum einen durch die institutionellen i.S. von rechtlichen Voraussetzungen bestimmt, zum anderen aber auch durch die praktische Ausgestaltung des Amtes durch den jeweiligen Amtsinhaber. Diese Beobachtungen zusammengekommen geben erste Hinweise auf den in einem Land existierenden Regierungstyp.

In Estland werden die Kompetenzen des Premierministers im Gesetz über die Staatsregierung umrissen (GSR § 36). Demnach repräsentiert er die Regierung, leitet die Regierungsarbeit, hat den Vorsitz bei Kabinettsitzungen, unterzeichnet Rechtsakte der Regierung und kann Erklärungen der Minister zu bestimmten Aktivitäten in ihrem Geschäftsbereich verlangen. Kabinettsentscheidungen sollen laut GSR kollektiv gefällt werden. Mehrheitsentscheidungen sind zwar möglich, in der Praxis wird allerdings immer im Konsens entschieden, wobei abweichende Meinungen zu Protokoll gegeben werden.

Der estnische Premierminister hat keine explizite Richtlinienkompetenz, er wird eher als ein „mediator between coalition partners“ gesehen (State Chancellery 2004). Lagerspetz und Maier sprechen zwar von einer „unausgesprochenen“ Richtlinienkompetenz (Lagerspetz/Maier 2004: 82), diese ist in der Praxis aber durch die starke Stellung einzelner Minister und durch seine Koalitionspartner beschränkt. Der Premierminister kann auch nicht eigenmächtig Minister aus dem Kabinett entlassen, sondern muss dies dem Präsidenten vorschlagen, der dann die Minister entlässt und dem Vorschlag des Premierministers folgend neue ernennt. In den Anfangsjahren führte dies zu Konflikten zwischen Präsident Meri und Premierminister Laar. So wollte Laar 1992 mehrere Ressorts (Verteidigung, Äußeres, Finanzen und Wirtschaft) umbesetzen. Meri verweigerte die Zustimmung zu zwei der Kandidaten. Meri überschritt mit seiner Verweigerung seine verfassungsmäßigen Kompetenzen und musste schließlich einlenken und die neuen Minister ernennen (s.a. Müller-Rommel/ Sootla 2001: 22). Im Rückblick trug dieser Konflikt zur Klärung der Kompetenzen von Präsident und Premierminister bei.

⁹¹ Die Gesetzesänderung ist noch nicht in allen Ministerien umgesetzt worden, es gibt derzeit nur in zwei Ministerien Vizeminister.

Innerhalb des oben skizzierten institutionellen Rahmens zeichneten sich die estnischen Premierminister durch sehr unterschiedliche persönliche Führungsstile aus. Premierminister Mart Laar versuchte in seiner ersten Amtszeit, einen kollegialen Entscheidungsstil im Kabinett einzuführen. Er schuf ein informelles Gremium aus Politikern und ausgewählten Spitzenbeamten („backdoor-room“, Sootla/ Velthut 2002: 10), in dem Entscheidungen vorbereitet werden sollten. Allerdings führte die Einmischung dieses Kreises in die Entscheidungsprozesse in der Regierung zu Konflikten, welche laut Sootla und Velthut (2002: 10) mit ein Grund für den Niedergang der Regierung Laar waren.

Premierminister Mart Siimann (1997-1999) verfolgte einen konsultativen Führungsstil. Die informellen Kabinettsitzungen unter Beteiligung der Spitzenbeamten aus den Ministerien (s.o.) spielten eine große Rolle (vgl. Müller-Rommel/ Sootla 2001). Hier waren auch kontroverse Diskussionen zugelassen. Die Sitzungen wurden nun länger und „ineffizienter“, d.h. sie produzierten weniger gut vorbereitete Vorlagen für Kabinettsentscheidungen. Die Entscheidungen verlagerten sich immer mehr auf ministerielle Ausschüsse, in denen die Beamten der jeweiligen Fachressorts ihren Einfluss ausspielten. Die Autonomie der Ministerien und der Einfluss ressortspezifischer Interessengruppen war erheblich, wobei innerhalb der Ministerien die Spitzenbeamten, insbesondere die Kanzler, eine dominante Stellung einnahmen. Die Entscheidungsfindung im Kabinett Siimann wird deswegen als stark dezentralisiert und sogar segmentiert bezeichnet (Sootla/ Velthut 2002, Müller-Rommel/ Sootla 2001).

In Mart Laars zweiter Amtszeit (1999-2002) kam es zu einer Konzentration und Zentralisierung der Entscheidungsprozesse. Laar bemühte sich, die Autonomie der Minister zu reduzieren und seinen Einfluss als Premierminister zu stärken, indem er die direkte Kontrolle prioritärer Politikthemen wie EU-Integration oder Verwaltungsreform an sich zog, wofür er seinen Unterstützungsapparat, die Regierungszentrale, bewusst nutzte (vgl. Müller-Rommel/ Sootla 2001). Laar drängte den Einfluss der Beamten zurück und schloss sie sogar von der Teilnahme an den informellen Kabinettsitzungen aus. Spitzenbeamte durften auch nicht mehr stellvertretend für die Minister an den Kabinettsausschüssen teilnehmen. Statt dessen setzte er im politischen Entscheidungsprozess stärker auf parteipolitische Mechanismen.

Die Beschränkung der Autonomie der Beamten hat die Dezentralisierung der Entscheidungsprozesse verringert. Die Einführung der politischen Vizeminister als eine Art Transmissionsriemen zwischen Parteipolitik und Beamtenapparat war ein weiterer Schritt, um die Kontrolle der Minister über ihre Ministerien zu verbessern und der Entfremdung zwischen politischer

Leitung und Beamtenschaft (Sootla/ Sootla 2004 sprechen sogar von einem Misstrauen zwischen Politikern und Beamten), die sich entwickelt hatte, entgegenzuwirken.

Nachgeordnete Behörden und Agenturen

Wie bereits erwähnt, sind den estnischen Ministerien, die relativ schlank gehalten sind, ausführende Behörden nachgeordnet. Laut Gesetz über die Staatsregierung wird eine Unterscheidung getroffen zwischen Regierungsbehörden (*government agencies*) und Staatsbehörden (*state agencies*).

Regierungsbehörden (*government agencies*) werden durch Gesetz eingerichtet bzw. abgeschafft und üben auf Grundlage dieser Gesetze Exekutivgewalt aus. Zu den Regierungsbehörden gehören neben den Ministerien und der Staatskanzlei die Bezirksregierungen, Inspektorate und andere Vollzugsbehörden (*executive agencies*).

Von den Regierungsbehörden unterschieden werden Staatsbehörden, die von Regierungsbehörden verwaltet werden (*state agencies*) und deren Funktion nicht in erster Linie die Ausübung von Exekutivgewalt ist. Sie haben primär eine Dienstleistungsfunktion, können aber, wenn sie durch Gesetz dazu ermächtigt sind, Exekutivaufgaben wahrnehmen. Staatsbehörden unterstehen Regierungsbehörden. Zu ihrer Einrichtung bedarf es keines Gesetzes, sie können auch von durch eine Verordnung der Regierung eingerichtet und durch Entscheidung eines Ministeriums wieder geschlossen werden.

Beide Arten von Behörden unterliegen dem Gesetz zum öffentlichen Dienst. Die Unterscheidung ist allerdings im Gesetz unklar definiert und insbesondere die spezifischen Eigenschaften der *state agencies* werden nicht deutlich. Vor dem Hintergrund der Debatte um *agencification*,⁹² also die Einrichtung von Behörden, die den Ministerien nicht direkt weisungs- und haushaltsmäßig untergeordnet sind, sondern *at arm's length* gesteuert werden und eine höhere Autonomie in Personal- und Haushaltsentscheidungen treffen, lässt sich vermuten, dass die estnischen *government agencies*, sofern sie Vollzugsbehörden sind, dem Typus dieser Agencies zugeordnet werden können. Allerdings ist die Einordnung bestimmter Behörden zu einem der Typen schwierig nachvollziehbar.⁹³

⁹² Vgl. dazu etwa Pollitt et al. 2001, Pollitt/ Talbot 2004.

⁹³ So wird etwa das Landwirtschaftliche Register und Informationsamt (PRIA, s. Kap. 6.3.1) als *government agency* bezeichnet (s. etwa in der Eigendarstellung auf http://www.pria.ee/pria/pria_aastaraamat_200/pria_2000-2005/inglise_keeles/#aasta3, Zugriff 2. Dezember 2005). Dies ist gemäß der Definition im GSR schwer nachzuvollziehen, da die PRIA eine reine Implementationsagentur und dem Landwirtschaftsministerium untergeordnet ist.

Leider ist über das Funktionieren von Agencies in Estland wenig bekannt, Kommentare über einzelne Behörden zeichnen ein positives Bild effizienter Behörden. Eklatante Steuerungsprobleme, wie sie z.B. aus Lettland (Pollitt 2004), aber auch aus Polen (s.u.) berichtet wurden, scheinen in Estland nicht aufgetreten zu sein.

Verlauf und Inspirationsquellen der Verwaltungsreformen

Die estnischen Regierungen in den 1990er Jahren haben jede für sich bestimmte Reformbemühungen im Bereich der öffentlichen Verwaltung unternommen. Allerdings hat dabei jede Regierung andere Vorstellungen entwickelt und Schwerpunkte gesetzt, so dass es vereinzelte Bemühungen, aber nicht ein umfassendes Projekt zur Reform der öffentlichen Verwaltung gab (Randma-Liiv i.E.).⁹⁴

Die Zuständigkeiten für die Verwaltungsreformen waren lange Zeit auf mehrere Ministerien verteilt. Das Finanzministerium war neben Finanzangelegenheiten für Fragen der Organisation der Zentralregierung zuständig, während die Staatskanzlei für die Entwicklung des öffentlichen Dienstes verantwortlich war. In den Bereich des Justizministeriums fiel die Entwicklung des öffentlichen Rechts (Randma 2001: 123). Von 1995 bis 1997 existierte ein interministerieller Ausschuss zum Themenkomplex Verwaltungsreform, das Interesse der Einzelministerien an den Reformen war allerdings begrenzt. Auffällig ist, dass sowohl das Gesetz über die Staatsregierung als auch das Gesetz über den öffentlichen Dienst 1995 verabschiedet wurden. Dies war die Zeit der Regierungen von Premierminister Vähi, in der zwar die Regierungszusammensetzung wechselte, jedoch immerhin der Premierminister zwei Jahre lang amtierte.

1999 wurden die Zuständigkeiten für Verwaltungsreformen konzentriert und ein Büro für Verwaltungsreform in der Staatskanzlei eingerichtet. Im selben Jahr gab das Büro ein „Konzept zur Verwaltungsreform“ heraus, in dem die Bereiche umrissen waren, auf die sich die Verwaltungsreformen in den nächsten Jahren konzentrieren sollten (vgl. EU-Kommission 2001a: 18):

- Verwaltungsreform in Kommunalverwaltungen und regionalen Einrichtungen,
- Institutionelle Arbeitsteilung und Zusammenarbeit zwischen Ministerien sowie zwischen Ministerien und Agenturen,

⁹⁴ Verwaltungsreformen wurden auch in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur mehrheitlich mit Reformen der lokalen Selbstverwaltung assoziiert.

- Reform des Haushaltsverfahrens und Finanzmanagements, Ausbau des internen Audits,
- Entwicklung einer bürgernahen Verwaltung,
- Reform des öffentlichen Dienstes.

In den folgenden Jahren konzentrierte man sich vor allem auf die flächendeckende Nutzung der Informationstechnologie sowohl in der zentralstaatlichen als auch der lokalen Verwaltung. In diesem Bereich ist Estland auch europaweit führend. Das Kabinett ist seit 2000 in einem sogenannten E-Kabinett vernetzt.

Das Büro für Verwaltungsreform schaffte es allerdings nicht, sich als Koordinator der Verwaltungsreformen zu etablieren, es blieb von den Einzelministerien, in denen der Plan hätte umgesetzt werden sollen, isoliert. Das „Konzept zur Verwaltungsreform“ wurde nicht implementiert. Querelen um die Zusammenlegung der Einheiten der lokalen Selbstverwaltung führten 2002 mit zum Ende der zweiten Regierung Laar (State Chancellery 2004a: 13). Das Büro in der Staatskanzlei wurde wieder aufgelöst und seine Funktionen auf verschiedene Ministerien verteilt, so dass es nun keine zentrale Koordinierungseinheit mehr gibt. Verwaltungsreform wird seitdem als „everyday task of ministries and the State Chancellery“ gesehen (State Chancellery 2004a: 13).

Autoren wie Randma (2001a, Randma-Liiv i.E.) oder auch Drechsler (2004) kritisieren am bisherigen Verlauf der Verwaltungsreformen in Estland, dass diese selten auf Grundlage einer systematischen Analyse durchgeführt wurden, sondern nur schrittweise eingeleitet und dann nicht konsequent weiterverfolgt wurden. Die Gelegenheit, mit der staatlichen Unabhängigkeit ungehindert von etablierten Traditionen und Kulturen eine moderne Verwaltung aufzubauen, wurde nicht optimal genutzt (Randma-Liiv i.E.).

Stellt man die Frage nach den Inspirationsquellen der Verwaltungsreformen, die die estnischen Regierungen anstrebten, so fällt zunächst auf, dass Ideen des *New Public Management* (NPM) ein starkes Gewicht hatten. Drechsler (2004) und auch Randma (i.E.) erklären die Popularität der NPM-Konzepte damit, dass die Idee, den Einfluss des Staates zurückzudrängen, zu den neoliberalen Überzeugungen der politischen Eliten und auch der Regierungen passte. Drechsler (2004) kritisiert allerdings, dass die Dezentralisierung, die mit den NPM-Reformen verbunden ist, keine adäquate Antwort auf das estnische Governance-Problem darstellt. Jede Behörde verfolgte ihr eigenes Reformkonzept, so dass im Ergebnis sehr unterschiedliche Arbeitsmethoden und auch Entwicklungsniveaus in der estnischen Verwaltung existieren. Das

Problem der mangelnden Koordination der Regierungsarbeit wird hierdurch sogar noch verstärkt.

Viele der estnischen Reformen wurden durch den engen Kontakt zu den skandinavischen Ländern beeinflusst. Dies geschah häufig im Zusammenhang mit den oben genannten Reformen im Stil des NPM. Die Identifikation konkreter ausländischer Vorbilder ist allerdings oft nur schwer möglich, da bei der Auswahl und Umsetzung eklektisch vorgegangen wurde. Die dezentralisierten Entscheidungsprozesse in der Regierung führten dazu, dass von Ministerium zu Ministerium unterschiedliche ausländische Partner ausgewählt wurden (Randma-Liiv i.E.).⁹⁵ Vor allem zu Beginn der 1990er Jahre war diese Auswahl vorrangig vom Angebot bestimmt („supply-based“), später wurde die Auswahl selektiver und die geographische, kulturelle und ideologische Nähe zu den Vorbildern wurde wichtiger, so dass man sich vor allem an den skandinavischen Ländern orientierte.

Die hier erworbenen Anleihen, z.B. das System der leistungsorientierten Bezahlung, das aus Finnland übernommen wurde, wurden allerdings oft eingeführt, ohne die Kritik daran zur Kenntnis zu nehmen oder ihre Eignung für die estnische Verwaltung ausreichend zu analysieren (Randma-Liiv 2005). Probleme mit dem Transfer ausländischer Modelle ergeben sich insbesondere dann, wenn die Koordination innerhalb der Regierung, aber auch unter den „Gebern“ schwach ausgeprägt ist. Beispiele hierfür lassen sich unter den frühen (1993-1995) estnischen PHARE-Projekten im Bereich Verwaltungsreform finden (Randma-Liiv 2002).

Die Einschätzungen darüber, ob ausländische Modelle eine besondere Legitimation genießen, gehen auseinander. Goetz und Wollmann (2001) argumentieren, dass gerade in der Transformationssituation, in der die überkommenen Institutionen delegitimiert sind, erprobte ausländische Lösungen sich besser rechtfertigen lassen als „hausgemachte“. Auch Randma-Liiv führt die Legitimationsfunktion ausländischer Modelle ins Feld, merkt aber gleichzeitig an, dass in der politischen Debatte keine Regierung gern zugibt, bei anderen Staaten Anleihen genommen zu haben (Randma-Liiv i.E.).⁹⁶ Auch aus diesem Grund lässt sich Policy-Transfer im einzelnen oft schwierig nachweisen.

⁹⁵ Manchmal wurden sogar innerhalb eines Politikfelds unterschiedliche Modelle benutzt, z.B. in der Gesundheitspolitik. Allerdings waren ähnliche Beispiele auch in Polen, wo die Entscheidungsprozesse innerhalb der Regierung zentralisierter verlaufen, zu beobachten.

⁹⁶ Die Analyse von polnischen Veröffentlichungen zeigt ebenfalls diese Argumentationsfigur, d.h. wenn Anleihen bei ausländischen Vorbildern gemacht werden, wird immer betont, dass es auch eine polnische Tradition in diesem Bereich gibt bzw. die Modelle des polnischen Kontext angepasst wurden (vgl. etwa Izdebski/ Kulesza 2004).

Dennoch lassen sich Gründe für *lesson-drawing* der estnischen Regierungen identifizieren: zunächst der Mangel an Wissen und Erfahrung, den Transformationsregierungen hatten, dann aber auch die spezifischen Bedingungen, die in einem kleinen Land wie Estland vorliegen. Randma führt besonders den zweiten Punkt näher aus, indem sie argumentiert, dass in kleinen Ländern materielle und personelle Ressourcen besonders knapp sind und auch Kapazitäten für Policy-Analyse fehlen, so dass auf erprobte Modelle von außen zurückgegriffen wird (Randma-Liiv i.E., vgl. auch Kapitel 4.3).

Schließlich spielt auch die europäische Integration als ein Faktor für Policy-Transfer eine wichtige Rolle. In einigen Bereichen wurde die Institutionenbildung direkt von der EU-Integration induziert, etwa in der Regionalpolitik und in den Bereichen, die mit der Umsetzung der Strukturfonds zu tun haben (z.B. die Einführung entsprechender Einheiten im Finanzministerium oder der Aufbau von Verwaltungsbehörden wie des Landwirtschaftlichen Register- und Informationsamtes, PRIA). Insgesamt lieferten die Anforderungen der EU aber eher lockere *frames* anstatt konkreter, rechtsverbindlicher Reformmodelle und wirkten als funktionale Anforderungen während des Beitrittsprozesses. So erhöhten die Beitrittsverhandlungen den Koordinationsbedarf innerhalb der Regierung und setzten die entsprechenden Themen auf die Agenda des Kabinetts. Über das Nationale Programm zur Übernahme des *Acquis* (NPAA) veränderte die EU-Integration auch den Rahmen für die strategische Planung von politischen Programmen.

Für Estland trifft aber auch zu, dass einige wesentliche Reformschritte, wie etwa die Verabschiedung des Gesetzes über die Staatsregierung und auch des Gesetzes über den öffentlichen Dienst 1995 erfolgten, also bevor die EU-Beitrittsverhandlungen begonnen hatten. Zumindest im Bereich des öffentlichen Dienstes kann man sagen, dass hier unabhängig von späteren Vorgaben der EU mit der Orientierung an skandinavischen Vorbildern ein bestimmter Reformpfad eingeschlagen wurde.

5.1.2 Polen - Kontroversen um die Reform des Regierungszentrums

Der polnische Staat wurde zwar nach dem Ende des Staatssozialismus 1989 auf ein neues demokratisches Fundament gestellt, übernahm aber viele Grundinstitutionen der vorherigen Regierung und Verwaltung. Aufgrund der staatlichen Kontinuität gab es hier also ein ausgebautes System der Ministerialverwaltung, das dann von den demokratischen Regierungen übernommen und dann schrittweise reformiert wurde.

Legacies und unmittelbare Transformationserfordernisse

Der polnische Staatsapparat wies die in Kapitel 1 beschriebenen typischen Elemente des kommunistischen Erbes auf. Wie in anderen sozialistischen Ländern auch, war die zentralstaatliche Verwaltung fragmentiert in eine Vielzahl von Ministerien und staatlichen Agenturen. Das lag vor allem an den verschiedenen Branchenministerien und anderen Institutionen, die mit der ökonomischen Planung befasst waren. In Polen war es bereits 1985 bis 1988 zu einer Reform der Verwaltungsstrukturen gekommen, im Zuge derer einige Branchenministerien zusammengefasst und Zentralbehörden reduziert worden waren (s. Orlean 1996: 39f.).

Bis Mitte der 1990er Jahre gab es für den Aufbau und Zuschnitt der Ministerien und die Koordinationsmechanismen innerhalb des Ministerrates allerdings keine klar definierten Regeln. Es wurde mit einer Mischung reformierter und aus sozialistischer Zeit übernommener Regeln und Strukturen gearbeitet. Die Verwaltungsinstitutionen wurden schrittweise reformiert, wobei die polnischen Reformer häufig auf Traditionselemente aus der Vorkriegszeit zurückgriffen.⁹⁷

Veränderungen des Ressortzuschnitts

In der ersten Hälfte der 1990er Jahre wurden zwar einige weitere Ministerien zusammengelegt bzw. umstrukturiert, doch bis 1996 blieb die Struktur des Kabinetts mehr oder weniger dieselbe wie 1987/1988 (Rydlewski 2002: 97). Die Zahl der Kabinettsmitglieder war weiterhin recht hoch, was auch daran lag, dass häufig Minister ohne Geschäftsbereich für spezielle Reformaufgaben eingesetzt wurden. In der ersten demokratischen Regierung von Premierminister Mazowiecki (1989-1990) z.B. hatte es noch 24 Minister gegeben. Drei der Minister waren nicht Leiter von Ministerien, sondern von anderen Zentralbehörden bzw. der Regierungszentrale, und drei waren Minister ohne Geschäftsbereich. Insgesamt gab es 18 Ministerien. In späteren Regierungen schwankte die Zahl zwischen 20 und 26.⁹⁸ Bis zu vier Mitglieder des Ministerrats waren, oft neben ihrer Funktion als Fachminister, stellvertretende Premierminister. Die stellvertretenden Premierminister in Polen verfügen über keine speziellen Kompetenzen, außer dass sie befugt sind, den Premierminister in dessen Abwesenheit zu vertreten. Häufig sind sie Vertreter der kleineren Koalitionsparteien oder

⁹⁷ Da der polnische Staat bis zum Ende des II. Weltkriegs geteilt war, spielten in den drei Teilgebieten die Verwaltungstraditionen der Teilungsmächte, also Russland, Deutschland und Österreich eine Rolle. Auch in der II. polnischen Republik während der Zwischenkriegszeit blieben diese unterschiedlichen Elemente erhalten. So wurde das österreichische Modell des Verwaltungsrechts und der Verwaltungsverfahren übernommen, das deutsche Modell der territorialen Selbstverwaltung und die Finanzinstitutionen wurden nach russischem Vorbild gestaltet. Auch im Bereich des öffentlichen Dienstes orientierte man sich an der deutsch-österreichischen Tradition des Beamtentums.

⁹⁸ Darunter waren stets einige Posten vakant bzw. geschäftsführend besetzt. (vgl. Rydlewski 2002)

treten. Häufig sind sie Vertreter der kleineren Koalitionsparteien oder leiten Schlüsselressorts wie das Finanz- oder das Wirtschaftsministerium.

Der Zuschnitt der polnischen Ministerien ist gegenwärtig vergleichbar mit dem anderer europäischer Regierungen. Die Umstrukturierungen in diesem Bereich waren vor allem durch Koalitionsabsprachen sowie durch das Bemühen, die Strukturen des Regierungsapparats effizienter zu gestalten und auf diese Weise Koordinationsmängel zu beheben, motiviert. Vor einiger Zeit zeigte sich auch in Polen der in Westeuropa zu beobachtende Trend zur Schaffung von „Superministerien“. So wurde 2001 das Ministerium für Infrastruktur geschaffen, das Bauwesen, Transport, Meereswirtschaft, Telekommunikation und Post umfasst, und 2003 das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit⁹⁹. Die Schaffung dieser Ministerien folgte einerseits internationalen Vorbildern, war andererseits aber, wie auch in den westeuropäischen Ländern, durch politische Absprachen innerhalb der Regierungskoalition motiviert. So fällt auf, dass die beiden Superministerien zum Zeitpunkt ihrer Entstehung jeweils mit wichtigen politischen Partnern des Premierministers besetzt wurden.¹⁰⁰

Die Reform des Regierungszentrums

Die Regierungsinstabilität erschwerte die Durchführung umfassender Reformen. Dies trifft insbesondere für den Verwaltungsbereich zu. Es gab bereits recht früh, unter der Regierung Suchocka (1992-1993), erste Vorbereitungen einer umfassenden Verwaltungsreform. Es wurde ein Regierungsbeauftragter für die Verwaltungsreform eingesetzt, unter dessen Leitung erste programmatische Dokumente sowie Gesetzentwürfe zur Reform des öffentlichen Dienstes, zur Territorialreform und zur Reorganisation des Regierungsapparats ausgearbeitet wurden (vgl. Izdebski/ Kulesza 2004, Nunberg/ Barbone 1999). Es gelang der Regierung allerdings nicht mehr, diese Vorschläge umzusetzen. 1993 kam es zum Regierungswechsel und zur Machtübernahme durch eine Koalition von SLD und PSL. Unter der Regierung Pawlak (PSL, 1993-1994) wurden die Reformpläne zunächst nicht weiter verfolgt.

Erst unter den Regierungen von Oleksy (SLD, 1995-1996) und Cimoszewicz (SLD, 1996-1997) nahm man sich erneut einer Reform der Zentralverwaltung an. Mit der „Reform des ökonomischen und administrativen Regierungszentrums“ wurden mehrere Ziele verfolgt: (1)

⁹⁹ Dieses Ministerium wurde 2005 wieder aufgeteilt in ein Wirtschaftsministerium und ein Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik.

¹⁰⁰ In der Regierung Miller (2001-2004) wurde Marek Pol, Chef der damaligen Koalitionspartei *Unia Pracy* Infrastrukturminister und der renommierte Politikwissenschaftler Jerzy Hausner wurde nach der Zusammenlegung der Ministerien 2003 Wirtschafts- und Arbeitsminister.

eine Reorganisation der Strukturen des Regierungsapparats, insbesondere der Teile, die mit den wirtschaftlichen Reformen und der Privatisierung von Staatsunternehmen befasst waren, (2) eine Verbesserung der Steuerungskapazitäten innerhalb der Exekutive, (3) die Stärkung der Position des Premierministers und (4) eine Reform des öffentlichen Dienstes und (5) die Anpassung der Zentralregierung an die Erfordernisse des EU-Beitrittsprozesses.¹⁰¹

Es wurde eine Reihe von Gesetzen zu Organisation und Arbeitsweise des Ministerrats und der zentralen Exekutivbehörden verabschiedet.¹⁰² Diese Gesetze bauten zum Teil auf den vorbereitenden Arbeiten auf, die Expertenkommissionen der Regierungen Olszewski und Suchocka (s.o.) geleistet hatten. Das Reformpaket wurde schrittweise umgesetzt. Einige Ministerien wurden bereits 1996 zusammengelegt, um die Aufgaben im Bereich der Wirtschafts- und Verwaltungsreform stärker zu konzentrieren, während man sich auf die Gestaltung anderer Elemente der Reform, wie etwa die Definition der Regierungsbereiche, erst später einigen konnte.

Zur Neustrukturierung des ökonomischen und administrativen Zentrums der Regierung gehörte, dass die Aufgaben des Ministeriums für Industrie und Handel und des Ministeriums für Außenhandel dem neu gegründeten Wirtschaftsministerium und dem Ministerium für den Staatsschatz übertragen wurden. Das Ministerium für Inneres und Verwaltung übernahm die Verantwortung für die Beziehungen zwischen Zentralregierung und den Wojewodschaften vom Amt des Ministerrats. Die Zahl der Ministerien wurde auf insgesamt 15 verringert.

Eine zentrale Idee der Reformen 1996/97 war es, eine klare Trennung einzuführen zwischen den Aufgaben des politischen Regierens, also der Politikformulierung und Gesetzesvorbereitung, und den administrativen Aufgaben, d.h. der Kontrolle und Implementation von Gesetzen. Diese Idee war in der polnischen Diskussion um Verwaltungsreformen in den 1990er Jahren immer wieder aufgetaucht. In gewisser Weise stellt sie eine Reaktion auf die Situation im Staatssozialismus dar, in der die Aufgaben der politischen Steuerung nicht innerhalb der Staatsverwaltung, sondern bei der Parteiführung angesiedelt waren. Im demokratischen Staat musste nun das Zusammenspiel von Politik und Verwaltung neu definiert werden. Ein wichti-

¹⁰¹ Die Ziele der Reform des Zentrums werden in offiziellen Dokumenten und wissenschaftlichen Veröffentlichungen sehr unterschiedlich gefasst. Die obige Beschreibung leitet sich aus den wichtigsten Elementen des Reformpaketes ab.

¹⁰² Gesetzliche Grundlagen der in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre eingeführten Reformen sind neben der Verfassung von 1997 das Gesetz über die Organisation und Arbeitsweise des Ministerrates vom 8.8.1996, das seit 1997 in Kraft ist, sowie das Gesetz über die Regierungsbereiche vom 4.9.1997, das am 1.4.1999 in seiner novellierten Form in Kraft getreten ist. Die Gesetze zur Reform der Territorialstruktur und der regionalen Selbstverwaltung, die seit 1999 in Kraft sind, und das Gesetz über den öffentlichen Dienst vom 18.12.1998 stellen weitere Rahmenbedingungen für die aktuellen Entwicklungen der Zentralverwaltung dar.

ger Aspekt war dabei – vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus der Vergangenheit, aber auch der sich herausbildenden politischen Kultur des *office-seeking* -, Mechanismen der Kontrolle über politische Parteien einzuführen. Vor dem Hintergrund der Diskontinuität, die vom politischen Umfeld ausging (instabiles Parteiensystem, häufige Regierungswechsel mit darauffolgendem Personalaustausch in der Verwaltung), sollte in der Verwaltung ein gewisses Maß an Stabilität erreicht werden.

Die Trennung zwischen politischen und administrativen Aufgaben sollte einerseits innerhalb der Ministerien durch eine Trennung der politischen Leitungsebene von den apolitischen Beamten erreicht werden. Andererseits sollte auch eine klarere Aufgabenteilung zwischen Verwaltungseinheiten eingeführt werden, die „politischen“ Aufgaben wurden den Ministerien – geführt von einer politisch bestimmten Leitungsebene – zugeschrieben und die „administrativen“ Aufgaben den von apolitischen Beamten geführten Zentralbehörden. Damit verbunden war auch eine Auslagerung von Aufgaben aus den zuweilen noch sehr großen Ministerien in die Zentralbehörden und damit eine Verschlinkung der Ministerialebene. Diese Art der Aufgabenverteilung war inspiriert durch internationale Diskussionen über das Verhältnis von Ministerien und Agenturen.¹⁰³

Die institutionelle Trennung ist aber *de facto* nicht umgesetzt worden, zahlreiche rein administrative Aufgaben sind bei den Ministerien verblieben. Die Regierung Miller (SLD, 2001-2004) plante kurz nach Amtsantritt, im Zuge der Kampagne "Tańsze Państwo" ("Billigerer Staat") Einsparungen zu realisieren, indem Zentralbehörden und Agenturen geschlossen bzw. zusammengelegt wurden. In der Praxis wurden allerdings nur die Aufgaben der Behörden in entsprechende Abteilungen innerhalb der Ministerien zurückverlagert, so dass dieser Reformversuch den Ansatz der Reform von 1996/97 konterkariert. Izdebski und Kulesza (2004: 91) sprachen in diesem Zusammenhang von einer Wiederkehr des Zentralismus.

¹⁰³ Die ersten programmatischen Dokumente, die Verwaltungsreformen der Suchocka-Regierung vorbereiten sollten (URM 1993), verwiesen auf das schwedische Modell der Kompetenzverteilung zwischen Ministerien und Behörden und auf Analysen der OECD zu diesem Thema. Deutlicher wird die Anknüpfung an die internationale Diskussion bei Izdebski und Kulesza, die beide zu den Autoren der ersten Reformprojekte gehörten. Sie präsentieren das schwedische Modell der staatlichen Verwaltung als inspirierend für die oben diskutierte Fragestellung (Izdebski/ Kulesza 2004: 126).

*Stellung des Premierministers im Kabinett und erweiterte Kompetenzen bei der
Regierungsbildung*

Ein weiteres wichtiges Ziel der Reform von 1996/97 war es, die Stellung des Premierministers zu stärken und präziser zu definieren. Dies war allerdings von Kontroversen innerhalb des Ministerrats begleitet. Die amtierenden Minister fürchteten eine Reduktion ihres Kompetenzbereichs, und vor allem die Minister, die nicht aus der SLD kamen, wehrten sich dagegen, dass die Position des Premierministers gestärkt wurde.¹⁰⁴

Dem Premierminister wurde ausdrücklich die Kompetenz zur Leitung der Arbeit des Ministerrats zugewiesen. Institutionell wurde die Stellung des Premierministers auch dadurch gestärkt, dass die Kanzlei des Ministerrates zur Kanzlei des Premierministers umgestaltet wurde (s. Kap. 5.2.2). Weiterhin ist der Premierminister flexibler bei der Gestaltung der Regierung geworden. Zur Schaffung eines Ministeriums bedarf es nur noch einer Verordnung des Premierministers und nicht mehr eines vom Parlament zu verabschiedenden Gesetzes.

Diese Flexibilisierung bei der Schaffung von Ministerien wurde möglich durch das Gesetz über die Regierungsbereiche, das 1997 verabschiedet wurde und 1999 in Kraft trat. Das Gesetz definiert Regierungsbereiche, aus deren Kombination der Zuschnitt der ministeriellen Ressorts erfolgt. Das Gesetz beschreibt für jeden Regierungsbereich die wichtigsten Aufgaben und Funktionen, die der zuständige Minister zu erfüllen hat.¹⁰⁵ Ein Regierungsbereich ist also nicht notwendigerweise gleichbedeutend mit dem Geschäftsbereich eines Ministeriums, sondern ein Ministerium kann mehrere Regierungsbereiche umfassen, abhängig von ihrem Umfang und ihrer Komplexität. Das Gesetz sieht lediglich vor, dass die Bereiche Haushalt, öffentliche Finanzen und Finanzinstitutionen zu einem Ministerium zusammengefasst werden müssen, ansonsten kann der Premierminister die Regierungsbereiche wie Legosteine (Subotic 1998) frei kombinieren.

Das Gesetz über die Regierungsbereiche ist Ausdruck eines Kompromisses zwischen denen, die die Position des Premierministers stärken und ihm mehr Freiräume bei der Schaffung von Ministerien geben wollten und denen, die eine gewisse parlamentarische Kontrolle für notwendig hielten. Aus diesem Grund wurden im Gesetz Restriktionen beibehalten, indem die

¹⁰⁴ Dies betraf die Minister, die der Koalitionspartner PSL stellte und auch die Vertreter der damals noch existierenden präsidentiellen Ressorts (Rydlewski 2002: 89).

¹⁰⁵ Einer der Initiatoren des Gesetzes, der Sejmabgeordnete Jan Maria Rokita, erklärte in einer Sejmdebatte im Mai 1999, dass die Regierungsbereiche solche Politikbereiche seien, in denen ein bestimmtes Bündel an Gesetzen existiert, deren Umsetzung in der Verantwortung der Staatsverwaltung liegt (s. Protokoll der Sejmdebatte vom 20. Mai 1999).

Grundelemente der Ressorts definiert wurden. Das Gesetz über die Regierungsbereiche konnte erst 1999 in Kraft treten, da die genaue Abgrenzung der Bereiche von Kompetenzkonflikten unter den amtierenden Ministern begleitet war.

Die Reform des Zentrums schuf einige Voraussetzungen eines *prime ministerial government*, allerdings führten Konflikte zwischen verschiedenen Akteuren innerhalb der Regierung dazu, dass dies nicht konsequent umgesetzt wurde (Zubek 2005). Inwieweit die Premierminister von ihrer relativ starken institutionellen Stellung Gebrauch machen konnten, hing von ihrem jeweiligen Führungsstil und von ihrer parlamentarischen und auch innerparteilichen Machtbasis ab. Während Buzek (1997-2001) eine eher schwache Position hatte, zeichnete sich Miller zumindest zu Beginn seiner Amtszeit durch einen dominanten Führungsstil aus. Beide verloren aber im Laufe der Legislaturperiode ihren Koalitionspartner, führten nur noch Minderheitsregierungen und büßten zunehmend Popularität ein. Von einer faktischen Dominanz des Premierministers im Entscheidungssystem der Regierung kann daher höchstens für die ersten Jahre der Regierung Miller, nicht aber für die Regierung Buzek gesprochen werden.

Tabelle 9: Umsetzung des Gesetzes über Regierungsbereiche in zwei Kabinetten

Regierungsbereiche lt. Gesetz	Kabinett der Regierung Buzek (19.10.1999)	Kabinett der Regierung Miller (18.3.2003)
Öffentliche Verwaltung	Minister für Inneres und Verwaltung	Minister für Inneres und Verwaltung
Innenpolitik		
Religionsgemeinschaften		
Haushalt	Finanzminister	Finanzminister
Öffentliche Finanzen		
Finanzinstitutionen		
Außenpolitik	Außenminister	Außenminister
Wissenschaft	Minister für Wissenschaft	Minister für Wissenschaft und Informationsgesellschaft
Informationsgesellschaft		
Kultur und Schutz des nationalen Erbes	Minister für Kultur und nationales Erbe	Minister für Kultur
Bildung	Minister für nationale Bildung	Minister für Bildung und Sport
Hochschulbildung		
Körperkultur und Sport		
Verteidigung	Verteidigungsminister	Verteidigungsminister
Landwirtschaft	Minister für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung	Minister für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung
Ländliche Entwicklung		
Agrarmärkte		
Staatschatz	Minister für den Staatschatz	Minister für den Staatschatz
Justiz	Justizminister	Justizminister
Sozialpolitik	Minister für Arbeit und Sozialpolitik	Minister für Wirtschaft und Arbeit
Arbeit		
Wirtschaft	Minister für Wirtschaft	Minister für Infrastruktur
Regionalentwicklung		
Bau, Raumordnung und Wohnen		
Transport	Minister für Transport und Meereswirtschaft	
Meereswirtschaft		
Wassermanagement		
Tourismus*		
Kommunikation	Minister für Kommunikation	
Umwelt	Umweltminister	Umweltminister
Gesundheit	Gesundheitsminister	Gesundheitsminister
Europäische Integration	Vorsitzender des Ausschusses für Europäische Integration	Vorsitzender des Ausschusses für Europäische Integration
	Vorsitzender des Ausschusses für wissenschaftliche Forschung	
	Minister ohne Portfolio	Minister ohne Portfolio
	Minister ohne Portfolio	

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage des Gesetzes über die Regierungsbereiche (Einheitstext 2004), www.kprm.gov.pl, sowie Statuten einzelner Ministerien

Innerer Aufbau der Ministerien

Vor der Reform des Zentrums war die Koordination zwischen den Ministerien dadurch erschwert, dass sie in ihrem internen Aufbau teilweise voneinander abwichen. Die Reformen 1996/97 führten auch zu einer Vereinheitlichung der internen Organisationsstrukturen der Ministerien.¹⁰⁶

Grundsätzlich setzt sich ein polnisches Ministerium aus Fachabteilungen und sogenannten Büros, dies sind Einheiten mit übergreifenden Funktionen für das gesamte Ministerium, zusammen. Die Abteilungen und Büros sind ihrerseits in Referate untergliedert. Nach dem Gesetz über die Organisation und Arbeitsweise des Ministerrats muss jedes Ministerium Organisationseinheiten für Rechtsangelegenheiten, Information, Haushalt und Finanzen, Personal, Europäische Integration und internationale Beziehungen, Informationstechnologie, öffentliche Ausschreibungen, interne Organisation, Verteidigung, Eingaben und den Schutz von Geheiminformationen einrichten.

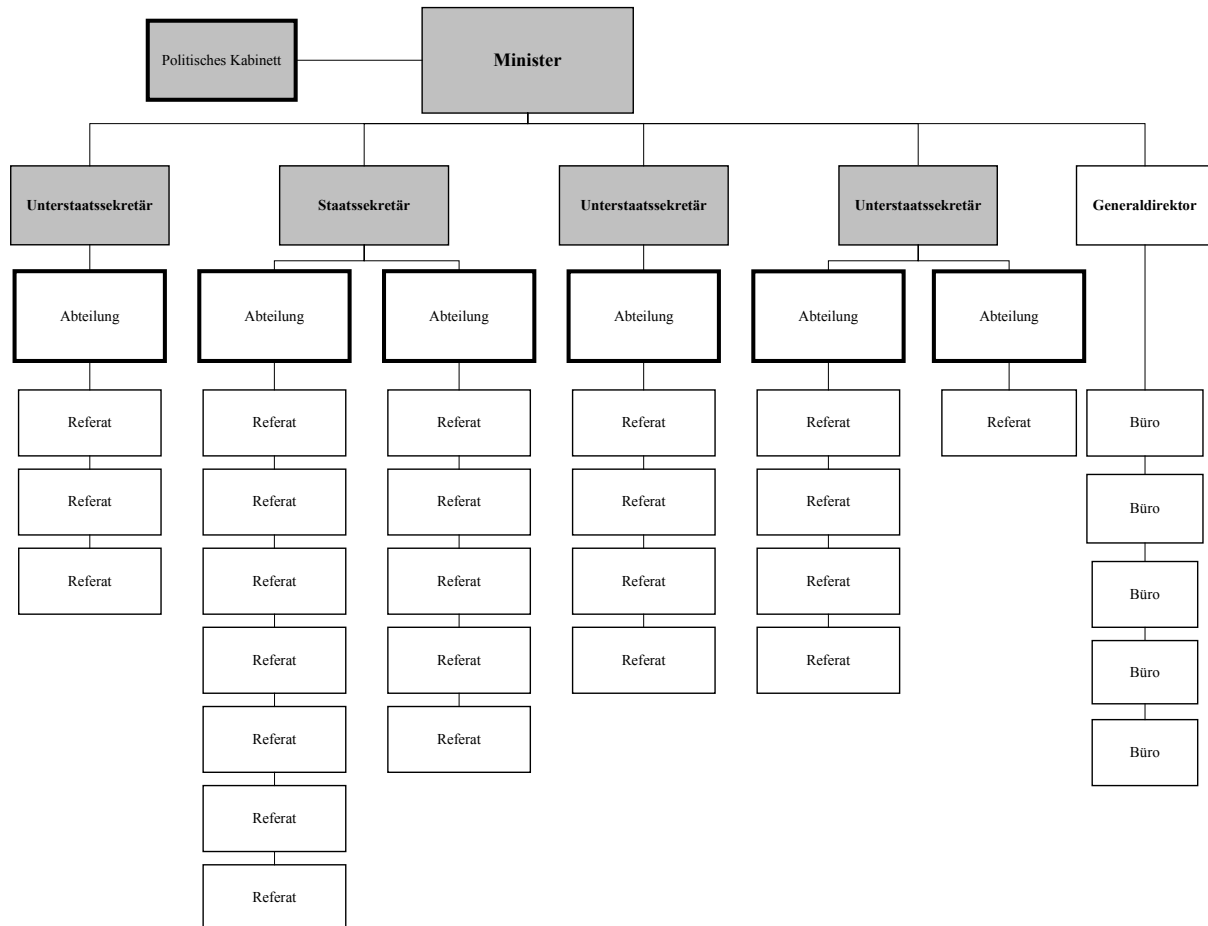
An der Spitze des Ministeriums steht der Minister. Seine Berater sind im Politischen Kabinett zusammengefasst. In jedem Ministerium gibt es einen oder mehrere Staatssekretäre und Unterstaatssekretäre. Der Staatssekretär soll im Regelfall als Stellvertreter des Ministers agieren, während die Unterstaatssekretäre, ähnlich wie die Vizekanzler im estnischen System, die Aufsicht über eine oder mehrere Fachabteilungen des Ministeriums haben.¹⁰⁷ Für die Einrichtung des Postens der Unterstaatsekretäre gibt es mehrere denkbare Gründe. Zum einen spielt die polnische Verwaltungstradition eine Rolle, den Posten des Unterstaatsekretärs gab es bereits in der Zwischenkriegszeit. Ein weiterer Grund könnte das Interesse an der Vermehrung politischer Positionen sein, zumal die Zahl der Unterstaatsekretäre variabel ist. Sie sind, ähnlich wie die estnischen Vizekanzler, mit den deutschen Abteilungsleitern zu vergleichen. Auch in Polen gibt es keine institutionalisierten Organisationseinheiten auf dieser Ebene, sondern die Zuständigkeiten der Unterstaatsekretäre wechseln je nach politischem Bedarf. Die Facharbeit findet in den Abteilungen (*Departament*) statt, welche somit ein funktionales Ä-

¹⁰⁶ Grundlegende Festlegungen über den Aufbau der Ministerien werden im Gesetz über die Organisation und Arbeitsweise des Ministerrats getroffen. Darüber hinaus hat jedes Ministerium ein Statut, das den Rang einer Verordnung des Premierministers hat. In diesem Statut werden die Bezeichnung des Ministeriums und die Zuständigkeit für bestimmte Regierungsbereiche festgelegt, die Leitungspositionen definiert, und die Organisationseinheiten (Abteilungen und Büros), aus denen sich das Ministerium zusammensetzt, sowie die dem Ministerium nachgeordneten Behörden und Organisationseinheiten benannt. Jedes Ministerium besitzt außerdem eine Organisationsatzung im Rang einer Verordnung des Ministers. In diesem internen Dokument werden die grundlegende Organisation und Arbeitsweise des Ministeriums sowie die Aufgaben der einzelnen Abteilungen und Büros festgelegt.

¹⁰⁷ In einigen Ministerien ist die Unterscheidung zwischen Staatssekretären und Unterstaatsekretären nicht so klar erkennbar, es gibt z.T. mehrere Staatssekretäre, die dann ebenfalls Fachabteilungen koordinieren (ein Beispiel dafür ist das Landwirtschaftsministerium, s. Kap. 6.2.2).

quivalent zu den deutschen Unterabteilungen darstellen. Die Abteilungen sind wiederum in Referate (*Wydział*) gegliedert. Daneben gibt es die bereits erwähnten Büros, die für die interne Verwaltung des Ministeriums zuständig sind. Sie unterstehen dem Verwaltungschef, dem Generaldirektor.

Abbildung 4: Typischer Aufbau eines polnischen Ministeriums



Eigene Darstellung

Politiker und Bürokraten: politisches und administratives Personal in den Ministerien

Zu Beginn der 1990er Jahre war nicht deutlich definiert, welche Posten in den polnischen Ministerien politisch und welche apolitisch besetzt werden sollten. Häufig kam es vor, dass politische Berater in Positionen eingesetzt wurden, die eigentlich apolitischen Beamten vorbehalten waren (Rydlewski 2002: 153). Im Zuge der Reform des Zentrums wurde festgelegt, dass die politischen Posten in der Leitungsebene der Ministerien die der Staatssekretäre und Unterstaatssekretäre waren. Neben diesen politischen Positionen gibt es in der Führungsebene eines polnischen Ministeriums auch eine apolitische Funktion, die des Generaldirektors (die-

ser Posten existiert auch in Zentralbehörden). Als Verwaltungschef ist er zuständig für die internen Abläufe und „Dienstleistungseinheiten“ der jeweiligen Behörde. Die Generaldirektoren spielen eine zentrale Rolle bei der Umsetzung des Gesetzes über den öffentlichen Dienst (s. Kap. 5.3.).

Die Positionen auf der Fachebene der Ministerien sind zur Besetzung durch apolitische Beamte bzw. Angestellte vorgesehen. Die Position der Abteilungsleiter wurde im Gesetz über den öffentlichen Dienst von 1998 ausdrücklich als reiner Beamtenposten definiert und auch die Mitarbeiter der Ebenen darunter sind nicht politisch rekrutiert, können aber den Status des Angestellten haben (näheres dazu s. Kapitel 5.3.).

1997 wurden die bisher existierenden Ministerbüros in die bereits erwähnten Politischen Kabinette umgewandelt, die „Dienstleistungsfunktionen“ der früheren Ministerbüros wurden in andere Organisationseinheiten ausgelagert. Die Politischen Kabinette sollten nach dem Vorbild der französischen *cabinets ministériels* als rein politisch-strategische Beratergremien des Ministers fungieren. Ihre Besetzung erfolgt mit Personen, die dem jeweiligen Minister parteipolitisch nahe stehen, die Ministerberater wechseln daher mit dem Minister. Die Einführung Politischer Kabinette sollte die Politikformulierungskapazitäten innerhalb der Ministerien verbessern und auf dem Weg der gesetzlichen Normierung die Zahl und den Status der politischen Berater regeln. Letzteres ist allerdings nicht gelungen, sowohl Zahl als auch Rolle der politischen Berater ist unterschiedlich von Ministerium zu Ministerium und hängt stark von der Amtsführung des jeweiligen Ministers ab. Die Politischen Kabinette werden häufig dafür kritisiert, dass sie weniger aus kompetenten Fachleuten, sondern aus politischen Freunden des Ministers bestehen und eher eigenwillige Konzepte entwickeln anstatt zur Verbesserung der Koordination auch zwischen den Ministerien beizutragen (Paradowska 2000, Rydlewski 2002: 155). Oft überschreiten sie ihre Kompetenzen und regieren auch in die Verwaltungssphäre der Ministerien hinein (vgl. Kulesza/ Barbasiewicz 2000/2001: 54).

Es wird deutlich, dass auch innerhalb der Ministerien versucht wurde, eine organisatorische Trennung zwischen politischen und administrativen Aufgaben durchzusetzen. Diese Trennung der politischen Leitung von der apolitischen Arbeits- und auch der Verwaltungsebene der Ministerien ist allerdings in der Praxis problematisch geblieben. Die Politischen Kabinette existieren, anders als ihre französischen Vorbilder, neben einer stark ausgebauten politischen Führungsebene aus Staatssekretären und Unterstaatssekretären. Außerdem wird der Bereich politischer Stellenbesetzungen *de facto* über das gesetzlich Vorgesehene hinaus ausgedehnt, weswegen es im Gefolge von Regierungswechseln zu weitreichenden personellen Verände-

rungen in der Verwaltung kommt (s. Kap. 5.3.). Auch der Posten des Generaldirektors erweist sich als instabiler und stärker der politischen Besetzung unterworfen, als es der Stabilisierung der Verwaltungsebene förderlich wäre.

Zentralbehörden und Agenturen

Im polnischen Verwaltungssystem besteht eine Unterscheidung zwischen Zentralbehörden (*urzędy centralne*) und Agenturen (*agencje*). Beides sind zentralstaatliche Behörden, die auf gesetzlicher Grundlage bestimmte administrative (kontrollierende, regulierende oder auch distributive) Aufgaben erfüllen. Während aber die Zentralbehörden ausschließlich über den Staatshaushalt finanziert werden und Einnahmen, die sie erzielen, vollständig an den Haushalt zurück überweisen müssen, finanzieren sich die Agenturen nur teilweise aus den staatlichen Zuschüssen und können mit ihren Eigeneinnahmen selbständig wirtschaften. Das verleiht ihnen eine gewisse Unabhängigkeit von den strengen haushaltsrechtlichen Verfahren. Bis vor einigen Jahren waren die Finanzpläne der Agenturen nicht einmal Teil des Haushaltsgesetzes, dort war in einem Anhang nur die Gesamthöhe der staatlichen Zuschüsse ausgewiesen, was die parlamentarische Kontrolle über deren Finanzgebaren sehr beschränkte. Ein weiterer Unterschied ist, dass die Zentralbehörden dem Gesetz über den öffentlichen Dienst unterliegen und die Agenturen nicht.

Diese besondere Stellung der Agenturen, die ihnen Flexibilität einräumt, aber auch Kontrollprobleme schafft, war in der Vergangenheit immer wieder Gegenstand politischer Debatten.

Die Agenturen wurden Anfang bis Mitte der 1990er Jahre eingerichtet. Hintergrund war die Übernahme der Zweckfonds aus sozialistischen Zeiten, über die ein großer Teil der öffentlichen Ausgaben außerhalb des Staatshaushaltes abgewickelt wurde.¹⁰⁸ Zwar wurde 1991 die Mehrzahl der alten Zweckfonds liquidiert, aber gleichzeitig wurden neue Fonds und Agenturen eingerichtet. Gleichzeitig mit der Abschaffung von Zweckfonds wurden die staatlichen Agenturen geschaffen, die eine ähnliche Funktion erfüllen wie die Zweckfonds zu sozialistischen Zeiten, nämlich die Umsetzung öffentlicher Mittel außerhalb des Staatshaushaltes und der Regeln des Haushaltsrechts. Dies impliziert einen freieren Umgang mit Einnahmen und Ausgaben. Die finanzielle Ausstattung der Agenturen ist sehr unterschiedlich. Die größten Agenturen gibt es im Landwirtschaftsbereich. Der überwiegende Teil des Landwirtschafts-

¹⁰⁸ Ende der 1980er Jahre entsprachen die Ausgaben aus den Zweckfonds 65 % der Ausgaben des Staatshaushaltes. Grund hierfür waren insbesondere die Zweckfonds im Bereich der Sozialversicherungen (Mackiewicz et al. 2001: 33).

budgets wird über diese landwirtschaftlichen Agenturen abgewickelt, zudem gewinnen sie im Zuge der europäischen Integration an Bedeutung als Implementations- und Zahlstellen für die europäischen Programme (vgl. Kap. 6.3.2).

Die Rechtsform der Agenturen ist nicht einheitlich definiert, es gibt auch keine einheitlichen Regeln über deren Rechenschaftspflicht. Den staatlichen Agenturen gemeinsam ist, dass sie auf Grundlage eines Gesetzes zur Schaffung der Agentur tätig sind, darüber hinaus verfügen sie über interne Organisationssatzungen. Als Beratungsorgan ist ihnen ein Rat der Agentur beigeordnet. Die Agenturen sind staatliche Körperschaften. Als solche unterscheidet sie von den Zentralbehörden, dass sie keine Entscheidungsbefugnis im Sinne des Verwaltungsverfahrensrechts haben. Die allgemeine Aufsicht führen die für den Bereich zuständigen Ministerien.

Da das Personal in den Agenturen nicht dem Gesetz über den öffentlichen Dienst unterliegt, gibt es auch keine einheitlichen Regelungen zur Personalrekrutierung. In diesem Zusammenhang haben die Agenturen den Ruf, ein wesentliches Instrument der politischen Ämterpatronage zu sein. Der Direktor der Agentur (*Prezes*) wird in den meisten Fällen durch den Premierminister und nicht den zuständigen Minister eingesetzt.¹⁰⁹ Dies erschwert die Kontrolle seitens der Ministerien, da der Direktor sich direkt dem Premierminister unterstellt fühlt.

Vorteil der Agenturen ist ihre Flexibilität bei Neueinstellungen und Bezahlung des Personals sowie im Umgang mit ihrem Budget. Als Nachteil sind die sehr eingeschränkte Kontrolle über ihre Tätigkeit und die in vielen Fällen zu beobachtende Ämterpatronage zu anzuführen (letzteres wird aus Sicht der beteiligten politischen Akteure wohl eher als Vorteil bewertet). Eine Reform des öffentlichen Finanzsektors, der auch die Agenturen stärker reglementiert bzw. ganz abschafft, wurde zwar häufig angekündigt, aber bisher nie durchgeführt (Mackiewicz et al. 2001). Dies ist zum einen damit zu erklären, dass die mit den Agenturen verbundenen politischen Interessen zu stark sind, um eine umfassende Reform zu ermöglichen. Zum anderen ist aber auch, wie in anderen Bereichen, politische Instabilität für diese Versäumnisse verantwortlich. Mehrere Regierungen kündigten Ansätze zur Reform der Agenturen an, die dann nach einem Regierungswechsel nicht weiterverfolgt wurden.

¹⁰⁹ Allerdings hat die Regierung Belka im November 2004 einen Gesetzentwurf eingebracht, der die Pflicht zu öffentlichen Ausschreibungen und Stellenbesetzung über Wettbewerbe auf die Direktoren der Agenturen und Zentralbehörden ausdehnen soll.

5.1.3 Grundstrukturen und Reformen im Ländervergleich

Gemeinsamer Ausgangspunkt der Entwicklungen war in beiden Ländern ein sozialistisches Verwaltungssystem. Doch auch im Staatssozialismus hatte es schon deutliche Unterschiede zwischen beiden Ländern gegeben, die vor allem aus dem Status Estlands als Sowjetrepublik und Polens als unabhängiger Nationalstaat ergaben. Dies führte zu unterschiedlichen Kompetenzen der Ministerien.

In Estland führte die staatliche Neugründung dazu, dass auch Ministerien neu gegründet und die bestehenden komplett umgebaut wurden: Politikformulierung und Gesetzgebungskompetenzen lagen nun vollständig in den estnischen Ministerien, während sie früher nur ausführende Funktionen hatten. In Polen dagegen bestand der Staat in seinen Grundstrukturen weiter, d.h. die bestehenden Ressorts wurden bis auf einige Ausnahmen übernommen und durchliefen zunächst nur begrenzte, durch den Systemwechsel bedingte Veränderungen. Der Ressortzuschnitt in beiden Ländern ist gegenwärtig ähnlich, auffällig ist nur, dass in es Estland weniger Ministerien gibt als in Polen.

In der ersten Entwicklungsphase wurde in beiden Ländern mit den sich in der Praxis herausbildenden Regeln und Verfahren gearbeitet, eine Vereinheitlichung der Organisationsstrukturen der Ministerien und Behörden und eine rechtliche Regelung der Arbeitsweise der Regierung fand erst Mitte der 1990er Jahre statt. In Estland geschah dies mit dem GSR 1996, in Polen mit der Reform des Zentrums 1996/97.

In Estland führten diese Regelungen zu einer Begrenzung der Größe und einer genaueren Festlegung der Kabinettszusammensetzung und der Arbeitsweise des Kabinetts. Der estnische Premierminister besitzt demnach innerhalb des Kabinetts keine besonders herausgehobene Stellung, statt dessen stehen kollektive Entscheidungsmechanismen im Vordergrund. Auch in Polen wurden während der Reform des Zentrums gesetzliche Regelungen über Organisation und Arbeitsweise der Zentralregierung getroffen. Die Regierungsorganisation wurde gestrafft, was v.a. die mit der Wirtschaftsreform befassten Behörden betraf und die Stellung des Premierministers wurde gestärkt. Ein weiterer zentraler Gedanke der Reform, der sich allerdings als in der Praxis nur schwer durchsetzbar erwies, war die funktionale Trennung von Politik und Verwaltungsaufgaben.

Auch über den inneren Aufbau der Ministerien wurden Festlegungen getroffen. Die estnischen Ministerien sind relativ klein und intern wenig differenziert, was sicher dadurch erklärt werden kann, dass Estland ein sehr kleines Land ist. Die Führungsebene der estnischen Ministerien ist weitgehend entpolitisiert, dies führte sogar zu Steuerungsproblemen der politischen

Ebene gegenüber der Ministerialbürokratie, weswegen 2003 ein politisch nominiertes Vize-minister eingeführt wurde. In Polen dagegen fällt die mit Staatssekretären, Unterstaatssekretären und politischem Kabinett stark ausgebaute politische Führungsebene auf. Dazu kommt noch die politische Besetzung formal nicht politischer Beamtenpositionen, so dass die polnische Ministerialbürokratie stark von parteipolitischen Einflüssen durchdrungen ist. Polen und Estland gemeinsam ist die Einsetzung eines unpolitischen Verwaltungschefs in den Ministerien, der zum Aufbau eines professionellen und neutralen öffentlichen Dienstes beitragen soll. Dieses Modell ist im Vergleich mit westeuropäischen Verwaltungssystemen ungewöhnlich und stellt eine Gegenreaktion auf die Durchdringung der Verwaltung mit politischen Imperativen während des Staatssozialismus dar.

Die gemachten Beobachtungen lassen bereits erste Schlüsse auf den in den beiden Ländern vorherrschenden Regierungstyp zu. Ein *prime ministerial government* mit klarer Führung durch den Premierminister konnte sich in keinem von beiden Ländern durchsetzen, obwohl dies in Polen zumindest zeitweilig klare Leitlinie der Reformer war. Statt dessen bildete sich dort eine Form des *ministerial government* heraus. In Estland blieb, obwohl in einigen Phasen die Entwicklung hin zu einem *cabinet government* angestrebt wurde, die ministerielle Autonomie und vor allem die Autonomie der Ministerialbürokratie hoch. Aus diesem Grund kann man für Estland vermutlich von einem *bureaucratic government* sprechen. Die Betrachtung des Verlaufs der Reformprozesse zeigt neben einigen Gemeinsamkeiten vor allem Unterschiede, die sich auf die politischen Rahmenbedingungen zurückführen lassen. Gemeinsam ist beiden Ländern, dass umfassende gesetzliche Regelungen im Verwaltungsbereich erst Mitte der 1990er Jahre getroffen wurden. In den ersten Jahren nach dem Systemwechsel standen die ökonomischen Reformen und die Reform der Verfassungsinstitutionen im Vordergrund.

Bereits die Reform der Verfassungsinstitutionen verlief aber in Estland konfliktfreier als in Polen und auch im Hinblick auf die Verwaltungsreformen lassen sich keine tiefgreifenden Brüche oder Kursänderungen beobachten. Allerdings verliefen die Reformen in Estland auch eher inkremental. Umfassendere Reformen des zentralen Verwaltungsapparats wurden zwar in verschiedenen programmatischen Deklarationen angekündigt, diese wurden aber nicht oder nur teilweise umgesetzt. Statt dessen konzentrierte man sich auf einzelne Prestigeprojekte, wie etwa die Einführung des E-Government, und deren professionelle Außendarstellung.

In Polen dagegen gab es Mitte der 1990er Jahre mit der Reform des Zentrums einen großen Anlauf zu einer umfassenden Reform der Zentralverwaltung, die allerdings von tiefgreifenden politischen Konflikten begleitet war. Insbesondere die Einführung von Lösungen, die einem

prime-ministerial government näherkamen, waren umstritten und konnten daher nicht konsequent durchgeführt werden. Auch aus diesem Grund konnte etwa das Gesetz über die Regierungsbereiche erst mit einigen Jahren Verzögerung in Kraft treten. Die Reform des Zentrums stellt zwar eine umfassende und einschneidende Reform des polnischen Verwaltungsapparats dar, half aber nur zum Teil, die bestehenden Probleme der Zentralisierung und gleichzeitigen Sektoralisierung innerhalb der polnischen Regierung, die in den folgenden Abschnitten noch deutlicher werden, zu überwinden.

5.2 Fallbeispiel I: Horizontale Koordination durch Regierungszentrale und Ausschüsse

Im folgenden interessiert vor allem, welche Koordinationsmechanismen sich in der Regierungsarbeit der beiden Länder herausgebildet haben. Die im vorigen Teil angesprochene Frage nach dem Regierungstyp umfasst zum einen die Stellung des Premierministers, aber auch die Rolle der Regierungszentrale und der Kabinettsausschüsse im Koordinationsprozess innerhalb der Regierung. Die Systeme der EU-Koordination, die sich während des EU-Beitrittsprozesses, in dem sich beide Länder im untersuchten Zeitraum befanden, herausbildeten, stellen einen weiteren bedeutsamen Aspekt dar.

Die Entwicklungen in diesem Bereich orientierten sich nur recht lose an internationalen Modellen und auch die Vorgaben der EU waren allgemein formuliert wenig verbindlich (s. Kapitel 3.1). Diese Vorgaben können daher am ehesten als bloße *Frames*, also normative Rahmen, gesehen werden, auf die in den Reformprozessen Bezug genommen wurde. Problematisch bei der Anwendung des *Framing*-Modells (s. Kapitel 2.3.1) auf den vorliegenden Fall ist, dass über den Verlauf der Prozesse wenig dokumentiert ist. Über die Motive einzelner Reformschritte kann daher nur spekuliert werden bzw. danach geschaut werden, inwieweit sich aus anderen Zusammenhängen bekannte Modelle in den gewählten Lösungen widerspiegeln. Es soll also die Frage gestellt werden, welche *Frames* in den Diskussionen, soweit nachvollziehbar, auftauchten und wie sich europäische Einflüsse von anderen unterschieden. Vermutlich waren die recht allgemein gehaltenen europäischen Anforderungen an die Koordination innerhalb der Regierung (die „coordination machinery“, OECD/ SIGMA 1999a: 25) nur ein Faktor neben anderen, die die Entwicklung beeinflussten.

Die europäischen Anforderungen an die Koordination der Regierungsarbeit, die in den SIGMA-Baselines formuliert wurden (vgl. Kap. 3.1), sind sehr allgemein gehalten und enthalten keine direkten institutionellen Vorgaben. Im Hinblick auf die Regierungszentrale wird empfohlen, es solle eine zentrale Verwaltungseinheit geben, die in der Lage ist, interministerielle Koordinierungsverfahren umzusetzen, logistische Unterstützung des Kabinetts zu gewährleisten, Entscheidungen von Kabinett und Premierminister zu dokumentieren und weiterzuleiten und die Implementation der Entscheidungen zu verfolgen. Diese zentrale Verwaltungseinheit sollte darüber hinaus in der Lage sein, strategische Beratung für den Premierminister, das Kabinett und seine Ausschüsse zu leisten.

Im Hinblick auf Kabinettsausschüsse werden keine direkten Aussagen getroffen, es wird nur postuliert, dass es klare Arrangements über die Verfahren interministerieller Koordination geben sollte, die greifen, bevor Policy-Vorschläge die Kabinettssebene erreichen. Hierzu gehört insbesondere ein Verfahren, im Vorfeld Konflikte zwischen den Ressorts zu lösen. Innerhalb

der Ministerien sollen Policy-Vorschläge sowohl auf der Fachebene als auch auf der ministeriellen Ebene „gefiltert“ werden.

Die EU-Koordination sollte Mechanismen für kollektive strategische Planung und für die Überwachung der Fortschritte im Beitrittsprozess beinhalten. Es sollten zum einen interministerielle Vereinbarungen zur Koordination der EU-Beitrittsvorbereitungen getroffen werden und zum anderen eine oder mehrere Verwaltungseinheiten mit klaren Kompetenzen zur Koordination des Beitrittsprozesses ausgestattet werden.

Die Ausführungen von SIGMA sind allerdings erst 1999 erschienen, so dass zumindest in Polen und Estland zu diesem Zeitpunkt die entsprechenden Reformen bereits umgesetzt waren. Eine Bewertung der „coordination capacity and policy-making machinery“ durch SIGMA fand dann auch nur noch in Rumänien und Bulgarien statt. Auch in den Regelmäßigen Fortschrittsberichten, die zu Estland und Polen herausgegeben wurden, wurde die Koordination der Regierungsarbeit nur punktuell (in Finanz- und Zollangelegenheiten sowie bei der Verwaltung der Strukturfonds) behandelt.

5.2.1 Estland - Koordination autonomer Ministerien

Wie in den vorangegangenen Abschnitten deutlich geworden ist, sind die Entscheidungsprozesse innerhalb der estnischen Regierung sehr stark dezentralisiert. Dasselbe trifft auch für die Aufgabenverteilung zwischen Ministerien und Agenturen zu. Es stellt sich somit die Frage, ob die Staatskanzlei dies ausgleichen kann, indem sie die Funktion einer zentralen Koordinationseinheit übernimmt.

Die estnische Staatskanzlei

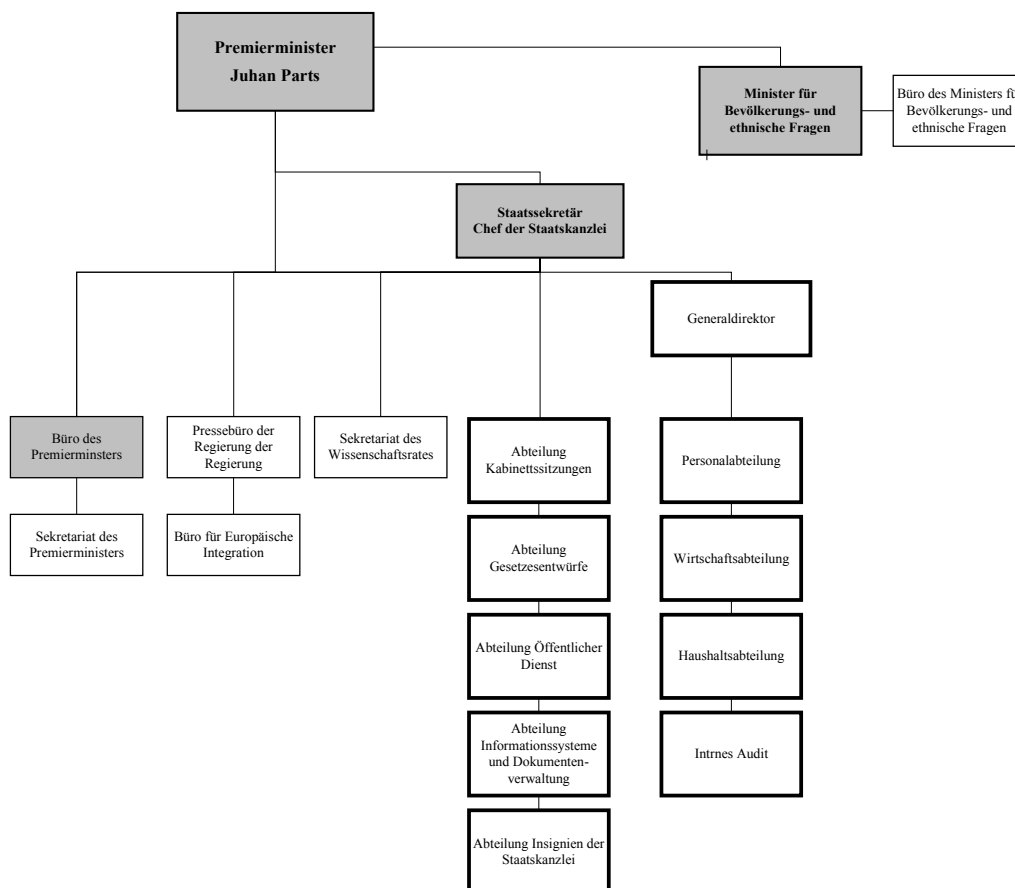
Die estnische Staatskanzlei (*Riigikantselei*) unterstützt sowohl den Premierminister als auch die Regierung. Sie wird in der Verfassung (Verfassung Estland 1992 Art. 95) zwar erwähnt, dort werden allerdings nur recht knappe Vorgaben zu Status und Leitung der Staatskanzlei gemacht. Im Gesetz über die Staatsregierung (GSR) erfährt sie dann eine konkrete legislative Verankerung, der innere Aufbau der Regierungszentrale wird in ihrem Organisationsstatut weiter spezifiziert.

Laut GSR ist die Staatskanzlei Teil der Regierung. Sie unterstützt die Arbeit des Premierministers und des Kabinetts, organisiert die Beziehungen zwischen diesen Institutionen und dem Parlament sowie anderen Verfassungsorganen, publiziert das Gesetzblatt (*Riigi teataja*), prüft Gesetzentwürfe der Regierung auf Verfassungskonformität, organisiert die Vorbereitung von

Gesetzesentwürfen über die Tätigkeit von Regierungsbehörden und koordiniert die Weiterbildung für den öffentlichen Dienst (GSR §77, weitere Aufgaben sind dort aufgeführt).

Die wichtigsten Einheiten der Staatskanzlei sind das Büro des Premierministers, das Büro für Europäische Integration (nach dem EU-Beitritt in EU-Sekretariat umbenannt), die Abteilung für Kabinettsitzungen, die die Kabinettsarbeit organisatorisch unterstützt und die Abteilung für Gesetzesentwürfe, in der die Gesetzesentwürfe der Regierung eine juristische Prüfung erfahren. Darüber hinaus gibt es ein Büro für Regierungskommunikation, ein Büro des Koordinators für nationale Sicherheit, die Abteilung für Informationssysteme und Dokumentenverwaltung, die Personalabteilung der Staatskanzlei, die Instandsetzungsabteilung, die Rechnungsabteilung und die Abteilung für internes Audit. Bis 2001 war auch das Büro für Verwaltungsreform in der Staatskanzlei angesiedelt.

Abbildung 5: Die estnische Staatskanzlei (Oktober 2004)



Quelle: Statut der Staatskanzlei, Darstellung auf <http://www.riigikantslei.ee> (15.10.2004)

Bevor Premierminister Mart Laar 1992 ins Amt kam, war das Büro des Ministerpräsidenten, ähnlich wie das deutsche Bundeskanzleramt, mit einem Beraterstab besetzt, der die Ressortstruktur der Ministerien widerspiegelte. Laar schaffte diese Struktur ab, da sie seiner Ansicht

nach zur Bürokratisierung der Kabinettsarbeit beitrug (Sootla/ Velthut 2002: 12). Das Büro des Premierministers sollte nicht für die interministerielle Koordinierung zuständig sein, diese Funktion sollte den formellen und informellen Kabinettsitzungen und den Kabinettsausschüssen vorbehalten bleiben. Organisatorisch wird die Kabinettsarbeit durch die Abteilung für Kabinettsitzungen unterstützt.

Die Staatskanzlei wird von einem Staatskanzler (*state secretary*) geleitet, den der Premierminister ernannt und entlässt. Zu den Aufgaben des Staatskanzlers gehören die Vorbereitung der Kabinettsitzungen sowie die Dokumentation und Publikation der Ergebnisse dieser Sitzungen und der Regierungsverordnungen. Auch die juristische Prüfung der Gesetzentwürfe der Regierung und ihre Gegenzeichnung gehört zu den Aufgaben des Staatskanzlers.¹¹⁰ Im Zusammenhang damit ist zu erwähnen, dass eine Voraussetzung für die Bekleidung des Postens des Leiters der Staatskanzlei eine abgeschlossene juristische Ausbildung ist. Der Staatskanzler nimmt an den Kabinettsitzungen teil und genießt dort Rederecht, allerdings kein Stimmrecht.

Neben dem Staatskanzler gibt es in der estnischen Staatskanzlei einen Generaldirektor. Dieser wird vom Chef der Staatskanzlei ernannt und ist für die Leitung der internen Verwaltungsläufe, die Organisation und die wirtschaftlichen Tätigkeiten der Staatskanzlei zuständig.

Laut GSR (§80) soll der Rücktritt einer Regierung kein Grund für die Entlassung des Staatskanzlers sein. Unter den bisher neun estnischen Regierungen amtierten nur vier Chefs der Staatskanzlei und auch nur vier Generaldirektoren, d.h. wie gesetzlich vorgesehen ging nicht jeder Wechsel einer Regierung mit einem Personalaustausch an der Spitze der Staatskanzlei einher. Nach Wahlen fanden allerdings durchaus Wechsel statt.¹¹¹

Im Aufbau der estnischen Staatskanzlei sind Anleihen an ausländische Vorbilder nicht direkt erkennbar und auch die Orientierung an europäischen Anforderungen ist nicht anzunehmen, da die Ausgestaltung der Strukturen stattfand, bevor diese formuliert wurden. Die Zuordnung der Staatskanzlei zum Ministerrat anstatt zum Premierminister und ihre Leitung durch einen nicht politisch besetzten Staatskanzler bestätigt, dass es in Estland kein *prime ministerial government* gibt, sondern Anlagen für *cabinet government* vorhanden sind. In der Praxis aber konnte sich die Autonomie der Ministerien durchsetzen. Dies wird auch daran deutlich, dass die Staatskanzlei in den letzten Jahren zwar immer wieder prioritäre Aufgaben, die die gesam-

¹¹⁰ Weitere Funktionen des Staatskanzlers sind in GSR §§ 81 f. aufgezählt.

¹¹¹ Für eine Aufstellung der Staatsekretäre und ihrer Amtszeiten siehe Riigisekretärid läbi ajaloo, <http://www.riigikantselei.ee/id=462> (24.5.2005)

te Zentralverwaltung betrafen, übernommen und dafür Organisationseinheiten eingerichtet hat, so etwa das Büro für Verwaltungsreformen, das Büro für Europäische Integration und die Abteilung für den öffentlichen Dienst. Allerdings konnte sie sich als Koordinierungseinheit für Verwaltungsreformen nicht gegenüber den Ministerien durchsetzen. Anders stellt sich die Situation hinsichtlich der Koordination des EU-Beitrittsprozesses dar, hier erfüllte das Büro für Europäische Integration zentrale Aufgaben (s.u.).

Koordination in Kabinettsausschüssen

Gremien für die interministerielle Koordination in Estland sind (1) die formellen und (2) die informellen Kabinettsitzungen sowie (3) die Kabinettsausschüsse. Darüber hinaus gibt es in den estnischen Regierungen, die ja in der Regel Mehrparteienkoalitionen sind, auch Koalitionsausschüsse, in denen Vertreter der Regierung und der Parlamentsfraktionen der Koalitionsparteien zusammentreffen. Ein Teil der Konflikte, die zwischen Ministern unterschiedlicher Parteien bestehen, wird hier gelöst, allerdings ist im Einzelnen wenig über Bedeutung und Effektivität der Koalitionsausschüsse bekannt (s. Sootla/ Velthut 2002).

Kabinettsentscheidungen werden in den formellen Kabinettsitzungen getroffen, die wöchentlich stattfinden. Außer dem Premierminister und den Ministern nehmen der Staatskanzler und der Rechtskanzler mit Rederecht teil, weitere Personen, wie etwa der Vorsitzende des Rechnungshofs, die Provinzgouverneure sowie die Kanzler von Ministerien können mit Zustimmung des Premierministers an den Sitzungen teilnehmen. Der genannte Personenkreis wird auch im Vorfeld der Kabinettsitzungen über die Tagesordnung informiert, um rechtzeitig Kabinettsmitglieder konsultieren zu können (Müller-Rommel/ Sootla 2001: 25). Nur der Premierminister und die Minister sind berechtigt, Entwürfe für Kabinettsentscheidungen vorzulegen, diese Entwürfe müssen der Staatskanzlei eine Woche vor der Kabinettsitzung zur Prüfung zugehen. Im Vorfeld der Kabinettsitzung werden die Entwürfe bei einem wöchentlichen Treffen der Kanzler aus den Ministerien noch einmal in ihren politischen und rechtlichen Aspekten diskutiert, bis sie schließlich auf den Kabinettsstisch gelangen. Die Kabinettsitzung selbst wird vom Premierminister geleitet. Entscheidungen können laut GSR (§19.2) per Mehrheitsentscheid getroffen werden, in der Praxis werden sie jedoch konsensual getroffen, wobei abweichende Meinungen zu Protokoll gegeben werden.

Das wichtigste Gremium zur Vorbereitung von Kabinettsentscheidungen sind die informellen Kabinettsitzungen, ein Instrument, das alle bisherigen Regierungen genutzt haben. Die informellen Kabinettsitzungen finden in der Regel wöchentlich statt, zusätzliche Sitzungen

können vom Premierminister einberufen werden. An ihnen nehmen neben den Ministern Spitzenbeamte aus den Ministerien, die Fraktionsvorsitzenden der Koalitionsparteien, der Leiter des Büros für Europäische Integration und als Gäste Vertreter von Interessengruppen teil. Dieser erweiterte Kreis umfasst „the circle the current government is considering as permitted to influence the policy decisions“ (Sootla/ Velthut 2002: 6). Während der informellen Kabinettsitzungen ist Raum für die Diskussion von Alternativen, Konflikte zwischen den Ressorts werden allerdings nicht dort, sondern in ad-hoc gebildeten ministeriellen Ausschüssen gelöst.

Im GSR (§ 21) sind drei Arten von Kabinettsausschüssen vorgesehen: ministerielle Ausschüsse, interministerielle Ausschüsse und Expertenausschüsse. Die ministeriellen Ausschüsse werden durch das Kabinett eingesetzt, Kabinettsmitglieder, Vizeminister und der Staatskanzler können in diese Ausschüsse berufen werden (GSR § 23). Ministerielle Ausschüsse dienen der Vermittlung und Konfliktschlichtung im Bedarfsfall, sie werden daher ad hoc gebildet. Die interministeriellen Ausschüsse werden im Unterschied dazu nicht unter Beteiligung der Kabinettsmitglieder, sondern durch Spitzenbeamte aus den Ministerien und Behörden besetzt (GSR § 24) und arbeiten längerfristig. Sie sind eher als Gremien auf der Arbeitsebene gedacht, nicht als solche zur Konfliktschlichtung. Die inhaltlichen Zielvorgaben für die interministeriellen Ausschüsse ließen allerdings in der Vergangenheit zu wünschen übrig, so dass die Entscheidungen der Ausschüsse vom Kabinett häufig nicht akzeptiert wurden (Sootla/ Velthut 2002: 15). Während der Regierung Siimann ergab sich das Problem, dass die Minister auch die Teilnahme an den ministeriellen Ausschüssen an Beamte delegierten, so dass die ohnehin nicht besonders scharfe Trennung zwischen ministeriellen und interministeriellen Ausschüssen vollends verschwand (Sootla/ Velthut 2002: 14).

Die Expertenausschüsse werden wie die ministeriellen Ausschüsse vom Kabinett eingesetzt, ihre Mitglieder sind Beamte und Personen von außerhalb des Staatsdienstes. Beamte müssen an den Ausschüssen teilnehmen, wenn sie hineinberufen werden, während Personen außerhalb des Staatsdienstes nur mit ihrer Zustimmung benannt werden können (GSR § 25). Die Expertenausschüsse werden ebenfalls nicht permanent eingerichtet, sondern ad hoc zur Bearbeitung bestimmter Fragen im Gesetzgebungsprozess gebildet. Vermutlich stellt diese Form der Ausschussarbeit eine weitere Anleihe bei skandinavischen Vorbildern dar.

Die meisten Ausschüsse sind nicht permanent, ihre Anzahl und Struktur veränderte sich unter den verschiedenen Regierungen und ist relativ unüberschaubar. Besonders unter der Regierung Siimann (1997-1999) existierte eine Vielzahl von Ausschüssen mit unklarer Zielsetzung, die zum Teil sehr breite Themen bearbeiteten und dementsprechend kaum nachweisbare Er-

gebnisse lieferten. Sootla und Velthut (2002: 14) bewerten die Arbeit der estnischen Kabinettsausschüsse kritisch und merken auf die Regierung Siimann bezogen an: „Under the previous cabinet, the spontaneous process of the creation of committees resulted in approximately 290 various committees. Objectives and outcomes of the committees were defined not clearly enough and accountability lines between politician and civil servants were blurred“. Die Existenz der vielen Ausschüsse mit unklaren Entscheidungsbefugnissen führte zu einer Segmentierung der Entscheidungsprozesse innerhalb der Regierung. Die Entscheidungsfindung wurde auf die Ebene der Spitzenbeamten verlagert, die ohne effektive politische Steuerung durch die Minister und das Kabinett agierten. Unter der zweiten Regierung Laar (1999-2002) wurde die Zahl der Ausschüsse reduziert und es wurde angestrebt, den vorhandenen Ausschüssen eine klarere Zielsetzung zu geben und das Instrument der ad hoc gebildeten Ausschüsse zur Klärung konkreter Probleme stärker einzusetzen.

Koordination von EU-Angelegenheiten

In Estland begann man recht früh, sich Gedanken um die Koordination der EU-Angelegenheiten zu machen. Im Dezember 1994 verabschiedete die estnische Regierung eine Resolution, die die interministeriellen Koordinierungsaktivitäten im Hinblick auf den EU-Beitritt vorbereiten sollte. Eine Einigung über konkrete Strukturen eines Koordinierungssystems war wesentlich schwieriger (Viks 2002: 20).

Von 1995 bis 1997 gab es in Estland einen Minister ohne Portfolio, der für EU-Angelegenheiten zuständig war. Dieses Amt wurde aber 1997 abgeschafft, da sich herausstellte, dass dieser Minister nicht über genügend Autorität gegenüber seinen Kabinettskollegen verfügte. Die Verantwortung für EU-Angelegenheiten ging an den Premierminister über.

1996 wurde dann mit einer Regierungsverordnung das System der EU-Koordination etabliert, das die Beitrittsverhandlungen hindurch bestanden hat. Vier Institutionen waren für die Vorbereitung und die Koordination der Beitrittsverhandlungen zuständig:

1. Der Ministerausschuss,
2. das Büro für Europäische Integration,
3. der Rat der Spitzenbeamten,
4. das Außenministerium als Koordinator der Verhandlungen.

Der Ministerausschuss wurde 1996 eingerichtet. Er sollte die Minister zusammenbringen, die im EU-Beitrittsprozess eine besondere Rolle spielen (außer dem Premierminister waren dies

die Vertreter der Ressorts Außenpolitik, Landwirtschaft, Finanzen, Wirtschaft und Justiz) und die Beitrittstrategie festlegen. Zu Beginn des Beitrittsprozesses war der Ministerausschuss ein wichtiges Gremium zur Vorbereitung von Kabinettsentscheidungen (Drechsler et al. 2003: 8). Später allerdings wurde der EU-Beitritt so sehr zum Thema der formellen und informellen Kabinettsitzungen, dass der EU-spezifische Ministerausschuss keine besonderen Aufgaben mehr hatte und nur noch formal existierte (Viks 2002: 21). Die Umsetzung des NPAA (*National Programme for the Adoption of the Acquis*) wurde monatlich auf die Agenda der Kabinettsitzungen gesetzt, darüber hinaus fanden zweimonatlich bilaterale Treffen des Premierministers mit seinen Ministern statt, in denen diese über den Stand der Umsetzung des NPAA Auskunft gaben.

Das Büro für Europäische Integration existiert ebenfalls seit 1996. Das Büro ist in der Staatskanzlei angesiedelt und direkt dem Premierminister unterstellt. Aufgabe war während des Beitrittsprozesses die Koordination der Beitrittsvorbereitungen innerhalb der Verwaltung. Das Büro sollte ursprünglich Servicefunktionen für den Rat der Spitzenbeamten und den Ministerausschuss ausfüllen und hatte keine Koordinierungsfunktionen, diese lagen beim Ministerausschuss und dem Rat der Spitzenbeamten. Dies entsprach der estnischen Herangehensweise, keine zentralen Einheiten zu schaffen, die die Stellung des Premierministers zu sehr stärken würden (Sootla/ Sootla 2004: 13).

Das Büro bereitete die Sitzungen des Rates der Spitzenbeamten vor, überwachte die Implementation des NPAA, war für den Informationsaustausch zwischen EU-Kommission und Ministerien verantwortlich und entwickelte Konzepte für die EU-bezogene Weiterbildung von Beamten. Im Laufe der Zeit hat das Büro zusätzliche Aufgaben bekommen. Es entwickelte sich zu einem Zentrum für Analysen und Strategieplanung (Viks 2002: 22) und übernahm auch formal die zentrale Koordinierungsrolle im Beitrittsprozess (Drechsler et al. 2003: 5). Mit 16 Beschäftigten war das Büro zu dieser Zeit (im Jahr 2001) eine recht kleine Einheit.¹¹² Das Personal bestand zum großen Teil aus sehr jungen Mitarbeitern. Dies und seine geringe Größe werden als Erfolgsfaktoren dieser neuen Struktur angesehen, da so schnelle Entscheidungen und hohe Flexibilität möglich waren. Zentrale Figur im Büro für Europäische Integration war mehrere Jahre lang Henrik Hololei, der das Büro von 1996 bis 2001 leitete. Nach dem EU-Beitritt wurde das Büro für Europäische Integration reformiert und in EU-Sekretariat umbenannt. Die Rolle des früheren Leiters des Büros übernahm ein neu installierter Berater

¹¹² Auch danach ist es nicht sehr viel größer geworden, im Jahr 2005 hatte es 17 Mitarbeiter.

des Premierministers in EU-Fragen. Außerdem wurde eine große Zahl an ministeriellen und interministeriellen Arbeitsgruppen zu EU-relevanten Themen eingerichtet.

Der Rat der Spitzenbeamten vereinigt Spitzenbeamte aus allen Ministerien, Vertreter der Nationalbank und des Büros für Europäische Integration. Geleitet wird der Rat vom Leiter des Büros für Europäische Integration. Außerdem sind Vertreter des Europaausschusses der Riigikogu, des Amtes des Staatspräsidenten und des Zentrums für die Übersetzung von Gesetztexten mit Beobachterstatus vertreten. Der Rat der Spitzenbeamten war während des Beitrittsprozesses das wichtigste Koordinationsgremium, in dem EU-relevante Themen besprochen wurden, die mehrere Ministerien betrafen. Nach dem Beitritt ist der Rat weiterhin für die Vorbereitung von Kabinettsentscheidungen in EU-relevanten Angelegenheiten zuständig, er bereitet Positionen und Themen für die Kabinettsitzung auf und überwacht die Umsetzung des *acquis*.

Die Regierungsverordnung von 1996 sah vor, dass jedes Ministerium eine Person bzw. Einheit benennt, die für die EU-Koordination (NPAA-Umsetzung, Vorbereitung der Verhandlungspositionen, Teilnahme an Arbeitsgruppen, Informationsaustausch) zuständig war. Die daraufhin in den Ministerien entstandenen EU-Einheiten variierten in ihrer Struktur und Größe, häufig waren es multifunktionale Einheiten, die neben der EU-Koordination noch andere Aufgaben hatten (Viks 2002: 25).

Die estnischen Ministerien waren relativ selbständig bei der Planung und Umsetzung der Beitrittsvorbereitungen in ihrem Bereich. Die dezentralisierte Herangehensweise hat die Umsetzung der Vorgaben im Beitrittsprozess erleichtert und der Herausbildung von „islands of excellence“ vorgebeugt (Drechsler et al. 2003). Der Austausch und Informationsfluss funktionierte in EU-Angelegenheiten sogar besser als in anderen Verwaltungsprozessen, was Randma-Liiv (i.E.) zu der Bewertung führt, der EU-Beitritt hätte eine Koordinierungskultur in den öffentlichen Dienst eingebracht.

Das estnische Außenministerium bildete ein zweites Zentrum bei der Koordination der Beitrittsverhandlungen. Eine spezielle EU-Einheit wurde in diesem Ministerium 1995 eingerichtet, 1997 wurde sie zur Fachabteilung aufgewertet. Diese Abteilung war zuständig für die Kommunikation innerhalb des Außenministeriums und im Kontakt mit anderen Ministerien bzw. dem Büro für Europäische Integration. Die estnische Verhandlungsdelegation, die 1998 gebildet wurde, steht in engem Bezug zum Außenministerium. Der estnische Chefunterhändler für die Beitrittsverhandlungen, Alar Streimann, war zugleich Vizekanzler im Außenministerium. Die estnische Verhandlungsdelegation bestand aus einer Hauptdelegation, die sich aus

Außenminister, Chefunterhändler, Spitzenbeamten aus den Ministerien, dem Chef des Büros für Europäische Integration und dem Chef der estnischen Vertretung bei der EU zusammensetzt, und 33 Arbeitsgruppen, deren Leiter eine Art erweitertes Delegationsteam bildeten. Der Zuschnitt der Arbeitsgruppen entsprach den Verhandlungskapiteln¹¹³, in den Gruppen waren neben Ministerialbeamten auch externe Experten und Repräsentanten von Interessengruppen vertreten. In den Arbeitsgruppen wurden die Verhandlungspositionen zu den einzelnen Verhandlungskapiteln vorbereitet. Vertreter der Arbeitsgruppen nahmen auch am Screening-Prozess teil.

Das estnische System der EU-Koordination gilt als relativ dezentralisiert, starke Ministerien sind für ihren jeweiligen Bereich zuständig (Lippert/ Umbach 2005, Viks 2002). Dies korrespondiert mit den Entscheidungsstrukturen innerhalb der Regierung, wie sie bereits beschrieben wurden. Die estnische EU-Koordination lässt sich nicht eindeutig als vom Premierminister oder vom Außenminister geführt charakterisieren, sondern weist eine duale Struktur auf (Drechsler et al. 2003). Auf einer Seite steht die Staatskanzlei und die mit ihr verbundenen Institutionen (Büro für Europäische Integration und Rat der Spitzenbeamten), auf der anderen Seite das Außenministerium mit dem Chefunterhändler, der Verhandlungsdelegation und der estnischen EU-Vertretung.

Es besteht ein Zusammenhang zwischen dem Führungsstil der verschiedenen Premierminister, wie er im Vorausgehenden bereits skizziert wurde, und der Gestaltung des Systems der EU-Koordination (vgl. Sootla/ Sootla 2004, aber auch Drechsler et al. 2003). Premierminister Siimann (1997 – 1999) hatte eine relativ schwache Position und pflegte einen konsensual-konsultativen Führungsstil. Während seiner Amtszeit gewannen die Spitzenbeamten an Einfluss. Die Fragmentierung innerhalb der Regierung wuchs und auch die EU-Koordinierung blieb fragmentiert, es konnte sich keine zentrale Koordinierungseinheit herausbilden. Siimann war selbst kein Experte für Außenpolitik, so dass der Außenminister in dieser Zeit die EU-Politik dominierte.

Premierminister Laar agierte in seiner zweiten Amtszeit (1999 – 2002) als starker Premierminister und setzte stärker auf politisch-hierarchische statt auf administrative Koordinierungsmechanismen. In seiner Amtszeit wurden die Kompetenzen des Büros für Europäische Integration gegenüber den Ministerien gestärkt. Der Ministerausschuss wurde faktisch abgeschafft, statt dessen wurden Entscheidungen zur EU-Politik in die informellen Kabinettsitzungen

¹¹³ Es gab zwei Arbeitsgruppen zum Bereich Landwirtschaft, die 33ste Arbeitsgruppe widmete sich der Vorbereitung des Beitrittstraktats.

verlagert. Laar nahm die Minister direkt, nicht die Spitzenbeamten, in die Verantwortung für die Umsetzung des NPAA. Während jedoch Laar seine eigene Position immer wieder gegen einen starken Außenminister behaupten musste, gab es zwischen Premierminister Kallas (2002-2003) und der Außenministerin Ojuland, die aus derselben Partei (Reformpartei) kam wie der Premier, weniger Reibereien.

Laut Drechsler et al. (2003: 5) entwickelte sich diese duale Struktur, da die EU-Politik zunächst als ein Teil der internationalen Beziehungen und erst im Laufe der Zeit als innenpolitische Aufgabe angesehen wurde. Aus diesem Grund nahm der Einfluss des Premierministers gegen Ende der Verhandlungen zu. Kritisch gegenüber einer solchen Einschätzung äußern sich Sootla und Sootla (2004: 17), die Koalitionsdynamiken und Koordinierungsfähigkeiten der jeweiligen Premierminister dafür verantwortlich machen, welche Institution die dominante Rolle im Mechanismus der EU-Koordination spielte. Wenn die Regierungskoalition nur wenig integriert war und kaum politische Koordination durch den Premierminister stattfand, lagen auch EU-relevante Entscheidungen in den Händen der einzelnen Ministerien. In dieser Situation wurde das Außenministerium zum Koordinationszentrum. In stärker integrierten Koalitionsregierungen mit einem dominanten Premierminister gewannen dagegen die Einheiten in der Staatskanzlei an Bedeutung. Das *Framing* durch die Stellungnahmen der EU bzw. SIGMA zur Struktur des EU-Koordinationssystems in den Beitrittsländern spielte in jedem Fall für die Entwicklung des estnischen Systems nur eine untergeordnete Rolle.

Nach dem EU-Beitritt blieben die EU-relevanten Angelegenheiten zwar Teil der nationalen Tagespolitik, aber die Aufmerksamkeit der politischen Akteure in Estland richtete sich stärker auf Themen, in denen spezifisch estnische Interessen gegenüber der EU formuliert werden konnten und die daher Potential für Kontroversen boten, wie z.B. Fragen der Besteuerung, Minderheitenfragen etc. (Sootla/ Sootla 2004: 15). Die Parteien schlugen eher aus der Opposition zur EU politisches Kapital, anstatt, wie vor dem Beitritt, unbequeme politische Entscheidungen mit dem Druck aus Brüssel zu legitimieren. Die alltäglichen Aspekte der EU-Politik wurden wieder zur Sache der Beamten in der Ministerialverwaltung, diese konzentrierten sich allerdings auf ihre jeweiligen Ressortangelegenheiten. Interministerielle Koordination verlor an Bedeutung, und damit auch das EU-Sekretariat (vormals Büro für Europäische Integration), dessen Aufgabe gerade in der Organisation dieser Koordination bestanden hatte.

5.2.2. Polen - Hierarchische Koordination einer fragmentierten Regierung

Bereits die Rahmenbedingungen für die interministerielle Koordination in Polen sind, wie in den vorangegangenen Kapiteln deutlich wurde, schwierig. Das politische Umfeld ist instabil und die Polarisierung im Parteiensystem überträgt sich über stark politisierte Rekrutierungsmechanismen in die Verwaltung. Hinzu kommen noch ausgeprägte Ressortegoismen. Dementsprechend ist das Funktionieren interministerieller Koordinationsstrukturen, etwa der Kabinettsausschüsse, aber auch des EU-Koordinationsystems, von Problemen begleitet. In den letzten Jahren gab es allerdings einige Versuche, den Premierminister und seinen Apparat als Zentrum der hierarchischen Koordination der Regierungsarbeit zu stärken. Mit diesen Entwicklungen befassen sich die folgende Abschnitte.

Die Regierungszentrale

Das Amt des Ministerrats (*Urząd Rady Ministrów*, URM) existierte als Unterstützungsapparat des Ministerrats bereits zur Zeit des Staatssozialismus. In den 1980er und auch zu Beginn der 1990er Jahre war das Amt eine Art Superministerium mit einer Vielzahl von Aufgaben, die über die unmittelbare administrative und politische Unterstützung des Ministerrats hinausgingen (Rydlewski 2002: 109). 1989 hatte das URM 32 Abteilungen und 565 Mitarbeiter. 1996 waren es 34 Abteilungen und äquivalente Einheiten mit insgesamt 715 Mitarbeitern.

1997 wurde das URM im Zuge der Reform der Regierungszentrale in die Kanzlei des Premierministers (*Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*, KPRM) umgewandelt. Die Zuständigkeiten für die Staatsverwaltung und die Beziehungen zwischen Zentralregierung und Selbstverwaltungsorganen gingen an das Ministerium für Inneres und Verwaltung über. Für die Koordinierung der EU-Integrationspolitik, die bis dahin ebenfalls im URM angesiedelt war, wurde eine eigene Behörde, das Amt für Europäische Integration (*Urząd Komitetu Integracji Europejskiej*, UKIE) geschaffen.

Der Leiter der KPRM hatte zeitweise den Rang eines Staatssekretärs und zeitweise den eines Kabinettsministers. Er wird vom Premierminister berufen und abgesetzt. Zum Zeitpunkt der Niederschrift¹¹⁴ war der Leiter der KPRM wieder Kabinettsminister. Diese Lösung hat den Vorteil, dass der Leiter der Kanzlei von den Ministern als gleichrangig anerkannt wird, sie erweist sich aber als problematisch, wenn der Leiter der Kanzlei eigene politische Ambitionen entwickelt und sich so auch gegenüber dem Premierminister profiliert (Rydlewski 2002: 107).

¹¹⁴ Juli 2006.

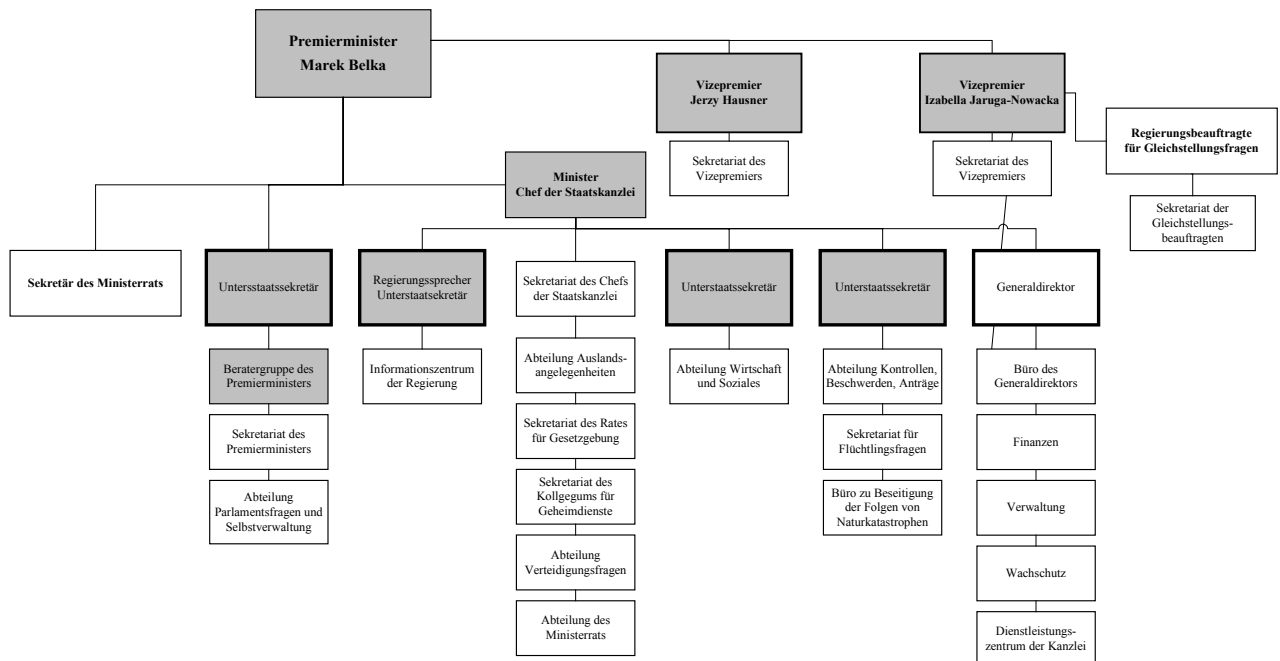
Die Kanzlei leistet sowohl politisch-strategische als auch administrativ-organisatorische Unterstützung für den Premierminister und den Ministerrat.¹¹⁵ 1999 wurde die Kanzlei umstrukturiert, um administrative und politische Funktionen und auch Posten klarer voneinander zu trennen (Paradowska 1999). Dies beinhaltete sowohl personelle Veränderungen in den Spitzenpositionen als auch organisatorische Veränderungen. Der Leiter der KPRM und mit ihm einige der Staatssekretäre wurden ausgetauscht. Die Minister ohne Geschäftsbereich wurden entlassen und die Zahl dieser Posten reduziert. Die Abteilungen wurden in drei nach ihren inhaltlichen Aufgaben abgegrenzte Stränge gegliedert. Einer der Stränge war für die politische Beratung und einer für die administrative Unterstützung des Premierministers zuständig, dem dritten Strang waren Aufgaben im Bereich Studien, politische Analysen und Information zugewiesen. Darüber hinaus existierten Büros zur Unterstützung der stellvertretenden Premierminister und der Minister ohne Geschäftsbereich (Rydlewski 2002: 112). Im Jahr 2000 wurde das Gesetzgebungszentrum der Regierung (*Centrum Legislacyjnej Rzeczy*) in der KPRM eingerichtet, um die Gesetzgebungsarbeiten der Regierung zu koordinieren und die Qualität der Gesetzesentwürfe zu verbessern (Rydlewski 2002: 142). Die Einführung dieses Zentrums wird als ein wichtiger Schritt gesehen, um die Gesetzgebungsprozesse innerhalb der Regierung zu verbessern (Zubek 2001).

Gegenwärtig sind die Abteilungen und anderen Organisationseinheiten der Kanzlei in Stränge gegliedert, die weniger inhaltlich als vielmehr nach der Zuständigkeit der Staatssekretäre bzw. des Generaldirektors geordnet sind (vgl. Abb. 6). In der polnischen Regierungszentrale gibt es, anders als etwa in der deutschen, keine Spiegelreferate der Ministerien, aber die wichtigsten Regierungsbereiche werden durch einen oder mehrere Experten in den Abteilungen vertreten. Im Abteilungszuschnitt ist keine Zuordnung zum Premierminister oder zum Ministerrat abzulesen. Nur wenige Organisationseinheiten, nämlich das Politische Kabinett des Premierministers und sein Sekretariat, arbeiten exklusiv für den Premierminister, während die wichtigsten Abteilungen, die Sozioökonomische Abteilung und die Abteilung des Ministerrats, für die Unterstützung der Kabinettsausschüsse bzw. der Kabinettsitzungen zuständig sind. Das Politische Kabinett des Premierministers, das eigentlich eine koordinierende Funktion gegenüber den Politischen Kabinetten in den Fachministerien einnehmen sollte, hat de facto nur

¹¹⁵ Zur Beratung der Regierung in Fragen der politischen Planung und Strategie wurde 1997 das Regierungszentrum für Strategische Studien (*Rządowe Centrum Studiów Strategicznych*) gegründet. Das Zentrum soll die Arbeit der Regierung mit ökonomischen und sozialwissenschaftlichen Analysen unterstützen. Das Zentrum wird von einem Direktor geleitet, der unter den verschiedenen Regierungen mal den Rang eines Kabinettsministers und mal den eines Staatssekretärs hatte. Vermutlich handelt es sich bei diesem Posten um eine Art Versorgungsposten für hochrangige Politiker, zumal über die praktische Arbeit und den tatsächlichen Nutzen des Zentrums wenig bekannt ist.

eine beratende Funktion für den Premierminister (Izdebski/ Kulesza 2004: 170). Aus diesen Gründen spielt die KPRM nicht die Rolle eines starken Koordinators im Namen des Premierministers, die ihr 1996/97 zugeordnet war, sondern fungiert eher als ein administrativer Unterstützungsapparat des Ministerrats (Zubek 2005).

Abbildung 6: Die polnische Kanzlei des Premierministers (September 2004)



Quelle: Organigramm der KPRM September 2004 (eigene Übersetzung)

Vorbereitung der Kabinettsarbeit in Ausschüssen

Mehrere Jahre lang existierten in Polen zur Koordination der Kabinettsarbeit vier ständige Kabinettsausschüsse, in denen die jeweils an einer Entscheidung beteiligten Fachminister vertreten waren. Der Wirtschaftsausschuss bestand seit 1989, der Sozialausschuss und der Verteidigungsausschuss seit 1993. Die Einrichtung des Ausschusses für Regionalpolitik und nachhaltige Entwicklung wurde 1998 im Zusammenhang mit den Vorbereitungen Polens auf die Nutzung der EU-Strukturfonds gebildet. Daneben gibt es seit 1996 den Ausschuss für Europäische Integration (*Komitet Integracji Europejskiej*, KIE), der allerdings eine besondere Rolle spielt (s.u.).

Die Kabinettsausschüsse beraten Gesetzentwürfe und andere Projekte der Regierung, bevor diese dem Ministerrat zur Entscheidung vorgelegt werden. Die Gesetzesentwürfe der Regierung werden zunächst in den Fachministerien erarbeitet und danach zur interministeriellen Abstimmung an andere Ressorts geschickt, die Anmerkungen und Änderungsvorschläge äußern können. Bei Unstimmigkeiten beruft das federführende Ministerium eine interministe-

rielle Konferenz ein. Wenn durch die interministerielle Konferenz keine Einigung zustande kommt, wird die Entscheidung der strittigen Fragen im fachlich zuständigen Kabinettsausschuss getroffen. Im Normalfall wird jedoch nach der interministeriellen Abstimmung im Ausschuss für die Europäische Integration (KIE) zunächst die Übereinstimmung mit dem EU-Recht geprüft, und erst dann wird der Gesetzentwurf an einen Kabinettsausschuss verwiesen. Besteht danach kein weiterer Abstimmungsbedarf, findet zunächst die rechtliche Prüfung durch die Rechtskommission statt (seit 2001 im Gesetzgebungszentrum der Regierung, vorher direkt in der KPRM angesiedelt). Nach dieser Prüfung geht der Gesetzentwurf an den Ministerrat. Erst nach Annahme durch den Ministerrat kann dieser ins Parlament eingebracht werden und die weiteren Stufen des Gesetzgebungsprozesses durchlaufen. Bei der Bearbeitung in den Parlamentsausschüssen wird der Gesetzentwurf dann durch Staatssekretäre und Mitarbeiter aus den Fachabteilungen des jeweiligen Ministeriums vertreten.

Die Arbeit der vier ständigen Kabinettsausschüsse verlief jedoch nicht optimal, da häufig Dokumente in mehr als einem der Ausschüsse besprochen wurden und dann kein eindeutiges Votum abgegeben wurde. Die Ausschüsse wurden jeweils von bestimmten Ressorts dominiert, so dass v.a. der Sozialausschuss und der Wirtschaftsunterschuss unterschiedliche Rationalitäten entwickelten. Der Wirtschaftsausschuss urteilte aus einer „Geberperspektive“ über den Staatshaushalt, während im Sozialausschuss eine Empfängerperspektive dominierte (Rydlewski 2002: 189, Interview KPRM 2004). An diesem Beispiel wird die Sektoralisierung in den Entscheidungsprozessen der polnischen Regierung deutlich.

Im Oktober 2001 wurden die vier Kabinettsausschüsse zu einem Ausschuss zusammengefasst.¹¹⁶ Mitglieder dieses Ausschusses sind nicht mehr die Minister, sondern Staatssekretäre aus den Ministerien. Die neue Zusammensetzung des Kabinettsausschusses bestätigt die Staatssekretäre in ihrer Rolle als „backbone of the political coordination within the executive“ (Zubek 2005), die sich im Laufe des EU-Integrationsprozesses herausgebildet hat. Der Premierminister wird vom Chef der KPRM vertreten. Der Kabinettsausschuss ist, ähnlich wie die vier Kabinettsausschüsse, die zuvor existierten, die letzte Station, die ein Gesetzentwurf oder ein anderes Dokument passieren muss, bevor es in der Kabinettsitzung zur Vorlage kommt. Meinungsverschiedenheiten, die nach dem intra- und interministeriellen Abstimmungsprozess bestehen bleiben, können hier ausgetragen werden. Die Zusammenfassung der Kabinettsaus-

¹¹⁶ Die Umgestaltung der Kabinettsausschüsse wurde mit dem Argument begründet, der neue Ausschuss solle die Angelegenheiten so vorbereiten, dass "die Regierung sich in ihren Sitzungen mit dem Fällen von Entscheidungen und nicht dem Redigieren schlecht vorbereiteter und unzureichend abgestimmter Dokumente befassen" könne (KPRM 2001, eigene Übersetzung).

schüsse scheint zu einer besseren Abstimmung der Kabinettsentscheidungen geführt zu haben, obwohl die Anzahl der Entscheidungen, die im Ausschuss auf der Tagesordnung stehen, sich vervielfacht hat (Interview KPRM 2004).

Außer dem ständigen Kabinettsausschuss gibt es eine Vielzahl weiterer Ausschüsse und interministerieller Ad-hoc-Arbeitsgruppen. Über die genaue Zahl dieser Ausschüsse hat selbst die KPRM keinen Überblick (Rydlowski 2002: 126). Weiterhin werden in Polen recht häufig Regierungsbeauftragte für spezielle Aufgaben eingesetzt, meist um die Aufmerksamkeit der Regierung für ein bestimmtes Problem nach außen hin zu demonstrieren. Wenn die Kompetenzen eines solchen Beauftragten allerdings nicht klar eingegrenzt sind, kann ihre Anwesenheit Entscheidungsprozesse in der Regierung verkomplizieren. Die Einsetzung von Regierungsbeauftragten scheint eine aus dem Sozialismus fortgeführte Tradition zu sein. Allerdings handelt es sich dabei nicht um ein Übergangsphänomen, die Anzahl der Regierungsbeauftragten hat über die Jahre sogar zugenommen (Rydlowski 2002: 118).

Koordination von EU-Angelegenheiten

Im Zuge der Reform des Zentrums wurden 1996 in Polen ein interministerieller Ausschuss für die Europäische Integration (*Komitet Integracji Europejskiej*, KIE) und als organisatorischer Unterbau das Amt des Ausschusses für Europäische Integration (*Urząd Komitetu Integracji Europejskiej*) geschaffen. Der interministerielle Ausschuss für Europäische Integration wird vom Premierminister geleitet. Mitglieder sind die Minister der für die Integration wichtigsten Ressorts (Äußeres, Inneres und Verwaltung, Wirtschaft, Finanzen, Justiz, Umwelt, Landwirtschaft sowie Arbeit und Sozialpolitik), ein Sekretär, der zugleich der Chef des UKIE ist, sowie weitere vom Premierminister zu ernennende Personen¹¹⁷. Während des Beitrittsprozesses koordinierte der Ausschuss vor allem die Gesetzgebungsarbeit der Fachministerien zur Übernahme des EU-Gemeinschaftsrechts. Zusätzlich zu den Sitzungen des interministeriellen Ausschusses gab es wöchentliche Treffen der Leiter der Abteilungen für EU-Integration in den Fachministerien, die im KIE vertreten waren. In den ersten Jahren wurde der interministerielle Ausschuss für die Europäische Integration von den übrigen Ministerien nicht als Entscheidungsgremium akzeptiert und hatte mehr den Charakter eines „monthly debating forum“ (Zubek 2002: 8). Im Jahr 2000 wechselte der Chef des UKIE. Der neue Chef Saryusz-Wolski veränderte die Arbeitsroutinen des KIE und auch des Abteilungsleiter-Treffens. Der intermi-

¹¹⁷ Derzeit der ehemaligen Chefunterhändler Kulakowski und der ehemalige Chef des UKIE Saryusz-Wolski.

nisterielle Ausschuss begann nun, sich wöchentlich zu treffen und die Treffen der Abteilungsleiter wurden durch ad hoc einberufene Arbeitsgruppen ersetzt (Zubek 2002: 12).

2004 wurde zusätzlich zum interministeriellen Ausschuss für Europäische Integration (KIE) ein weiterer Kabinettausschuss eingerichtet, der Europaausschuss des Ministerrats (*Komitet Europejski Rady Ministrów*, KERM). Ähnlich wie der ständige Kabinettsausschuss setzt sich der KERM aus Staatssekretären und Unterstaatssekretären der Ministerien zusammen, geleitet wird er vom Außenminister. Der Europaausschuss des Ministerrats (KERM) bereitet mittlerweile die Kabinettsentscheidungen in den meisten EU-Angelegenheiten vor, der Ausschuss für Europäische Integration (KIE) trifft sich dagegen nur noch ein paar Mal im Jahr und verhandelt über besonders wichtige Entscheidungen.

Das UKIE ist während des Beitrittsprozesses zu einer Art Europaministerium ausgebaut worden. Es koordinierte vor allem die Umsetzung der europäischen Anforderungen in der polnischen Verwaltung, also den Screening-Prozess 1996/97 und die Umsetzung des EU-Gemeinschaftsrechts durch die Ministerien. In diesem Zusammenhang hatte es auch eine koordinierende Funktion bei der Umsetzung der Vor-Beitrittsprogramme der EU. Innerhalb der Ministerien wurden ab 1995/96 Organisationseinheiten für Europäische Integration gebildet, teilweise selbständige Abteilungen und teilweise Referate innerhalb der Abteilungen für Internationale Beziehungen. Ihre Struktur und Arbeitsweise unterscheidet sich von Ministerium zu Ministerium, je nach dem, wie heterogen der Aufgabenzuschnitt eines Ministeriums ist und wie stark ein Politikfeld in europäische Politiken eingebunden ist.

Die Rolle der zentralen Koordinierungseinheit in der polnischen Europapolitik hat das UKIE erst im Laufe des Beitrittsprozesses übernommen. In den ersten Jahren war das System zur Koordination der Europapolitik fragmentiert und die Kompetenzbereiche zwischen dem Premierminister, dem Außenministerium und dem UKIE nicht klar abgegrenzt. Das UKIE war von Beginn an organisatorisch getrennt von der Kanzlei des Premierministers, doch über den Vorsitz des interministeriellen Ausschusses übte der Premierminister Einfluss auf diese Strukturen aus. Der Chef des UKIE genoss vor allem am Anfang nicht die ausreichende politische Autorität, was an den Personen in diesem Amt festzumachen war, nicht daran, ob sie den Rang eines Staatssekretärs oder eines Kabinettsministers innehatten.¹¹⁸ Seine Position festigen

¹¹⁸ 1996 wurde das UKIE zunächst von Danuta Hübner als Staatssekretärin geleitet. Ryszard Czarnecki folgte ihr 1997, er hatte den Status eines Kabinettsministers, aber aufgrund seines geringen Alters und seines offenen Euroskeptizismus genoss er nur beschränkte Autorität (Zubek 2002). Nach seiner Entlassung im Juli 1998 blieb der Posten mehrere Monate unbesetzt. Der Premierminister übernahm in dieser Zeit den Vorsitz des KIE, der zuvor beim UKIE-Chef gelegen hatte und behielt ihn auch nachdem der Posten mit Jacek Saryusz-Wolski wiederbesetzt wurde.

konnte das UKIE schließlich, als es von erfahrenen und weithin akzeptierten Persönlichkeiten wie Jacek Saryusz-Wolski (2000) und Danuta Hübner (2001-2004) geleitet wurde, die auch organisatorische Veränderungen vornahmen.

Die polnische Verhandlungsdelegation für die Beitrittsverhandlungen wurde formal durch den Außenminister geleitet, de facto leitete der Chefunterhändler die Arbeit der Verhandlungsdelegation und der ihr zuarbeitenden Arbeitsgruppen. Der Chefunterhändler war jedoch zunächst in der Kanzlei des Premierministers angesiedelt. Hier gab es auch eine Abteilung für die Beitrittsverhandlungen, die für die Unterstützung der Verhandlungsdelegation und der Interministeriellen Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der Beitrittsverhandlungen zuständig war. Die interministerielle Arbeitsgruppe bestand aus 37 Task Forces, die mit höheren Beamten aus den Fachministerien besetzt waren und die polnischen Verhandlungsstandpunkte im jeweiligen Politikfeld vorbereiteten (Lippert/ Umbach 2005). Das UKIE hatte wenig mit der Ausarbeitung der Verhandlungsstandpunkte zu tun und war zeitweise auch gar nicht im Detail darüber informiert (Zubek 2002: 9), was sich als problematisch erwies.

Das Außenministerium war das zweite wichtige Machtzentrum im System der Beitrittskoordination. Es war vor allem für die Vertretung Polens bei der EU in Brüssel zuständig, sollte aber auch die Arbeit des Chefunterhändlers fachlich unterstützen. Im Außenministerium existierte ebenfalls eine Abteilung für Europäische Integration, deren Kompetenzen sich teilweise mit denen des UKIE überschneiden (Lippert/ Umbach 2005: 122).

2001 wurde versucht, die Zuständigkeiten im Machtdreieck von Außenministerium, UKIE und Kanzlei des Premierministers zu klären. Der Chefunterhändler wurde zusammen mit den für die Beitrittskoordination zuständigen Abteilungen von der KPRM ins Außenministerium transferiert. Auch die Chefin des UKIE, Danuta Hübner, bekam den Rang einer Staatssekretärin im Außenministerium. Durch diese Personalunion wurde das UKIE faktisch dem Außenministerium untergeordnet (Pyszna/ Vida 2002: 22). Die Lösung hatte allerdings nicht lange Bestand, 2003 wurde die UKIE-Chefin wieder aus dem Außenministerium herausgelöst und in den Status einer Kabinettsministerin versetzt. So blieb es bis zum Beitritt. Nachdem 2004 kurz darüber diskutiert wurde, das UKIE aufzulösen und seine Abteilungen in die Regierungszentrale oder das Außenministerium einzugliedern (Niklewicz 2004, Wiktor 2004), entschied man sich dafür, es als selbständige Struktur beizubehalten. Der neue Chef des UKIE hatte wieder den Rang eines Staatssekretärs, allerdings ohne Anbindung an das Außenministerium. Das UKIE koordiniert immer noch die Umsetzung der EU-Gesetzgebung, als weiterer Tätigkeitsschwerpunkt ist die Koordination der polnischen Vertreter in den EU-Gremien

(COREPER und andere Arbeitsgruppen des EU-Ministerrats) hinzugekommen (Interview UKIE 2004).

Im Vergleich mit anderen MOE-Staaten und insbesondere mit Estland kann man das polnische System der Koordinierung von EU-Politik zumindest für die Jahre ab 2000 als zentralisiert bezeichnen. Bis 2001 nahm formal der Premierminister die Schlüsselposition ein, er saß dem KIE vor, ernannte den Chefunterhändler und sein Team und fällte die wegweisenden Entscheidungen im Hinblick auf die Verhandlungsführung. 2001, als der Chefunterhändler und die Chefin des UKIE die Position von Staatssekretären im Außenministerium hatten, ging die Führungsposition auf dieses Ministerium über. Dies war aber keine permanente Lösung, 2003 wurde die UKIE-Chefin Danuta Hübner Kabinettsministerin. Nach dem Beitritt bleibt das UKIE die zentrale Verwaltungsinstitution zur Koordinierung der polnischen EU-Politik.

5.2.3 Koordinationssysteme im Ländervergleich

Einleitend soll noch einmal auf die bereits im vorangegangenen Kapitel angestellten Überlegungen zur Stellung des Premierministers und der einzelnen Fachminister im Entscheidungssystem der Regierungen eingegangen werden, da dies wichtige Voraussetzungen für die hier betrachteten Koordinationssysteme sind.

Der estnische Premierminister hat keine besonders herausgehobene Stellung gegenüber seinen Ministern, er versteht sich eher als Koordinator bzw. Mediator zwischen den Koalitionspartnern. In der Arbeitsweise des Kabinetts sind kollektive Entscheidungsmechanismen angelegt, Entscheidungen werden in vielfältigen, auch informellen Treffen vorbereitet und letztendlich einvernehmlich getroffen. Allerdings besitzen die Ministerien eine erhebliche Autonomie, und den Spitzenbeamten der Ministerialbürokratie kommt eine entscheidende Rolle im politischen Prozess zu.

Auch in Polen ist die Autonomie der Ministerien in dem Sinne groß, dass Entscheidungsprozesse in der Regierung stark sektoralisiert und fragmentiert sind. Allerdings entspricht diese Praxis nicht der politischen Strategie der polnischen Gesetzgeber, sondern erwächst aus den sowohl fachpolitischen wie auch parteipolitischen Konflikten innerhalb der Regierungen. Demgegenüber gab es zahlreiche Anläufe, die Stellung des Premierministers bewusst zu stärken und seine Rolle als Koordinationszentrum zu festigen. Dies geschah nicht zuletzt durch die Ansiedlung wichtiger Funktionen in der Regierungszentrale.

Die Regierungszentralen Estlands und Polens weisen einige Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede auf. In beiden Ländern ist die Regierungszentrale sowohl für die Unterstützung des

Premierministers als auch des Kabinetts zuständig (in Polen auch für die stellvertretenden Premierminister). Die Minister ohne Portfolio sind in der Regel in den Regierungszentralen angesiedelt. Die Abteilungen der Regierungszentralen leisten vor allem administrative Unterstützung der Regierungsarbeit, während politisch-strategische Unterstützung des Premierministers von den Beraterstäben in den Büros der Ministerpräsidenten geleistet wird.

Die Regierungszentralen stehen sowohl in Estland wie auch in Polen unter einer doppelten Leitung, dem Leiter steht noch ein Generaldirektor zur Seite, der für die internen Verwaltungs- und Organisationsaufgaben zuständig ist. Die Leiter der Regierungszentralen werden in beiden Ländern vom Premierminister ernannt und entlassen. Sie sind sowohl dem Premierminister als auch dem Kabinett gegenüber verantwortlich und nehmen an Kabinettsitzungen teil, in Polen hatten sie zeitweise sogar den Rang eines Kabinettsministers.

Die polnische Staatskanzlei ist eindeutiger formal politisiert. Neben dem politisch besetzten Posten des Leiters der Kanzlei und den Beratern des Premierministers gibt es hier noch zwei politische Staatssekretäre. Allerdings ist in Polen ein Regierungsrücktritt ein Grund für die Entlassung des Leiters der Staatskanzlei, während dies in Estland nicht so ist. Hier ist nicht eindeutig formuliert, ob der Leiter der Staatskanzlei ein politischer oder ein apolitischer Beamter ist. Im Kabinett hat er zwar Rederecht, aber kein Stimmrecht, was weniger Konfliktpotential in sich birgt als die polnische Konstellation. Nur die Berater des Premierministers sind in Estland eindeutig politisch rekrutierte Mitarbeiter.

Die Koordination in Kabinettsausschüssen scheint in beiden Ländern problematisch zu sein. In Estland existiert eine unübersehbare Vielzahl von Ausschüssen, deren Funktionen und Aufgaben nicht immer ganz klar sind. Die tatsächliche Koordinierung und Klärung strittiger Fragen findet bei informellen Treffen der Kabinettsmitglieder und Vertreter der Parteien statt.

In Polen dagegen gab es lange Zeit ein recht stabiles und überschaubares System von Kabinettsausschüssen, deren Funktionsweise allerdings Probleme aufwies. Kritik an teilweise widersprüchlichen und auch schlecht vorbereiteten Stellungnahmen der Ausschüsse führte dazu, dass die vormals vier Ausschüsse zu einem Ausschuss zusammengefasst wurden. In diesem Ausschuss sitzen nun Staatssekretäre und nicht mehr Minister, was vermutlich auch aufgrund der Erfahrungen eingeführt wurde, die während des EU-Beitrittsprozesses mit der Koordination auf dieser Ebene gemacht wurden.

Die Systeme der EU-Koordination spiegeln die bereits geschilderten Eigenschaften der Koordinationsstrukturen innerhalb der Regierungen wieder. Man kann somit sagen, sie haben sich entlang der nationalen Verwaltungstraditionen entwickelt, die sich seit Beginn der 1990er

Jahre herausgebildet haben. In Estland ist das System der EU-Koordination dementsprechend dezentral. Die Ministerien genossen auch bei der Umsetzung der EU-Anforderungen im Beitrittsprozess eine hohe Autonomie und Koordination fand vor allem auf der Ebene der Spitzenbeamten statt. Darüber hinaus war der EU-Beitritt regelmäßig Thema der Kabinettsrunden. In Polen hingegen gab es zahlreiche Verwerfungen. Die Kompetenzkonflikte, personellen Probleme und der häufige Wechsel der institutionellen Anbindung von Schlüsselfunktionen konnten jedoch nicht verhindern, dass die Beitrittsvorbereitungen und Verhandlungen in Polen erfolgreich organisiert und zu Ende geführt werden konnten. Wahrscheinlich ist hierfür vor allem die personelle Kontinuität der Schlüsselfiguren verantwortlich. Charakteristisch für das polnische System der EU-Koordination sind jedenfalls im Verlauf der Entwicklung die Versuche, hierarchische Koordinierungsverfahren zu stärken und die wichtigsten Funktionen direkt an den Premierminister anzubinden (zumindest über eine lange Phase des Beitrittsprozesses hinweg).

In Polen wurde die Stellung des Premierministers durch die Beitrittsverhandlungen sicherlich gestärkt, da er in dieser Zeit zentrale Aufgaben und Entscheidungskompetenzen in seinem Umfeld angesiedelt hat, während man dies für Estland nur eingeschränkt sagen kann. Hier wurde eher die Rolle der Regierungszentrale als Koordinationsorgan der Regierung gestärkt.

Tabelle 10: Grundprinzipien der Regierungsarbeit

	Estland	Polen
Institutionelle Stellung des Ministerpräsidenten	Koordinator der Kabinettsarbeit	Dominanz in Entscheidungsprozessen
Stellung der Minister	Hohe Autonomie	Abhängig vom Ministerpräsidenten
Zuordnung der Regierungszentrale	Kabinett	Ministerpräsident
Flexibilität des MP bei Umgestaltung von Ressorts	Gering, da Gesetz notwendig	Hoch, da Verordnung des Ministerpräsidenten ausreicht
Kabinettsausschüsse	Anzahl und Zusammensetzung veränderlich	Kabinettsausschuss und Ausschuss für Europäische Integration
Koordination von EU-Angelegenheiten	Dezentrale Koordinierung, Büro in der Regierungszentrale	Zentrale Koordinierungseinheit, dem Ministerpräsidenten untergeordnet
Formales Grundprinzip	Dezentrale Entscheidungen in Ministerien, Kollektivprinzip am Kabinetts-tisch	Hierarchische Koordination, zentrale Stellung des Ministerpräsidenten
Regierungspraxis	Autonomie der Ministerien und Dominanz der Spitzenbeamten „bureaucratic government“	Sektoralisierung der Entscheidungen und Vorrang von Parteipolitik „ministerial“ oder „fragmented government“

Eigene Zusammenstellung

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in Estland dezentrale Entscheidungsfindung in den Ministerien und eine Zusammenführung der Entscheidungsprozesse am Kabinetttisch in den kodifizierten Arbeitsverfahren der Regierung bewusst angelegt sind. In der Praxis dominieren allerdings die autonomen Ministerien und hier die Spitzenbeamten, so dass man von einem „bureaucratic government“ sprechen kann. In Polen weisen die formalen Regelungen auf eine hierarchische Koordination unter Dominanz des Premierministers hin, die sich in der Praxis allerdings nicht gegenüber sektoralisierten und parteipolitisierten Entscheidungsprozessen durchsetzt. Man kann also hier von einem „ministerial“ oder kritischer sogar „fragmented government“ sprechen (letzteren Begriff verwendet Criscitiello 1994, um den Regierungstyp Italiens zu kennzeichnen).

Die Bezugnahme auf internationale Vorbilder und Diskurse als *Frames* für die nationalen Reformen stellt sich in Polen und Estland in diesem Bereich unterschiedlich dar. Während man sich in Estland bewusst an skandinavische Traditionen anlehnte, wobei eine Übernahme dieser Modelle jedoch nur punktuell festzustellen ist, fehlen in Polen Hinweise auf internationale Anleihen. Einzig das deutsche Modell der Kanzlerdemokratie wurde in einigen Debatten um die Stärkung des polnischen Premierministers in Feld geführt, ohne allerdings explizit deutsche Lösungen zu übernehmen. Es wurde also in den Reformprozessen der beiden Länder aus sehr heterogenen Quellen geschöpft.

In Bezug auf die Empfehlungen der EU ist nicht festzustellen, dass diese im Bereich Koordination der Regierungsarbeit oder der EU-Beitrittsvorbereitungen einen Einfluss auf die polnischen oder estnischen Akteure gehabt hätten. Die Vorgaben waren auch sehr sparsam formuliert, so dass hier selbst das Framing-Modell als zu strikt erscheint. Die Motivation für die Einführung der EU-Koordinationssysteme, aber auch andere Veränderungen wie z.B. die Einführung eines Kabinettsausschuss für Regionalpolitik in Polen, lag dennoch im EU-Beitrittsprozess. Allerdings spielten hier eher Prozesse der inkrementalen Anpassung an die stetig wachsenden funktionalen Erfordernisse des Beitrittsprozesses eine Rolle als die Orientierung an Modellvorgaben.

5.3 Fallbeispiel II: Die Reform des öffentlichen Dienstes

Die Reform des öffentlichen Dienstes war ein zentrales Reformerfordernis für die postkommunistischen Staaten, da die professionelle Qualifikation und auch eine gewisse Stabilität des Personalbestandes Grundvoraussetzungen für das effiziente Funktionieren von Verwaltungen

sind. Dem stand das aus der sozialistischen Zeit ererbte System gegenüber, in dem über lange Jahre politische Loyalität ein wichtigeres Rekrutierungskriterium war als professionelle Qualifikation und die Staatsangestellten den übrigen Beschäftigten arbeitsrechtlich gleichgestellt waren (vgl. Kapitel 1). In diesem Bereich mussten sowohl Strukturen und rechtliche Grundlagen reformiert werden als auch Einstellungen und Praktiken des Personals.

Auch die EU maß dem öffentlichen Dienst eine hohe Bedeutung zu. Die Einführung gesetzlicher Regelungen in diesem Bereich wurde zu einem Quasi-Beitrittskriterium erhoben und durch regelmäßige Beurteilungen der SIGMA-Organisation begleitet, die auch Eingang in die Regelmäßigen Fortschrittsberichte fanden (OECD/ SIGMA 2002a und 2002b sowie 2003a und 2003b).

Systeme des öffentlichen Dienstes lassen sich unterscheiden in Laufbahn- und Positionssysteme (vgl. etwa Bossaert/ Demmke 2002). Die wichtigsten Kennzeichen eines Laufbahnsystems, wie es sich z.B. in klassischer Weise im deutschen Berufsbeamtentum verwirklicht findet, sind: ein öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis zwischen Dienstherrn und Bedienstetem, gesetzliche Bildungsanforderungen für die Laufbahn, Einstellung in der Regel nur in Eingangspositionen, ein formalisiertes Beförderungssystem, ein gesetzliches Bezahlungssystem unter Berücksichtigung von Position und Dienstalder, Einstellung auf Lebenszeit und spezielle Altersversorgungssysteme. In Positionssystemen, wie sie in den skandinavischen Ländern zu finden sind, werden dagegen überwiegend privatrechtliche Verträge geschlossen. Personal wird aufgrund spezifischer Kenntnisse für eine bestimmte Position eingestellt, Beförderungen erfolgen flexibler, die Bezahlung wird über Tarifverträge geregelt, und es gibt keine Anstellung auf Lebenszeit. Die von der EU formulierten Anforderungen gingen in Richtung eines Laufbahnsystems, was problematisch ist, das dies keinen EU-weiten Standard darstellt, sondern nur in den kontinentaleuropäischen Ländern, vor allem Deutschland und Frankreich, verwirklicht ist (vgl. Kap 3.1).

In der vergleichenden Betrachtung sollen zwei Erklärungsansätze überprüft und auf ihren Erklärungswert hin verglichen werden. Dies ist zum einen das in Kapitel 2.3.1 eingeführte *Changing Opportunity Structures*-Modell. Bei der Anwendung dieses Modells ist darauf zu achten, welche Interessenkonstellationen in den beiden Ländern im Hinblick auf die Reformen des öffentlichen Dienstes zu finden waren und ob die Akteure, die eine Reform in Richtung der europäischen Empfehlungen favorisierten, durch den Beitrittsprozess gestärkt wurden. Als alternatives Erklärungsmodell für unterschiedliche Reformdynamiken und Reformpfade bietet sich der in Kapitel 2.2 eingeführte Ansatz von Meyer-Sahling (2004) an, der die

Art des Systemwechsels zum Ausgangspunkt macht, um mögliche Szenarien für den Verlauf von Reformen des öffentlichen Dienstes in Mittel- und Osteuropa zu entwickeln. Die von ihm in den Mittelpunkt gestellte Frage der politischen Einflussnahme lässt sich in den Ländervergleichen allerdings nicht in systematischen Bezug zu der oben getroffenen Unterscheidung von Laufbahn- versus Positionssystemen setzen.

5.3.1 Estland - Flexibilisierung nach skandinavischem Vorbild

In der ersten estnischen Republik während der Zwischenkriegszeit wurden Gesetze zum öffentlichen Dienst verabschiedet und dementsprechend ein öffentlicher Dienst eingeführt.¹¹⁹ Das System des öffentlichen Dienstes in dieser Zeit basierte auf dem Leistungsprinzip. Beamte wurden auf dem Wege kompetitiver Auswahlverfahren rekrutiert und in Dauerstellungen eingestellt. Das System wies einige Merkmale eines Laufbahnsystems auf, war aber relativ offen gestaltet, so dass Neueinstellungen auch auf höhere Beamtenposten möglich waren (Randma 2001b: 42). Bei der Reform des öffentlichen Dienstes in den 1990er Jahren berief man sich auf diese Traditionen aus der Zwischenkriegszeit.

Zur Zeit der sowjetischen Okkupation verloren die Gesetze über den öffentlichen Dienst ihre Geltung. In den 40er und 1950er Jahren war der größte Teil der estnischen Beamten gezwungen, den öffentlichen Dienst zu verlassen (Randma-Liiv i.E). Spitzenbeamte wurden inhaftiert oder deportiert und durch russische bzw. russischsprachige Beamte aus anderen Teilen der Sowjetunion ersetzt.

In der sowjetischen Zeit gab es keine spezielle Gesetzgebung zum öffentlichen Dienst, die Staatsangestellten unterlagen dem normalen Arbeitsrecht. Der sowjetische Staatsapparat war gekennzeichnet durch das Nomenklatur-System (s. Kapitel 1.1), in dem Parteizugehörigkeit und politische Loyalität notwendige Auswahlkriterien für Beamte waren. Das System des öffentlichen Dienstes war ein „patronage system with no regard for merit principles“ (Randma 2001a: 42). Eine Kultur der Autokratie und Geheimhaltung dominierte, Korruption war weit verbreitet und Effizienzgesichtspunkte spielten eine untergeordnete Rolle. Die Beamten zu sowjetischer Zeit dienten nach Ansicht von Sootla und Roots (1999) nicht dem Bürger, sondern verwalteten den Staat nach den Vorgaben der Kommunistischen Partei. In Estland wurde diese Haltung auch daran deutlich, dass bis in die 1980er Jahre hinein Russisch und

¹¹⁹ Die gesetzlichen Grundlagen bestanden im Gesetz zum öffentlichen Dienst (1925), dem Gesetz über die Zusammensetzung von Regierungsbehörden (1927) und dem Gesetz über die Bezahlung von Beamten (1935) (vgl. Randma 2001a: 117).

nicht Estnisch Amtssprache war. Im Resultat führten die angeführten Charakteristika des sowjetischen Verwaltungssystems zu einer Entfremdung zwischen Staat und Bürger, die bis heute nachwirkt (Sootla/ Roots 1999: 239, Drechsler 2004).

Nach der Unabhängigkeit 1991 gestaltete die Regierung den öffentlichen Dienst stark um. In den ersten Jahren fand auf der Ebene der Ministerien ein Elitenaustausch auf dem Weg des Generationenwechsels statt. Auch Exilanten kehrten nach Estland zurück und übernahmen hohe Funktionen in Politik und Verwaltung. Während dieses Prozesses wurden die russischsprachigen Beschäftigten aus der Verwaltung herausgedrängt und durch Esten ersetzt. Insgesamt wurden in den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit 37% des Personals im öffentlichen Dienst ausgetauscht (Randma 2001a: 125). Im Ergebnis dieser personellen Veränderungen kam es zu einer radikalen Verjüngung im öffentlichen Dienst. Im Jahr 2003 waren über 50% der Angehörigen des öffentlichen Dienstes unter 40 Jahre und immerhin 26% unter 30 Jahre alt (State Chancellery 2004b: 88). Mitte der 1990er Jahre lag der Anteil der unter 30jährigen sogar bei 30%. Allerdings führte das geringe Prestige einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst und die niedrige Bezahlung vor allem in der ersten Hälfte der 1990er Jahre zu einer hohen Personalfuktuation, so dass der öffentliche Dienst eine Art „Anlernzeit“ für junge Arbeitnehmer bedeutete, bevor sie in die Privatwirtschaft wechselten.

Die Rechtsgrundlagen für den öffentlichen Dienst wurden erst mit dem 1995 verabschiedeten und 1996 in Kraft getretenen Gesetz über den öffentlichen Dienst (GöDEst) neu festgelegt.¹²⁰ Zuvor unterlagen die Staatsangestellten dem Arbeitsrecht, spezielle Regelungen über einen Beamtenstatus gab es nicht.

Das Gesetz über den öffentlichen Dienst gilt für alle Verwaltungsbehörden, die staatliche Autorität ausüben, auch für lokale und Bezirksverwaltungen. Auf der zentralstaatlichen Ebene sind diese Behörden im Einzelnen aufgezählt: die Kanzlei der Riigikogu, das Amt des Staatspräsidenten, das Amt des Rechtskanzlers, Gerichte, Staatsbehörden im Sinne des GSR (also Regierungszentrale, Ministerien und Zentralbehörden, s.o.) das Hauptquartier der Armee, des weiteren die Armeeeinheiten und der Rechnungshof (GöDEst § 2).

Die Beschäftigten im öffentlichen Dienst werden unterschieden in Beamte, Hilfsangestellte und außerordentliche Angestellte. Auch die von der Regierung ernannten Spitzenbeamten (z.B. Kanzler in den Ministerien oder Behördenchefs) unterliegen dem Gesetz zum öffentlichen Dienst, ihre Positionen sind nicht eindeutig als politische Beamtenpositionen definiert.

¹²⁰ Weitere Rechtsgrundlagen sind das Gesetz über die offiziellen Titel und Gehälter der Staatsbeamten (1996) und das Antikorruptionsgesetz (1999) (vgl. OECD/ SIGMA 2003a).

Besondere gesetzliche Regelungen existieren für Gruppen wie den diplomatischen Dienst, Polizei, Justiz und Militär (Sootla/ Roots 1999: 241, OECD/ SIGMA 2003a: 2).

Beamte werden ernannt, diese Ernennung begründet i.d.R. ein unbefristetes Dienstverhältnis. Voraussetzung für die Ernennung ist die Vollendung des 18. Lebensjahres (des 21. für höhere oder Spitzenpositionen), höhere Schulbildung, estnische Staatsbürgerschaft und die Beherrschung der estnischen Sprache in gesetzlich festgelegtem Umfang. Beamtenpositionen gibt es auf allen Hierarchieebenen der estnischen Verwaltung. Die Beamten sind in drei Gruppen eingeteilt: untere, höhere und Spitzenbeamte. Die Gruppe der Spitzenbeamten umfasst Vizekanzler, Abteilungsleiter, Generaldirektoren von Behörden sowie Bezirkssekretäre.

Die Gruppe der Hilfsangestellten unterscheidet sich von der der Beamten dadurch, dass die Arbeitsverhältnisse auf Arbeitsverträgen beruhen. Hilfsangestellte sind beispielsweise Büroangestellte und technisches Personal. Außerordentliche Angestellte üben dieselben Funktionen aus wie Beamte und Hilfsangestellte, doch ihre Arbeitsverträge sind zeitlich befristet.

Insgesamt umfasste der öffentliche Dienst auf der zentralstaatlichen Ebene (darunter fallen Ministerien, Agenturen und andere den Ministerien nachgeordnete Behörden sowie andere, nicht näher aufgeführte Verfassungsorgane) im Jahr 2003 18188 Beschäftigte, davon 2593 in Ministerien, 14790 in Agenturen und nachgeordneten Behörden und 805 in anderen Verfassungsorganen (State Chancellery 2004b). 1997 machten die Hilfsangestellten in den Ministerien 8,4% gegenüber den Beamten aus. Neuere Zahlen zum quantitativen Verhältnis zwischen den Gruppen der Beamten, Hilfsangestellten und außerordentlichen Angestellten sind nicht bekannt.

Nach Inkrafttreten des Gesetzes über den öffentlichen Dienst wurden alle Staatsangestellten in Beamtenpositionen verbeamtet. Es gab keinerlei Eignungsprüfung zu diesem Zeitpunkt, statt dessen sollten die Beamten zu einem späteren Zeitpunkt einer Personalbeurteilung unterzogen werden, was aber auch nicht systematisch durchgeführt wurde. Die Beamten unterliegen besonderen Pflichten.¹²¹ Sie müssen einen Amtseid ablegen, sich neutral und verfassungstreu verhalten und ihre Entscheidungen in der gebotenen Zeit und unter Wahrung des öffentlichen Interesses fällen. Den Beamten ist es untersagt zu streiken. Es ist ihnen zwar erlaubt, Mitglied in einer Partei zu sein, allerdings dürfen sie dort keine Führungspositionen bekleiden. Sie sind verpflichtet, jährlich ihre wirtschaftlichen Verhältnisse offenzulegen. Die Rechte der Beamten nehmen sich diesem Pflichtenkatalog gegenüber bescheiden aus, sie genießen im wesentli-

¹²¹ Darüber hinaus gibt es im Anhang des Gesetzes über den öffentlichen Dienst einen Ethikcode für Beamte.

chen die normalen Arbeitnehmerrechte mit einigen Verbesserungen, wie z.B. auf das Dienstalter bezogenen Gehaltssteigerungen. Obwohl sie in der Regel auf unbestimmte Zeit ernannt sind, also grundsätzlich ein unbefristetes Dienstverhältnis eingehen, können sie aus persönlichen oder disziplinarischen Gründen und auch im Fall der Abwicklung der Diensteinheit oder des Personalabbaus aus dem Dienst entlassen werden (GöDEst §§ 113 ff.). Entlassungen ziehen allerdings erhebliche Abfindungsansprüche nach sich und finden daher in der Praxis selten statt (Randma 2001a: 127)

Das Gesetz enthält auch Vorkehrungen für die Entlassung der durch den Minister bzw. die Regierung ernannten Spitzenbeamten. So kann ein Kanzler und auch ein Vizeminister entlassen werden, wenn die Zusammenarbeit mit dem Minister nicht mehr funktioniert. Im Falle des Kanzlers kann diese Entlassung allerdings erst ein Jahr, nachdem die Zusammenarbeit aufgenommen wurde, erfolgen, was Entlassungen direkt nach einem Ministerwechsel vorbeugen soll (GöDEst §113.1). Die formal apolitischen Posten der Verwaltungschefs unterliegen also unter bestimmten Umständen auch politischem Zugriff. De facto sind die Inhaber dieser Positionen aber durch die Loyalität des Verwaltungsapparats abgesichert, so dass nur starke Minister in der Lage sind, sie auszutauschen (Sootla/ Roots 1999: 247).

Die Rekrutierungsverfahren sind im Gesetz nicht klar geregelt. Wettbewerbe sind nur für Spitzenpositionen vorgeschrieben, von dieser Pflicht ausgenommen sind allerdings die durch den Minister bzw. die Regierung ernannten Spitzenbeamten sowie Beamte der Kanzlei der Riigikogu, des Amtes des Präsidenten, des Amtes des Rechtskanzlers, des Obersten Gerichts und des Rechnungshofs. Bei den Spitzenbeamten erfolgt die Auswahl zentral durch einen Ausschuss in der Staatskanzlei. Die Besetzung der unteren und mittleren Positionen findet durch Auswahlkommissionen in den Ministerien und Behörden statt. Wettbewerbe sind für diese Positionen zwar nicht vorgeschrieben, werden aber in vielen Fällen durchgeführt. Die Formulierung von Stellenbeschreibungen (*job descriptions*) mit Qualifikationsanforderungen für bestimmte Positionen bleibt den einzelnen Behörden überlassen, was dazu führt, dass sehr ähnliche Positionen in verschiedenen Ministerien unterschiedlich eingruppiert und auch bezahlt werden (OECD/ SIGMA 2003b).

Die Besoldung der Beamten ist gesetzlich geregelt, das Gesetz über den öffentlichen Dienst enthält einige allgemeine Regelungen, die im Gesetz über die Titel und Gehaltsstufen der Beamten von 1996 spezifiziert werden. Die Besoldung besteht aus einem Grundgehalt, das nach Dienstalter und Ausbildungsabschluss aufgestockt wird, sowie verschiedenen Prämien und Zulagen. Das System wird als komplex und intransparent kritisiert, die Relation zwischen

Grundgehalt und Prämien ist verzerrt (OECD/ SIGMA 2003: 9). In den Jahren 2001/ 2002 wurde mit einem System leistungsbezogener Bezahlung experimentiert. Die Umsetzung dieses Systems war allerdings unbefriedigend, so dass es 2003 wieder eingestellt wurde. Randma-Liiv (i.E.) etwa kritisiert, dass dieses System in Anlehnung an ein entsprechendes finnisches System vorschnell übernommen wurde, ohne vorher kritische Expertenmeinungen ausreichend zu berücksichtigen.

Vanagunas argumentiert, dass die Verabschiedung von Gesetzen über den öffentlichen Dienst in den baltischen Ländern wesentlich im EU-Beitrittsprozess begründet lag: „securing legitimacy of their relatively new sovereign and democratic governments by eventual entry into the European Union is the primary driving force behind the recent establishment of the Baltic civil service systems“ (Vanagunas 1999: 213). Estland begann die Reform des öffentlichen Dienstes allerdings, bevor der EU-Beitrittsprozess mit der Ankündigung von Beitrittsverhandlungen 1997 in eine konkrete Phase eingetreten war und auch bevor die EU Leitlinien zu diesem Thema veröffentlicht hatte. Statt dessen orientierte man sich an den Positionssystemen skandinavischen Vorbilds.

Während des Beitrittsprozesses wurde von Seiten der EU und SIGMA zwar Kritik an einzelnen Aspekten des estnischen Systems des öffentlichen Dienstes geübt, jedoch betraf diese Kritik nicht die Grundelemente des Systems. In ihrer Stellungnahme 1997 bezeichnet die EU-Kommission die Rechtsgrundlagen des öffentlichen Dienstes in Estland als ausreichend (EU Kommission 1997a). In den späteren Fortschrittsberichten mahnt sie eine Weiterführung der Reform des öffentlichen Dienstes an:

„Trotz gewisser Fortschritte ist die Reform des öffentlichen Dienstes somit bei weitem nicht abgeschlossen. Qualifikation und Fachkenntnis des Personals ist infolge der unzureichenden Übergangsbestimmungen im Gesetz über den öffentlichen Dienst von 1996 nicht gewährleistet. Anstrengungen müssen ferner bezüglich der Trennung zwischen politischen und fachbezogenen Amtsposten, der Einstellungs- und Beförderungskriterien sowie des Besoldungssystems unternommen werden“ (EU Kommission 1999a: 61).

„Bei der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung und des öffentlichen Dienstes wurden Fortschritte erzielt. Insgesamt funktionieren der öffentliche Dienst und die Verwaltungssysteme zufriedenstellend, wenngleich weiterhin Probleme bei der Transparenz in Personalfragen und der Koordinierung im öffentlichen Dienst festzustellen sind. ... Wie gesetzlich vorgeschrieben, verhalten sich die estnischen Beamten bei der Ausübung ihrer Aufgaben im allgemeinen weiterhin unparteiisch und politisch neutral. Die fehlende Transparenz bei den Einstellungs- und Beförderungsverfahren könnte jedoch diese Unparteilichkeit gefährden. Auch das Besoldungssystem ist nicht transparent, da ein Großteil der Gehälter aus Prämien oder Zulagen besteht. Dies liegt daran, dass die Zuständigkeiten für Management und Personalpolitik dezentralisiert sind und bei den einzelnen Ministerien oder Einrichtungen liegen, so dass sich in der Praxis erhebliche Unterschiede ergeben.“ (EU Kommission 2001a: 17f.).

Wie bereits erwähnt, stützt sich die Bewertung der EU-Kommission vor allem auf die SIGMA-Baselines. Ab 2002 begann SIGMA, detaillierte Studien zu den einzelnen Teilbereichen

zu veröffentlichen. In ihrer Studie über den öffentlichen Dienst in Estland aus dem Jahr 2003 üben die SIGMA-Experten vor allem Kritik am Besoldungssystem und den intransparenten Rekrutierungs- und Beförderungskriterien (OECD/ SIGMA 2003a). SIGMA kritisiert insbesondere, dass die Rekrutierung in offenen Wettbewerben nur für Spitzenbeamte obligatorisch ist und es nur unzureichende Festlegungen über die Auswahlverfahren gibt. Die zentrale Abwicklung der Auswahlverfahren durch die Staatskanzlei bringt zwar eine gewisse Standardisierung mit sich, allerdings gibt die Auswahlkommission nur Empfehlungen ab, die für die Behörden nicht bindend sind.

Die SIGMA-Experten sehen als ein großes Problem für die Entwicklung des öffentlichen Dienstes, dass eine koordinierende Institution fehlt, die eine einheitliche Implementierung der Gesetzgebung sicherstellen und allgemeinverbindliche Standards für Rekrutierungsverfahren und -kriterien durchsetzen könnte (OECD/ SIGMA 2003a: 14). Die Kompetenzen der Staatskanzlei sind in diesem Bereich zu schwach, um eine solche Rolle auszufüllen.

Trotz dieser Kritikpunkte fand aber die estnische Gesetzgebung zum öffentlichen Dienst und ihre Umsetzung in den Fortschrittsberichten der EU-Kommission eine recht positive Bewertung. Dies ist vor allem deswegen bemerkenswert, weil das estnische System des öffentlichen Dienstes nicht dem entspricht, das die SIGMA-Baselines suggerieren. Es ist ein Positions- und kein Laufbahnsystem und ist zwar formal sehr entpolitisiert, enthält aber keine klare Trennung zwischen politischen und administrativen Posten. Vermutlich ist die Zurückhaltung der EU-Kommission damit zu erklären, dass es aus Estland wenig Hinweise auf schwerwiegende Missstände beim Verwaltungspersonal oder Skandale um die politische Besetzung administrativer Posten gibt.¹²²

Eine umfassende Novelle des estnischen Gesetzes über den öffentlichen Dienst, die u.a. auf die damals bestehenden Kritikpunkte der EU-Kommission reagierte, war seit 2001 geplant. Der Gesetzentwurf sah vor, die Zahl der Beamtenposten zu reduzieren und mehr Angestelltenposten einzuführen. Die Beschäftigten im öffentlichen Dienst sollten in sechs Gruppen eingeteilt werden: Behördenleiter, Manager der mittleren Ebene, leitende Experten (*senior specialist*), Experten, gelernte Arbeiter und ungelernete Arbeiter. Diese Gruppen waren ursprünglich als Besoldungsgruppen gedacht und sollten nun auch zur funktionalen Klassifizierung der Positionen dienen (OECD/ SIGMA 2003a: 8). Ein neues Besoldungssystem beste-

¹²² Etwas Ähnliches wurde auch in Bezug auf das Agieren der EU-Kommission in der Tschechischen Republik im Vergleich zur Slowakei beobachtet (s. Scherpereel 2003).

hend aus Grundgehalt, Qualifikationszulage und leistungsbezogener Zulage sollte die Besoldung transparenter gestalten.

Allerdings wurden einige Probleme im Gesetzentwurf nicht angegangen, so ist dort z.B. immer noch nicht vorgesehen, die Personalpolitik im öffentlichen Dienst durch einheitliche Standards und eine zentrale Einrichtung zu koordinieren (OECD/ SIGMA 2003a), obwohl auch dies von der EU-Kommission angemahnt wurde: „Das geplante Gesetz über den öffentlichen Dienst muss daher unbedingt gewährleisten, dass angemessene Maßnahmen für eine bessere Koordinierung getroffen werden“ (EU Kommission 2002a: 23).

Der Gesetzentwurf wurde zum Zeitpunkt der Niederschrift noch nicht verabschiedet und es scheint auch nach Auskunft estnischer Experten keine Bestrebungen mehr zu geben, dies zu tun. Diese Entwicklung legt den Verdacht nahe, dass die Gesetzesnovelle vorrangig aufgrund des Drucks durch den bevorstehenden EU-Beitritt formuliert wurde und die politischen Akteure in Estland nach dem Beitritt das Interesse an der weitergehenden Reform des öffentlichen Dienstes verloren haben. Einzig die schärfere Trennung politischer und administrativer Posten wurde durch Einführung eines politischen Vizeministers 2003 verwirklicht. In diesem Punkt, der auch von Führungspersonen in der estnischen Verwaltung sowie in wissenschaftlichen Kommentaren hervorgehoben wurde, scheint es ein ausreichendes Eigeninteresse der estnischen Politiker gegeben zu haben. Allerdings wurde diese Vorschrift nur mangelhaft in die Praxis umgesetzt (s.o.), was darauf schließen lässt, dass sie auf Widerstand im Verwaltungsapparat stößt.

5.3.2 Polen - Die umkämpfte Einführung des öffentlichen Dienstes

Das erste Gesetz über den öffentlichen Dienst wurde in Polen bereits 1922, zur Zeit der II. Republik, verabschiedet. Das Gesetz blieb bis 1974 in Kraft, dann wurden die Sonderregelungen für Beamte, die es bis dahin noch gegeben hatte, durch Bestimmungen aus dem allgemeinen Arbeitsrecht ersetzt. 1982 wurde ein Gesetz über Angestellte in staatlichen Behörden eingeführt. Das Gesetz unterschied zwischen Beamten und Angestellten, wobei die politischen Staatsbeamten (Minister, Leiter von Zentralbehörden und ihre Stellvertreter) diesem Gesetz nicht unterlagen (Orlean 1996: 49). Das Gesetz über Angestellte in staatlichen Behörden definierte Status und Pflichten der Beamten, sah aber keine besonderen Rechte für sie vor. Diejenigen Aspekte ihrer Arbeitsbeziehungen, die nicht über das Spezialgesetz abgedeckt waren, wurden weiterhin über das Arbeitsrecht geregelt. Das Gesetz von 1982 nahm somit eine

„Zwitterstellung ... zwischen allgemeinem Arbeitsrecht und Verwaltungsrecht“ ein (Redecker 2003: 182, Hervorhebung im Original).

Zu Beginn der Transformation genoss die Reform des öffentlichen Dienstes keine unmittelbare Priorität. Gleichwohl wurde ein erster Schritt in Richtung einer Reform des öffentlichen Dienstes bereits 1990 mit der Gründung der Nationalen Hochschule für Öffentliche Verwaltung (*Krajowa Szkoła Administracji Publicznej*, KSAP) getan. Die KSAP bietet nach dem Vorbild der französischen ENA (*Ecole Nationale d'Administration*) eine Postgraduiertenausbildung für besonders qualifiziertes Personal in der polnischen Verwaltung an.¹²³

Ein unter der Regierung Suchocka vorbereiteter Gesetzentwurf zum öffentlichen Dienst konnte aufgrund der vorzeitigen Absetzung der Regierung nicht mehr verabschiedet werden. In den Nachfolgeregierungen der 1993 bis 1997 amtierenden Koalition aus SLD und PSL gab es unterschiedliche Positionen zur Reform des öffentlichen Dienstes. Während die SLD Interesse an einer Reform hatte, die den im Dienst befindlichen Beamten Stabilität und Privilegien sicherte (waren sie doch zum großen Teil während des Staatsozialismus in ihre Positionen gelangt), hatte die PSL Interesse an einem weitreichenden politischen Zugriff auf Posten in der Verwaltung. Nach längerer Vorbereitung konnte jedoch 1996 ein Gesetz über den öffentlichen Dienst verabschiedet werden und in Kraft treten. Mit diesem wurde die eigentliche Dienstrechtsform begonnen. Dies wurde auch von der EU-Kommission in ihrer Stellungnahme 1997 zunächst positiv bewertet: „Der öffentliche Dienst hat eine solide rechtliche Grundlage, und seine Unabhängigkeit steht nicht ernsthaft in Frage.“ (EU-Kommission 1997b: 15).

Das Gesetz unterschied vier Kategorien von Beamten für unterschiedliche Positionen, die jeweils unterschiedliche Voraussetzungen zu erfüllen hatten. Die Beamten der höchsten Kategorie A, die die Positionen der obersten Leitungsebene (Generaldirektoren und Abteilungsleiter) umfasste, mussten z.B. eine Beschäftigungszeit von sieben Jahren im öffentlichen Dienst nachweisen. Rekrutierungen von Beamten fanden in vom Premierminister ernannten Qualifikationskommissionen statt. Außerdem wurde ein Amt für den öffentlichen Dienst (*Urząd Służby Cywilnej*, USC) unter Leitung eines Chefs des öffentlichen Dienstes geschaffen.

Das Gesetz und vor allem seine Umsetzung unter der Regierung Cimoszewicz wurden in Polen scharf kritisiert. Zu den Kritikern zählten neben der Presse vor allem Politiker und Beamte, die mit der damaligen Opposition verbunden waren (zu dieser Diskussion vgl. Burnetko

¹²³ Im Verlauf der Entwicklungen wurde allerdings deutlich, dass die Absolventen der KSAP nur von den Vertretern der Parteien geschätzt und in die Staatsverwaltung übernommen wurden, die dem *Solidarność*-Lager entstammten. Unter den postkommunistischen Regierungen fanden die Absolventen dagegen kaum Zugang zu Verwaltungsposten.

2003, Rydlewski 2001: 34f.). In der Kritik standen u.a. die lange Dienstzeit als Voraussetzung für die Besetzung der höheren Leitungspositionen, da dies Beschäftigte privilegierte, die schon zur Zeit des Staatssozialismus in der Verwaltung gearbeitet hatten, also die Klientel der damals regierenden Postkommunisten. Kurz vor den Parlamentswahlen im September 1997 wurden zahlreiche dieser Führungspositionen mit Anhängern der Regierungsparteien SLD und PSL besetzt (vgl. Puzey 2003). Die neu ernannten Beamten mussten ihre Parteimitgliedschaft aufgeben, da eine solche Mitgliedschaft mit dem Beamtenstatus unvereinbar war. Diese Vorschrift konnte politische Rekrutierungen jedoch nicht verhindern. Zudem wurden die bereits beschäftigten Beamten auf allen Ebenen in den Qualifizierungsverfahren privilegiert (Redecker 2003: 224).

Auch der erste Fortschrittsbericht der EU-Kommission 1998 übte explizit Kritik an der Umsetzung des Gesetzes:

„Polens Vorbereitungen für seine Mitgliedschaft werden nach wie vor stark beeinträchtigt durch das Fehlen einer einheitlichen und effektiven nationalen Politik für die Einstellung, Besoldung, Ausbildung und Fortbildung der öffentlichen Bediensteten. Das derzeit geltende Beamtengesetz, das am 5. Juli 1996 vom Sejm verabschiedet wurde, ist nicht wie beabsichtigt implementiert worden. Die institutionelle Kontinuität kann durch den häufigen Wechsel auf der Führungsebene infolge von Regierungswechseln nur schwer gewahrt werden.“ (EU-Kommission 1998b: 49).

Nach dem Regierungswechsel 1997 wurde die Implementation ausgesetzt, die Qualifikationskommissionen aufgelöst und ein Teil der bereits ernannten Generaldirektoren ihres Postens enthoben. Der neue Premierminister Buzek setzte eine Arbeitsgruppe ein, die den bisherigen Verlauf der Umsetzung des Gesetzes untersuchen sollte. Diese Arbeitsgruppe kam zu dem Schluss, dass ein Großteil der bisher unternommenen Schritte zurückgenommen und ein neues Gesetz verabschiedet werden müsste (Derdziuk et al. 1998).

Die Regierung Buzek unternahm tatsächlich 1998 einen neuen Anlauf zur Reform des öffentlichen Dienstes und verabschiedete ein neues Gesetz.¹²⁴ Der Geltungsbereich dieses Gesetzes umfasst die Organe der Staatsverwaltung, die direkt dem Premierminister unterstehen. Dazu zählen die Kanzlei des Premierministers, die Ministerien und Zentralbehörden, der Auswärtige Dienst, das Regierungszentrum für Strategische Studien (RCSS), die Wojewodschaftsämter sowie dezentralisierte Regierungsbehörden in der Fläche wie z.B. Kommandanturen und Inspektionen. In allen anderen im Gesetz nicht genannten Regierungsbehörden galt bis Ende 2003 das Gesetz von 1982 weiter. Seitdem unterliegen die dort Beschäftigten dem normalen

¹²⁴ Gesetz über den öffentlichen Dienst vom 18.12.1998 (*Ustawa o służbie cywilnej*; Dz. U. Nr 49, poz. 483)

Arbeitsrecht. In der lokalen und regionalen Selbstverwaltung gilt ein eigenes Gesetz. Auch die staatlichen Agenturen unterliegen nicht dem Gesetz über den öffentlichen Dienst von 1998, was zur Folge hat, dass sie besonders anfällig für politische Ämterpatronage sind (s. Kap. 5.1.2).

Das Gesetz über den öffentlichen Dienst von 1998 führte den Begriff "Korpus des öffentlichen Dienstes" (*Korpus Służby Ciwilnej*) ein, der alle Angestellten und Beamten der Staatsverwaltung umfasst.¹²⁵ Die Angestellten arbeiten auf der Grundlage von Arbeitsverträgen, die Beamten werden ernannt, sofern sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen, und genießen dann einen besonderen Beschäftigungsschutz.

Die Unterteilung der Beamtenschaft in mehrere Kategorien wurde abgeschafft. Um zu Beamten ernannt zu werden, müssen nun alle Bewerber einheitliche Anforderungen erfüllen. Der Besitz der polnischen Staatsangehörigkeit zählt bereits zu den Voraussetzungen für die Aufnahme eines Angestelltenverhältnisses im öffentlichen Dienst. Bewerber um die Ernennung zum Beamten müssen mindestens zwei Jahre Angestellte im öffentlichen Dienst sein, einen Vorbereitungsdienst durchlaufen oder die KSAP absolvieren, eine akademische Ausbildung haben sowie Kenntnis einer Fremdsprache nachweisen und (dies betrifft die männlichen Bewerber) ein "geregeltes Verhältnis" zum Wehrdienst haben. Darüber hinaus gibt es zusätzliche Voraussetzungen für die Einstellung bzw. den Aufstieg in bestimmte Positionen. Für Beamte gilt das Verbot der Mitgliedschaft in Parteien und Gewerkschaften.

Für alle Stellen im öffentlichen Dienst sind öffentliche Ausschreibungen und offene, auf Wettbewerb setzende Auswahlverfahren vorgeschrieben. Der Aufbau der Beamtenschaft in Polen beginnt allerdings nicht bei den neu einzustellenden Beamten in den unteren Positionen, hier wird überwiegend im Angestelltenverhältnis eingestellt, sondern bei den Leitungspositionen. An den Ausschreibungen für die Spitzenpositionen (Generaldirektoren, Abteilungsleiter und ihrer Stellvertreter) können generell nur Personen teilnehmen, die bereits Beamtenstatus haben. Allerdings sah das Gesetz hierfür eine Übergangsfrist bis zum 30.6.2004 vor, innerhalb derer Spitzenpositionen auch mit anderen Bewerbern besetzt werden konnten. Für die Spitzenpositionen organisiert der Chef des öffentlichen Dienstes die Ausschreibungsverfahren, für die Besetzung aller anderen Positionen ist der Generaldirektor der jeweiligen Behörde zuständig. Der Rat des öffentlichen Dienstes beaufsichtigt die Rekrutierungsverfahren und Ausschreibungen (vgl. Czaputowicz 2004/2005, Rydlewski 2001: 38).

¹²⁵ In einer separaten Verordnung sind für die Verwaltungseinrichtungen, die im Geltungsbereich des Gesetzes liegen, die Positionen aufgelistet, die mit Beamten besetzt werden können.

Die Implementation des Gesetzes über den öffentlichen Dienst ist problematisch und der Aufbau des Beamtentums erfolgt nur langsam. Der Korps des öffentlichen Dienstes umfasste im Jahr 2003 ca. 120.000 Personen, nur 1551 von ihnen waren Beamte (USC 2003, Anlage 8). Ursprünglich war es geplant, bis Ende 2003 15 000 Beamte zu ernennen, aber von dieser Zielvorgabe ging man schrittweise ab (OECD/ SIGMA 2003b: 2). Die jährliche Limitierung der neu zu ernennenden Beamten im Haushaltsgesetz ist sehr restriktiv, was sich insbesondere auf die Ausweitung des Beamtentums in den unteren und mittleren Positionen niederschlägt.

Aus Sicht der im öffentlichen Dienst Beschäftigten gibt es nur wenige Anreize zur Verbeamtung. Der Beamtenstatus ist mit zahlreichen Pflichten und Grundrechtsbeschnidungen verbunden, dem stehen nur wenige Sonderrechte gegenüber (ein Sonderrecht ist die Beschäftigungsgarantie). Auch die finanziellen Anreize sind nicht besonders stark (Rydlowski 2002: 164, Paradowska 2001). Dennoch entscheiden sich in den letzten Jahren mehr und mehr Angestellte für die Verbeamtung, so dass 2003 die durch den Staatshaushalt vorgegebene Grenze an Ernennungen erreicht wurde (USC 2003: 25).

Als größtes Hindernis in den Rekrutierungsverfahren wird die Anforderung angesehen, eine Fremdsprache zu beherrschen. Dies können vor allem die Angestellten auf den unteren Ebenen, aber auch Bewerber um Spitzenpositionen häufig nicht erfüllen. Die Abschaffung der unterschiedlichen Beamtenkategorien wird häufig mit dem Argument kritisiert, dass es wenig sinnvoll ist, wenn Bewerber um unterschiedliche Positionen dieselben Anforderungen zu erfüllen haben. Seit einiger Zeit ist die Einführung einer zweiten Kategorie von Beamten in der Diskussion, die weniger hohe Qualifikationsanforderungen zu erfüllen haben.

In den Ministerien werden die im Gesetz vorgesehenen Ernennungsverfahren als zu langwierig und kompliziert beurteilt und es wird mehr Einfluss der Generaldirektoren auf die Besetzung von Spitzenpositionen gefordert. Die Wettbewerbsverfahren werden in der Praxis in vielen Fällen umgangen, Spitzenpositionen werden statt dessen geschäftsführend besetzt. Dem Chef des öffentlichen Dienstes fehlt die Kompetenz, um einheitliche Rekrutierungsverfahren in der öffentlichen Verwaltung durchzusetzen (vgl. OECD/ SIGMA 2003b: 12). Seine diesbezüglichen Anfragen an die Behörden werden häufig ignoriert, bei der Besetzung der mittleren und unteren Positionen hat er ohnehin nur beratende Kompetenzen. Dieser Punkt wurde ebenfalls in den EU-Fortschrittsbericht aufgenommen: „Die Stellung des Amtes für den öffentlichen Dienst bedarf noch einer deutlichen Stärkung, denn seine Schlüsselaufgabe besteht in der Aufsicht über den öffentlichen Dienst. Die Rolle und Funktionen des Amtes

innerhalb der Verwaltungsstruktur werden möglicherweise nicht in vollem Maße richtig verstanden und eingeschätzt“ (EU-Kommission 2001b: 21).

Im Dezember 2001 wurde sogar ein Zusatzartikel im Gesetz über den öffentlichen Dienst eingefügt (GÖDPI Art. 144a), der es erlaubte, übergangsweise von den Vorschriften abzuweichen und für einen Zeitraum von sechs Monaten Spitzenpositionen ohne Ausschreibung zu besetzen. Allerdings hat ein Verfassungsgerichtsurteil vom Dezember 2002 dies als nicht verfassungsgemäß bezeichnet, so dass das Gesetz in der alten Form wieder in Kraft ist. Der Gesetzesartikel wurde auch von der EU-Kommission und OECD/ SIGMA heftig kritisiert: „Die Tatsache, dass das Gesetz über den öffentlichen Dienst in Teilen suspendiert wurde, um die Besetzung von Spitzenpositionen ohne eine allgemeines Auswahlverfahren zu ermöglichen, ist jedoch eindeutig als Rückschritt zu bewerten.“ (EU-Kommission 2002b: 24, vgl. auch OECD/ SIGMA 2003b).

In ihrem Monitoringbericht aus dem Jahr 2003 kam die EU-Kommission zu der folgenden abschließenden Bewertung:

„Das Gesetz über den öffentlichen Dienst ist seit Juli 1999 in Kraft und entspricht im Wesentlichen dem EU-Standard. Es definiert klar den Status von Beamten und sonstigen Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung (d.h. des öffentlichen Dienstes) und beschreibt Einstellungsverfahren, Beschäftigungs- und Besoldungsbedingungen sowie die Hauptaufgaben der Beschäftigten. Die Durchführung des Gesetzes hat sich jedoch als schwierig erwiesen, und es wird den Problemen, die es lösen sollte, nämlich Politisierung und mangelnde Professionalität im öffentlichen Dienst, nicht völlig gerecht.“ (EU-Kommission 2003b: 15).

Das polnische Gesetz zum öffentlichen Dienst weist in seiner Konstruktion und Umsetzung immer noch zahlreiche Mängel auf. Die Stellen im Verwaltungssystem, die zu seiner Umsetzung beitragen sollen, also der Chef des öffentlichen Dienstes und die Generaldirektoren, verfügen nicht über ausreichende Kompetenzen, um gegen den Druck der politischen Parteien einen neutralen und professionellen öffentlichen Dienst einzuführen. Die Regierung Miller (2001-2004) zeigte sich allerdings ebenso wenig interessiert an der Entwicklung des öffentlichen Dienstes wie ihre Vorgänger (Paradowska 2001, Uhlig 2004). Einige einflussreiche Spitzenpolitiker wie z.B. der damalige Chef der KPRM Marek Wagner sprachen sich sogar offen gegen die Anwendung der gesetzmäßigen Ausschreibungsverfahren aus. Am Ende der Legislaturperiode versuchte die Regierung, eine Gesetzesänderung durchzusetzen, die es erlaubt hätte, Spitzenpositionen auch noch nach Ablauf der im Gesetz über den öffentlichen Dienst vorgesehenen Übergangsfrist mit Personen ohne Beamtenstatus zu besetzen, doch dieses Vorhaben gelang nicht.

Der im Mai 2004 ins Amt gekommene Premierminister Belka betonte in seiner Eröffnungsansprache, wie wichtig Verbesserungen im öffentlichen Dienst seien und kündigte offene Ausschreibungen für Generaldirektoren und Abteilungsleiter in den Ministerien an (Centrum Informacyjne Rządu 2004). Im September 2004 verabschiedete das Kabinett eine sogenannte „kleine Novelle“ des Gesetzes zum öffentlichen Dienst. Darin ist vorgesehen, die Rekrutierungsverfahren transparenter zu machen, indem die Namen aller Kandidaten für eine Position im öffentlichen Dienst und am Ende des Verfahrens auch die Gründe für die Auswahl eines Kandidaten veröffentlicht werden. Diese Verpflichtung zur Veröffentlichung betrifft auch die Verwaltungseinrichtungen, die sich nicht im Geltungsbereich des Gesetzes zum öffentlichen Dienstes befinden, wie z.B. die staatlichen Agenturen. Die geschäftsführende Besetzung von Spitzenpositionen kann nur noch für einen Zeitraum von sechs Monaten erfolgen, danach muss es eine offene Ausschreibung geben.

Eine umfassendere Novelle des Gesetzes zum öffentlichen Dienst, die das Amt für den öffentlichen Dienst erarbeitet hat, konnte bis zum Zeitpunkt der Niederschrift nicht verabschiedet werden, da sie von verschiedenen Ministern und Teilen der Verwaltung blockiert wurde. Es bleibt abzuwarten, wie die folgenden polnischen Regierungen sich den Problemen des öffentlichen Dienstes stellen werden.

5.3.3 Reformen des öffentlichen Dienstes im Ländervergleich

Vergleicht man zunächst die in beiden Ländern eingeführten Modelle des öffentlichen Dienstes, so fallen vor allem Unterschiede auf. Während das estnische System viele Elemente eines Positionssystems enthält, ist das polnische System ein Mischsystem, das Beamtenlaufbahnen vorsieht, allerdings wenige der in westeuropäischen Laufbahnsystemen üblichen Privilegien für Beamte bereithält.

In Estland sind Neueinstellungen sind auf allen Hierarchieebenen möglich und der Beamtenstatus begründet keine ausgesprochenen Sonderrechte. Die Verantwortung für die konkrete Ausgestaltung von Bezahlung und Beförderung liegt bei den einzelnen Ministerien und Behörden. Es gibt keine gesetzlich geregelten Beförderungsmechanismen, das Hauptinstrument für beruflichen Aufstieg ist die Teilnahme der Beamten an Ausschreibungen für höhere Posten. Die Mobilität innerhalb des öffentlichen Dienstes sowie zwischen öffentlichem und privatem Sektor ist relativ hoch.

Im polnischen System gibt es eine Unterscheidung zwischen Beamten und Angestellten. Für die Beamten sind Laufbahnen in dem Sinne vorgesehen, dass für den Inhaber einer Position das Erreichen höherer Dienstgrade nach positiver Beurteilung durch den Vorgesetzten möglich ist. Ein weiteres Element eines Laufbahnsystems ist die Besetzung von Spitzenpositionen ausschließlich durch Beamte. Die mit einer Beamtenposition in westlichen Laufbahnsystemen verbundenen Privilegien, wie das automatische Aufrücken in höhere Dienstgrade oder das Recht auf eine spezielle Altersversorgung, sind in Polen allerdings nur teilweise bzw. gar nicht verwirklicht.

Tabelle 11: Systeme des öffentlichen Dienstes in Estland und Polen

	Estland	Polen
Beschäftigung aufgrund Ernennung (Beamte)	Bei staatlichen Kernaufgaben	Bei Beamtenpositionen in Regierungseinrichtungen im Geltungsbereich des GöD
Beschäftigung aufgrund Arbeitsvertrag (Angestellte)	Alle anderen öffentlich Bediensteten	Alle anderen öffentlich Bediensteten
Einstellung	Freier Zugang zu allen Positionen	Spitzenpositionen werden nur mit Beamten besetzt
Einstellungsanforderungen	Positionsspezifisch	Gesetzlich festgelegte Bildungsanforderungen
Anerkennung von Berufserfahrung im privaten Sektor	Ja, aber nicht relevant für Verbeamtung	Ja, aber nicht relevant für Verbeamtung
Beförderung	Nicht gesetzlich festgelegt	Geregelter Aufstieg in höhere Dienstgrade
Bezahlungssystem	Gesetzlich festgelegtes Grundgehalt und Bonussystem, darunter auch Zuschläge für Dienstalder	Gesetzlich festgelegtes Grundgehalt und Bonussystem, darunter auch Zuschläge für Dienstalder
Altersversorgung	Kein spezielles System	Kein spezielles System
Zuordnung	Positionsmodell	Mischsystem

Quelle: eigene Zusammenstellung in Anlehnung an Bossaert/ Demmke 2002

Auch mit der Frage der Politisierung von Stellenbesetzungen in der Verwaltung wird in beiden Ländern unterschiedlich umgegangen. In Estland ist die Staatsverwaltung formal weitgehend entpolitisiert, de facto gibt es aber viele Parteimitglieder bzw. politisch gebundene Beamte in der Verwaltung. Die offene Politisierung nimmt auch durch die Ernennung politischer Berater und die Einführung der Vizeminister zu. In Polen dagegen ist die Verwaltung bereits formal stark politisiert, was durch die breite politische Führungsschicht in den Ministerien zum Ausdruck kommt. De facto gehen politisch motivierte Stellenbesetzungen sogar noch über das gesetzlich vorgesehene Maß hinaus.

Im folgenden sollen die beiden in der Kapiteleinleitung erwähnten Erklärungsansätze, der eher transformationsorientierte Ansatz von Meyer-Sahling und das *Political Opportunity Structures* Modell, auf ihren Ertrag hin überprüft werden.

Meyer-Sahling ordnet die baltischen Staaten und damit Estland dem zweiten von ihm entwickelten Szenario "Getting rid of the old guard" zu (vgl. Kapitel 2.2 und Meyer-Sahling 2004). Ausgangspunkt dieses Szenarios ist der Kollaps des alten Regimes und die Übernahme der ersten demokratischen Regierungen durch Kräfte der ehemaligen demokratischen Opposition. Zwar wurde innerhalb dieses Modells ein weitreichender Elitenwechsel prognostiziert, der in Estland tatsächlich stattfand. Allerdings vollzog sich der Austausch von Verwaltungspersonal vor allem in den Anfangsjahren nach dem Kriterium der Sprache als Voraussetzung für das Erlangen des Beamtenstatus. Die von Meyer-Sahling prognostizierte politische Säuberung, d.h. der Austausch von Verwaltungspersonal, das loyal zum sowjetischen System stand, fand hier auf dem Wege der Entrussifizierung statt.

Gleichzeitig gab Meyer-Sahling die Einschätzung, dass bei einer Reform des öffentlichen Dienstes ein weitreichender politischer Entscheidungsspielraum gewahrt bleiben würde. Dies trifft für den estnischen Fall, in dem der öffentliche Dienst weitgehend entpolitisiert ist, nicht zu. Estland wählte statt dessen ein Positionssystem mit hoher Durchlässigkeit zwischen privatem und öffentlichen Sektor, was nicht nur durch die Anleihen, die bei skandinavischen Ländern genommen wurden, erklärt werden kann, sondern auch aufgrund der Größe des Landes angemessen erschien. So argumentiert etwa Randma, dass in einem kleinen Land wie Estland ein Positionssystem mit der Möglichkeit, zwischen privatem und öffentlichem Sektor zu wechseln und relativ flexiblen Stellenbeschreibungen angemessen ist, da die Humanressourcen am Arbeitsmarkt begrenzt sind. Zur Erneuerung des Verwaltungspersonals setzte man also in erster Linie auf Flexibilisierung und auf einen Generationenwechsel, nicht wie in Polen auf eine Rekrutierung nach dem Kriterium politischer Zuverlässigkeit.

Die Einordnung Polens in das ebenfalls von Meyer-Sahling (2004) entwickelte Szenario „Vom Pakt zur Depolitisierung“ scheint zunächst besser zu passen. Allerdings macht Meyer-Sahling auch hier einige Annahmen, die sich nicht bestätigt haben. So kann im polnischen Fall keine Rede davon sein, dass sich zwischen alten Beamten und Vertretern der neuen Machteliten am Runden Tisch ein Vertrauensverhältnis entwickelt hätte. Statt dessen wurde die Polarisierung der politischen Lager sehr schnell zum Hauptcharakteristikum der polnischen politischen Szene, was sich insofern auch auf die Verwaltung niederschlug, als dass den unter den Vorgängerregierungen ins Amt gekommenen Beamten misstraut wurde. Dazu kam

die Entwicklung einer politischen Kultur des „office-seeking“, d.h. jede der häufig wechselnden Regierungen hatte vorrangig Interesse daran, der eigenen Klientel Posten im Staatsapparat zu verschaffen. Das Interesse von Teilen der Beamtenschaft und einer Minderheit der Politiker an einer Reform des öffentlichen Dienstes und einer zumindest formalen Entpolitisierung setzte sich in Polen erst mit Hilfe des im Laufe des Beitrittsprozesses zunehmenden Drucks von Seiten der EU durch. Die Annahmen, die Meyer-Sahling ausgehend von der Art des Systemwechsels in den Ländern macht, bestätigen sich also nur eingeschränkt.

Dieses Argument führt auf den zweiten Erklärungsansatz, das *Political Opportunity Structures* Modell hin. Für die Entwicklungen in Estland ist auch dieses Modell nur bedingt hilfreich. Hier wurde die Reform der Rechtsgrundlagen bereits zu einem Zeitpunkt durchgeführt, als der EU-Beitritt noch keine Veränderung der politischen Gelegenheitsstrukturen mit sich brachte. Motivation war hier vor allem eine Verbesserung der Arbeitsweise der Verwaltung und es wurde ein Modell gewählt, das im Einklang stand mit den seit Beginn der 1990er Jahre praktizierten Verfahren und den lokalen Bedürfnissen.

Der während der EU-Beitrittsverhandlungen ausgeübte Druck richtete sich nicht auf die Grundelemente des Systems, sondern nur auf Teilprobleme. Er war allerdings nicht ausreichend, um eine Fortführung der Reform zu bewirken und eine Allianz von potentiellen Befürwortern herzustellen. Die estnischen Regierungen kündigten zwar immer wieder eine Weiterführung der Reformen an, setzten sie jedoch vor dem Beitritt nicht um. Mit dem Wegfall des Drucks durch die EU verschwand auch die Gesetzesnovelle zum öffentlichen Dienst von der Agenda.

In Polen hat das *Political Opportunity Structures* Modell einen größeren Erklärungswert als in Estland. Zwar war das Gesetz über den öffentlichen Dienst von 1996 nicht in erster Linie vom EU-Beitritt, sondern vom Eigeninteresse der regierenden Postkommunisten motiviert. Aber der Druck der EU war zu dieser Zeit auch noch nicht besonders stark. Wie die eher pauschale und sehr positive Bewertung des Gesetzes in der Stellungnahme der Kommission von 1997 zeigt, hatte die Kommission zu diesem Zeitpunkt offensichtlich auch noch nicht besonders tiefe Einblicke in die Verhältnisse in den Beitrittsländern.

Der Druck der EU-Kommission wirkte dagegen eindeutig sowohl bei der Aussetzung des Gesetzes von 1996 als auch bei Problemen mit der Umsetzung des neuen Gesetzes über den öffentlichen Dienst von 1998 im Zusammenhang mit dem erwähnten Zusatzartikel. Der Druck, der von der Kritik der EU-Kommission ausging, wirkte jedoch nicht eigenständig, sondern stärkte – wie vom *Political Opportunity Structures* Modell postuliert – die Position

derjenigen politischen Kräfte, deren Kritik ohnehin in dieselbe Richtung ging. Sie untermauerte auch die entsprechenden über die Presse artikulierten Positionen. Von den polnischen Akteuren konnte das Argument des EU-Beitritts immer wieder als zusätzliche Legitimationsgrundlage der eigenen Anliegen genutzt werden. Der Beitritt unterstützte also die ohnehin von den nationalen Akteuren geforderte Reformen. Ähnlich wie in Estland ist jedoch seit dem Vollzug des Beitritts keine Bewegung im Hinblick auf die Bewältigung der noch bestehenden Probleme zu beobachten.

Am Beispiel der Reform des öffentlichen Dienstes wird jedoch auch deutlich, dass die EU-Kommission die Beitrittsländer unterschiedlich behandelt hat. Im großen und „wichtigen“ Beitrittsland Polen wurde schärfer auf die Umsetzung der Gesetzgebung geschaut als im kleinen Estland.

5.4 Zwischenfazit: Verlauf und Ergebnisse der Verwaltungsreformen in der horizontalen Dimension

In einem Zwischenfazit sollen Verlauf und Ergebnisse der Verwaltungsreformen in den beiden Bereichen horizontale Koordination und öffentlicher Dienst kurz bilanziert werden, bevor im nächsten Kapitel das sektorale Fallbeispiel Landwirtschaftsverwaltung untersucht wird. In den Schlussbemerkungen werden dann die Entwicklungen in der horizontalen und der sektoralen Dimension verglichen und die eingangs gestellten Forschungsfragen beantwortet.

Wie im vorangegangenen Kapitel deutlich wurde, haben Estland und Polen in den beiden Bereichen horizontale Koordination und öffentlicher Dienst sehr unterschiedliche Entwicklungspfade eingeschlagen. Es sollen daher erste Antworten auf die Frage gefunden werden, inwieweit die nationalen Kontextfaktoren (Art des Systemwechsels, Eigenschaften der Regierungs- und Parteiensysteme, Regierungsstabilität, Größe des Landes) zur Erklärung dieser Entwicklungspfade beitragen und welche Bedeutung demgegenüber dem vereinheitlichenden Einfluss des externen Akteurs EU zuzumessen ist.

Hinsichtlich des Verlaufs der Reformen lässt sich sagen, dass in Estland bereits in der ersten Hälfte der 1990er Jahre mehr Kontinuität bei den Verwaltungsreformen und auch eine erste Konsolidierung zu beobachten waren. Anders als in Polen herrschte in Estland auch hinsichtlich der zu beschließenden Reformschritte ein weitreichender Konsens der Parteien. Allerdings fanden in Estland vorrangig inkrementale Reformen statt, die, wie etwa die Reform des öffentlichen Dienstes, bis zu einem bestimmten Stadium geführt wurden, mit dem man sich dann zufrieden gab. Es gab keinen „großen Wurf“ einer umfassenden Verwaltungsreform, dementsprechende programmatische Deklarationen wurden nicht umgesetzt. Statt dessen konzentrierte man sich auf Einzelaspekte der verschiedenen Problemfelder und auf einige größere Prestigeprojekte wie etwa die Programme zum E-Government.

In Polen hingegen waren die Diskussionen um Verwaltungsreformen von Beginn der 1990er Jahre an von tiefgreifenden politischen Konflikten gekennzeichnet. Bis Mitte der 1990er Jahre konnten aufgrund der extremen Regierungsinstabilität kaum größere Vorhaben durchgeführt werden. Erst mit der Reform des Regierungszentrums 1996/97 und des öffentlichen Dienstes 1998 wurden umfassende Verwaltungsreformen eingeleitet. Diese waren jedoch auch zwischen den rivalisierenden politischen Lagern hart umkämpft, so dass nach Regierungswechseln die Arbeit der Vorgängerregierungen teilweise wieder revidiert wurde. Im Bereich des öffentlichen Dienstes etwa wurden hier die gegensätzlichen Interessen von Postkommunisten und neuen Eliten deutlich.

Betrachtet man die Ergebnisse der Reformprozesse im Bereich der horizontalen Koordination der Regierungsarbeit, so zeigt sich, dass die unterschiedlichen Entwicklungspfade, die die beiden Länder hier einschlugen, auch in den späteren Jahren nicht verlassen wurden, wenngleich sich in Einzelementen einige konvergente Entwicklungen zeigen. In Estland sehen die gesetzlichen Regelungen ein *cabinet government* mit vorrangig kollektiven Entscheidungsprozessen innerhalb des Kabinetts vor, in der Regierungspraxis allerdings hat sich eher ein *bureaucratic government* herausgebildet, in dem die Spitzenbeamten aus den Ministerien in den wichtigsten Gremien vertreten sind und die Ministerien große Autonomie besitzen. Das estnische System der Koordination von Regierungsarbeit lässt sich als informell und dezentralisiert beschreiben, was sich auch im System der EU-Koordination widerspiegelt. In Polen hingegen sind institutionelle Ansätze eines *prime ministerial government* vorhanden, so ist etwa die Regierungszentrale und auch – zumindest phasenweise – die Übersicht über die EU-Koordination dem Premierminister unterstellt. In der Praxis allerdings zeigt sich ein fragmentiertes *ministerial government*, in dem Ressortegoismen und Parteiinteressen die Koordination behindern.

Im Bereich der Reform des öffentlichen Dienstes verliefen nicht nur die Reformprozesse unterschiedlich, die beiden Länder wählten auch unterschiedliche Systeme. In diesem Bereich übte die EU-Kommission einen deutlichen Einfluss durch explizite Empfehlungen und Kritik aus. In Estland wurden bereits 1995, also zu einer Zeit, in der der Einfluss des EU-Beitritts noch nicht wirksam war, neue gesetzliche Grundlagen für den öffentlichen Dienst geschaffen. Estland wählte in Anlehnung an skandinavische Vorbilder ein Positionssystem, das aufgrund seiner Flexibilität auch den Verhältnissen des Arbeitsmarkts des kleinen Landes angemessen schien. Die gesetzlichen Grundlagen wurden auch von Seiten der EU-Kommission als ausreichend bewertet. Allerdings bestand in dieser Situation für Estland kein Anreiz, noch bestehende Probleme anzugehen und die Reform weiterzuführen.

In Polen kam es zu einer Verzögerung der Reformen, ein erster Anlauf im Jahr 1996 wurde im Land und auch von der EU-Kommission scharf kritisiert. Im Gefolge eines Regierungswechsels wurde 1998 ein neues Gesetz erlassen. Das polnische System des öffentlichen Dienstes ist ein Mischsystem mit Elementen sowohl des Laufbahn- als auch des Positionssystems. Grundsätzlich wurde diese gesetzliche Grundlage von der EU-Kommission akzeptiert, allerdings äußerte die Kommission immer wieder deutliche Kritik an auftretenden Problemen, etwa an der Aussetzung der Wettbewerbspflicht für Spitzenpositionen. Die Reaktion der polnischen Gesetzgeber auf letztere Problematik war allerdings nicht durch den Druck der EU, sondern durch eine Verfassungsgerichtsentscheidung motiviert. Auch in Polen sind seit dem

EU-Beitritt keine weiteren Reformvorhaben mehr umgesetzt worden, was den Schluss nahe legt, dass die nationalen Akteure, die für eine Reform des öffentlichen Dienstes stehen, ohne den Druck von Seiten der EU zu schwach sind, um Reformen gegen den Willen der politischen Mehrheit durchzusetzen.

Auch im Hinblick auf die Politisierung von Stellenbesetzungen in der Verwaltung zeigen sich in beiden Ländern unterschiedliche Muster. Die sowohl formal als auch faktisch starke Politisierung der Verwaltung in Polen ist vor allem im Zusammenhang mit den häufigen Regierungswechseln problematisch. Der Anspruch der jeweils neu ins Amt kommenden Regierungen, eine möglichst große Anzahl an Verwaltungspositionen mit den eigenen Leuten zu besetzen, ist auch der Haupthinderungsgrund für eine konsequente Umsetzung der Gesetzgebung zum öffentlichen Dienst. Die weitgehende Entpolitisierung des öffentlichen Dienstes in Estland hingegen schafft Probleme ganz eigener Art. Diese bestehen in einer fehlenden Transmission politischer Vorgaben in die Verwaltung und einer zu großen Autonomie der Beamtenapparate. Durch die Einführung eines politischen Vizeministers wurde versucht, dieser Tendenz entgegenzuwirken.

Wie in Kapitel 3 beschrieben wurde, übte die EU seit Mitte der 1990er Jahre mittels vielfältiger Instrumente einen Einfluss auf die Verwaltungen der mittelosteuropäischen Beitrittsländer aus, unter anderem gab sie Empfehlungen zu Verwaltungsreformen. Es kann davon ausgegangen werden, dass dieser Einfluss vereinheitlichend wirkte. Allerdings waren die Vorgaben im Bereich der horizontalen Verwaltungskapazitäten relativ unverbindlich. Insbesondere im Bereich Koordination der Regierungsarbeit wurden keine institutionellen Modelle vorgegeben, von daher ist hier auch keine Konvergenz hinsichtlich der Reformergebnisse zu erwarten. Die Veränderungen, die hier stattfanden, auch die Systeme der EU-Koordination, verliefen entlang der eingeschlagenen nationalen Entwicklungspfade. Sie waren stärker von den funktionalen als den legalen Anforderungen des Beitrittsprozesses bestimmt. Lernprozesse, die hier stattfanden, waren von der intrinsischen Motivation der Akteure in Politik und Verwaltung bestimmt. Es gibt einige Hinweise darauf, dass die Koordinationserfahrungen, die während der Beitrittsphase gemacht wurden, teilweise (wie etwa in Polen anhand der verstärkten Koordination auf Staatssekretärebene deutlich wird) auf andere Bereiche der Regierungsarbeit übertragen wurden.

Interessanterweise gab es trotz aller Unterschiedlichkeiten der Koordinationssysteme in einem Punkt gleichläufige Entwicklungen: In beiden Ländern wurden die Premierminister im Zuge des EU-Integrationsprozesses gestärkt, da Aufgaben, die mit dem Beitritt zusammenhingen,

zentral beim Premierminister bzw. in der Regierungszentrale angesiedelt wurden. Allerdings ist fraglich, ob diese Tendenz nach dem EU-Beitritt, wenn die EU-Angelegenheiten nicht mehr den hohen Stellenwert haben wie in der unmittelbaren Vor-Beitrittsphase, anhält.

Im Bereich des öffentlichen Dienstes machte die EU-Kommission durchaus explizite Empfehlungen, die in Richtung eines Laufbahnsystems gingen. Allerdings kommentierte die EU die Reformen des öffentlichen Dienstes nur in solchen Fällen „inhaltlich“, in denen es auffallende Probleme gab. Polen ist hierfür ein Beispiel, währenddessen die gesetzlichen Grundlagen in Estland weitgehend akzeptiert wurden, obwohl sie von dem favorisierten Laufbahnmodell abwichen. Das Fortschreiten des EU-Beitrittsprozesses schuf daher in Estland keine ausreichende Motivation, im Bereich des öffentlichen Dienstes über die 1995 erlassenen gesetzlichen Grundlagen hinaus weitere größere Reformen durchzuführen. Doch auch in Polen wurden zuvor angekündigte weitere Reformschritte nach dem EU-Beitritt nicht mehr umgesetzt, so dass man insgesamt sagen kann, der EU-Beitritt hat zwar in der Phase der Beitrittsverhandlungen die politischen Gelegenheitsstrukturen für die Pro-Reform-Akteure günstig beeinflusst, konnte jedoch keinen dauerhaften Reformkonsens schaffen.

Die Faktoren, die in Kapitel 1 eingeführt und in Kapitel 4 näher beschrieben wurden - die Art des Systemwechsels, die Eigenschaften der Regierungs- und Parteiensysteme sowie die Regierungsstabilität, und die Größe des Landes - tragen einiges zur Erklärung der beobachteten Unterschiede bei. Allerdings sind diese Faktoren eher geeignet, in Bezug zu den Verläufen der Reformprozesse gesetzt zu werden, systematische Bezüge zu den Ergebnissen lassen sich nur in wenigen Punkten herstellen.¹²⁶

Im Zusammenhang mit dem Systemwechsel hat sich gezeigt, dass für die Entwicklungen im Verwaltungsbereich insbesondere der Aspekt staatlicher Neugründung versus Kontinuität von Bedeutung war. Die staatliche Neugründung in Estland ermöglichte zum einen eine komplette Reorganisation des Regierungsapparats mit einer Reduktion der Ressorts, zum anderen machte sie einen umfassenden Elitenwechsel möglich, was vor allem für die Reform des öffentlichen Dienstes von Bedeutung war. Die staatliche Kontinuität in Polen hingegen bedeutete sowohl personelle Kontinuität im Verwaltungsapparat als auch strukturelle Kontinuität in den einzelnen Organisationen, wie z.B. in der Regierungszentrale. Reformprozesse wurden dadurch gehemmt, dass überkommene Organisationsstrukturen bis Mitte der 1990er Jahre wei-

¹²⁶ Dieser Befund bestätigt das Urteil, dass in einem etwas anderen Zusammenhang etwa Merkel (1999) über die Zuordnung bestimmter Transformationspfade zur Herausbildung von Regierungssystemen gefällt hat (vgl. hierzu auch Kapitel 2.2).

ter bestanden (in Kapitel 6 wird dies am Beispiel der Landwirtschaftsministerien noch deutlicher werden).

Im Hinblick auf das Regierungs- und Parteiensystem ist zu sagen, dass die Polarisierung des Parteiensystems ein wichtiger Erklärungsfaktor für den Verlauf der Verwaltungsreformen ist. Am Beispiel der Reformprozesse in Polen wird deutlich, dass in einem stark polarisierten Parteiensystem die Konsensbildung über wichtige Reformvorhaben erschwert ist. So wurden etwa in der Auseinandersetzung über die Gesetzgebung zum öffentlichen Dienst, aber auch bei Themen wie der Auslagerung von Aufgaben aus den Ministerien in Agenturen Reformen im Parteienstreit zerrieben und nach Regierungswechseln Entscheidungen der Vorgängerregierungen wieder revidiert. Hier war also vor allem das Wirken von Partei-Vetoakteuren von Bedeutung. Auch die starke Politisierung von Stellenbesetzungen in der polnischen Verwaltung und der weitreichende Austausch von Führungspersonal nach Regierungswechseln stehen im Zusammenhang mit dem polarisierten Parteiensystem, da unter diesen Umständen Vertrauen in Vertreter des jeweils gegnerischen Lagers kaum möglich ist. Dazu kommt noch eine in der gesamten politischen Szene verbreitete problematische politische Kultur des *office-seeking*. Die starke Polarisierung und die Politisierung der Staatsverwaltung wirkt sich auch negativ auf die Koordination der Regierungsarbeit aus, da sich nur schwer zentrale Akteure etablieren können, die über Parteigrenzen hinweg als Koordinatoren akzeptiert werden.

In Estland hingegen erleichterte eine geringe Polarisierung und ein weitreichender programmatischer Grundkonsens die Einigung über Reformvorhaben. Allerdings scheitert die konsequente Umsetzung dort oft an der mangelnden Koordination und hohen Autonomie der Einzelressorts. Das Problem für die Koordination der Regierungsarbeit scheint hier eher in der Dominanz der Spitzenbeamten gegenüber den Parteiakteuren als an der Uneinigkeit innerhalb der jeweiligen Regierungskoalition zu liegen.

Die Bedeutung eines parteiübergreifenden Konsenses wird auch deutlich, wenn man in Betracht zieht, welche Wirkung die in beiden Ländern häufigen Regierungswechsel hatten. In Polen hatte die Regierungsinstabilität vor allem zu Beginn der 1990er Jahre in Verbindung mit der polarisierten Parteienlandschaft einen Reformstillstand zur Folge. In Estland dagegen konnte ein programmatischer Grundkonsens der relevanten Parteien und auch die personelle Kontinuität in den Positionen von Premierminister und Ministern die negativen Folgen der häufigen Regierungswechsel ausgleichen.

Formale Vetopunkte im Regierungssystem spielten demgegenüber eine untergeordnete Rolle zur Erklärung des Verlaufs und der Ergebnisse horizontaler Verwaltungsreformen. So war

etwa die Frage nach einem parlamentarischen oder präsidentiellen Regierungssystem von relativ geringer Bedeutung im Bereich der Verwaltungsreformen, da diese kaum Gegenstand präsidentieller Vetos waren.

Die Größe der Länder schließlich ist ein Faktor, der im Hinblick auf seine Wirksamkeit schwierig einzuschätzen ist. Viele der in Estland beobachteten Besonderheiten lassen sich anscheinend durch die geringe Größe des Landes erklären, stehen aber gleichzeitig auch im Zusammenhang mit anderen Faktoren. So erleichtert die geringe Größe des Landes etwa die Implementation von Reformen und lässt deren Ergebnisse schneller sichtbar werden. Im Bereich der Reform des öffentlichen Dienstes ist die Größe des Landes und die Dichte der sozialen Netzwerke ein Erklärungsfaktor dafür, dass in Estland persönliche und professionelle Netzwerke eine größere Rolle bei der Stellenbesetzung spielen als die Parteibindung. Auch die stärkere Personalisierung der Politik in einem fluiden Parteiensystem lässt sich durch die Größe des Landes erklären. Der in Estland beobachtete Konsens innerhalb der politischen Landschaft und die eher dezentralen und informellen Koordinationsweisen stehen vermutlich auch im Zusammenhang damit, dass es sich um ein kleines Land mit dichten Netzwerken innerhalb der Eliten handelt. Allerdings erinnern diese Eigenschaften auch an die für die skandinavischen Länder beschriebene politische Kultur und sind in anderen Ländern, die sich über eine geringe Größe auszeichnen, aber nicht an Skandinavien orientieren, etwa Lettland oder Litauen, auch nicht in dem Maß vorhanden wie in Estland.

Insgesamt gesehen ist die Größe des Landes zwar kein befriedigender Erklärungsfaktor, da er empirisch zu wenig systematisiert ist, aber ein nicht zu vernachlässigender Begleitumstand, der bei der Betrachtung eines Landes wie Estland immer mitgedacht werden sollte.

Dagegen lässt sich zusammenfassend sagen, dass sich die Faktoren Polarisierung des Parteiensystems und Regierungsinstabilität für beide Länder als diejenigen erwiesen haben, die am meisten zur Erklärung der unterschiedlichen Verläufe von Verwaltungsreformprozessen beitragen. In Polen, einem Land mit einem sehr polarisierten Parteiensystem und hoher Regierungsinstabilität, wurden die Reformen behindert bzw. nach Regierungswechseln revidiert. In Estland hingegen, wo weitreichender Konsens innerhalb des Parteiensystems herrscht, konnten trotz der hohen Regierungsinstabilität Reformen bereits in der ersten Hälfte der 1990er Jahre kontinuierlich umgesetzt werden.

6 Sektorale Organisationsstrukturen im Wandel: Die Landwirtschaftsverwaltung als Fallbeispiel III

Nachdem im vorangegangenen Kapitel sektorübergreifende Aspekte der Verwaltungstransformation Gegenstand der Betrachtung waren, soll in diesem Kapitel der Blick auf ein sektorales Fallbeispiel, die Landwirtschaftsverwaltung gerichtet werden.

Das Politikfeld Landwirtschaft eignet sich sehr gut für eine Betrachtung von Entwicklungen im Zeitverlauf, da es sich hierbei um ein Politikfeld mit einer langen Verwaltungstradition handelt, die bis in die vorkommunistische Zeit zurückreicht. Der Verwaltungsapparat im Landwirtschaftsbereich ist groß und komplex. Den meisten Ländern, so auch Polen und Estland, ist gemeinsam, dass die Verantwortung für Politikformulierung bei einem eigenständigen, bereits länger existierenden Ministerium für Landwirtschaft liegt, während die Implementation der Politiken von nachgeordneten Behörden durchgeführt wird. Direkt den Ministerien untergeordnet sind Laboratorien, Inspektionen und Forschungseinrichtungen. Abgesehen von diesen direkt untergeordneten Behörden spielen landwirtschaftliche Agenturen eine Rolle. In Polen existierten diese bereits seit dem Beginn der 1990er Jahre und waren für die Implementation der nationalen Agrarpolitik zuständig, in Estland wurde eine solche Agentur erst im Zuge der Beitrittsvorbereitungen eingeführt.

Die Landwirtschaftssektoren in den staatssozialistischen Ländern Mittel- und Osteuropas wiesen einige Gemeinsamkeiten auf. Sie spielten eine größere Rolle für die Volkswirtschaften als in den westeuropäischen Ländern. Das landwirtschaftliche Eigentum war nahezu überall kollektiviert und die Landwirtschaft in den planwirtschaftlichen Produktionsprozess eingliedert (Estland ist ein typisches Beispiel hierfür, während Polen eine Ausnahme darstellt). Der Sektor genoss eine hohe politische Priorität und war dementsprechend hoch subventioniert.

Unterschiede bestanden vor allem hinsichtlich der Größe und wirtschaftlichen Bedeutung der Landwirtschaftssektoren, aber auch hinsichtlich der natürlichen Produktionsvoraussetzungen, des technischen Entwicklungsniveaus und dementsprechend der Schwerpunkte der agrarpolitischen Förderung. Ein unterschiedlicher Zuschnitt der Verwaltungsinstitutionen im Landwirtschaftsbereich hing vor allem mit der Größe der Sektoren und den allgemeinen Charakteristika der Verwaltungssysteme (im Falle Estlands und Polens vor allem mit der Frage der staatlichen Eigenständigkeit) zusammen. Während des Transformationsprozesses bildeten sich dementsprechend unterschiedliche Entwicklungspfade heraus, sowohl in der Herangehensweise an die Privatisierung als auch in der Agrarpolitik. Dies hatte auch Auswirkungen auf die Ausgestaltung der Verwaltungsinstitutionen. Allerdings geschahen die Entwicklungen

in den Landwirtschaftsverwaltungen nicht abgekoppelt von den allgemeinen Verwaltungsreformen. Als Teil der Regierungsverwaltung waren auch die Landwirtschaftsverwaltungen von den in den vorangegangenen Kapiteln skizzierten Reformen betroffen.

Während des EU-Integrationsprozesses waren die mittel- und osteuropäischen Länder, die inzwischen unterschiedliche Politikansätze und Verwaltungsarrangements entwickelt hatten, mit dem vereinheitlichten Modell der EU-Agrarpolitik konfrontiert (s. Kap 3.2.1). Es ist daher zu erwarten, dass nach einer Phase der divergenten Entwicklungen im Gefolge des EU-Beitrittsvorbereitungen wieder mehr Konvergenz zu beobachten ist.

In diesem Kapitel soll untersucht werden, wie sich die Landwirtschaftsverwaltungen Polens und Estlands unter dem Einfluss der Transformation und der Europäisierung veränderten. Dazu wird zunächst ein Überblick über die Landwirtschaftssektoren und die Landwirtschaftspolitik in beiden Ländern gegeben, um dann Veränderungen der Organisationsstrukturen in den Landwirtschaftsministerien und den landwirtschaftlichen Agenturen zu untersuchen.

Zur Erklärung der Veränderungen in der Phase der Europäisierung soll das *Institutional Compliance Model* (Kapitel 2.3.1) herangezogen und auf seinen Erklärungswert überprüft werden. Dementsprechend wird nach der politischen und institutionellen Kompatibilität bzw. Inkompatibilität (*misfit*) zwischen der nationalen und der europäischen Agrarpolitik zu Beginn der Beitrittsverhandlungen gefragt. Hier stellen Estland und Polen ein Gegensatzpaar dar: während es in Polen ein ausgebautes Subventionssystem mit dementsprechenden Verwaltungsbehörden gab, betrieb man in Estland eine extrem liberale Agrarpolitik, in der es kaum Subventionsprogramme gab und auch keine gesonderten Behörden für die Verwaltung von Interventionskäufen und anderen Programmen notwendig waren. Diese Ausgangskonstellation lässt erwarten, dass die Anpassung an die GAP in Estland schwieriger sein würde als in Polen.

6.1 Das Politikfeld Landwirtschaft als Handlungsrahmen

6.1.1 Landwirtschaft als Wirtschaftssektor

Sowohl Polen als auch Estland waren vor dem II. Weltkrieg eher agrarische Gesellschaften. Die Industrialisierung wurde in den 1950er und 1960er Jahren, also in der Zeit des Staatsozialismus, forciert. In den ersten Jahren nach dem II. Weltkrieg wurden auch die landwirtschaftlichen Großbetriebe mehrheitlich enteignet und in Staatsbetriebe umgewandelt.

Allerdings verlief die Kollektivierung in beiden Ländern sehr unterschiedlich. In Estland fand nach der Annexion durch die Sowjetunion eine umfassende Kollektivierung statt, Kolchosen (kollektivierte Betriebe) und Sowchosen (Staatsfarmen) nach sowjetischem Vorbild wurden gebildet. Diese Großbetriebe dominierten von da an den Agrarsektor. Daneben wurde weiterhin Privatanbau auf kleinen Feldern und auch in Gemüsegärten betrieben.

In Polen konnte eine umfassende Kollektivierung der Landwirtschaft nicht durchgesetzt werden. Nach dem zweiten Weltkrieg wurden zwar große Staatsbetriebe enteignet und das Land an Landwirte verteilt. Auch ein Kollektivierungsprozess, also der forcierte Zusammenschluss von Privatbetrieben zu Agrargenossenschaften, setzte ein. Aber diese Versuche mussten aufgrund der massiven Gegenwehr der polnischen Bauern aufgegeben werden. Im Ergebnis gab es in Polen nur einige wenige Staatsfarmen, die vor allem in den ehemals deutschen sogenannten „wiedergewonnenen Gebieten“ (*ziemie odzyskane*) in Nordpolen konzentriert waren, in denen die deutschen Großgrundbesitzer enteignet worden waren. Ein Großteil der landwirtschaftlichen Fläche in Polen wurde auch während des Staatssozialismus privat genutzt.

Diesen Entwicklungspfad entsprechend unterschieden sich zu Beginn der Transformation die Betriebsstrukturen in Polen und Estland erheblich. In Estland bewirtschafteten Kolchosen (Staatsfarmen) einen Anteil von 37% der landwirtschaftlichen Flächen, Sowchosen (Genossenschaften) 57% und nur 6% der Flächen wurden von Privatbetrieben bewirtschaftet. In Polen dagegen wurden 77% der landwirtschaftlichen Flächen von Privatbetrieben bewirtschaftet, 19% von Staatsfarmen und nur 4% durch Genossenschaften (EU Kommission 1998c: 24).¹²⁷

Der Agrarsektor genoss in den sozialistischen Arbeiter- und Bauernstaaten politische Priorität und war dementsprechend hoch subventioniert. Zu Beginn der Transformation wurden diese Subventionen zurückgefahren. Gleichzeitig wurden in der Landwirtschaft wie auch in anderen Wirtschaftssektoren die Preise liberalisiert. Es kam zu einer Verschlechterung der binnenwirtschaftlichen *terms of trade*. Die Transformationskrise führte zu einem gesamtwirtschaftlichen Kaufkraftrückgang, was einen negativen Effekt auf die Preise landwirtschaftlicher Produkte hatte. Subventionen fielen weg und gleichzeitig stiegen die Preise für Treibstoff oder landwirtschaftliche Maschinen. Das alles hatte einen drastischen Einbruch der landwirtschaftlichen Produktion zur Folge. Dieser sogenannte Transformationsschock war in Estland besonders ausgeprägt. Dort wurden die landwirtschaftlichen Subventionen in den ersten Jahren nach dem Umbruch nahezu auf Null gekürzt, während sie in Polen auf bescheidenem Niveau

¹²⁷ Der Bericht der EU-Kommission enthält keine Angaben darüber, aus welchen Jahren die Daten stammen, sondern gibt nur den generellen Hinweis „before transition“ (EU-Kommission 1998c: 24).

erhalten blieben. Im Laufe der 1990er Jahre erholten sich die Landwirtschaftssektoren in beiden Ländern langsam wieder und stabilisierten sich auf einem niedrigen Niveau. Im Jahr 2000 erreichte die landwirtschaftliche Produktion in Estland 51% des Niveaus von vor 1989, in Polen waren es immerhin 87% (Csaki/ Zuschlag 2003).

Tabelle 12: Bedeutung der Landwirtschaft als Wirtschaftssektor

	Estland			Polen			EU-15
Jahr	1991	1994	2002	1989	1994	2002	2002
Anteil der Landwirtschaft am BIP (%)	15	10.5	5.4	8	6.9	3.1	1,6
Anteil der Landwirtschaft an der Beschäftigung (%)	12	14.6	6.5	26.4	24	19.6	4,0

Quelle: EU Kommission 2002c, EU Kommission 2003a und b

Der Anteil der Landwirtschaft am BIP und an der Beschäftigung ging in den 1990er Jahren in beiden Ländern stark zurück (s. Tabelle 12). Trotzdem ist die Bedeutung des Landwirtschaftssektors in Estland und Polen noch immer höher als im Durchschnitt der alten EU-Mitgliedstaaten.

Estland: „Gesundshrimpfen“ des Sektors

In Estland gab es, wie bereits angedeutet, einen extremen Einbruch der landwirtschaftlichen Produktion zu Beginn der Transformation. Gleichzeitig mit dem Steigen der Preise für Input-Güter wie Treibstoff oder landwirtschaftliche Maschinen brach der für Estland wichtigste Exportmarkt Russland zusammen. Das hatte zur Folge, dass viele der damals noch existierenden landwirtschaftlichen Großbetriebe ihre Produktion aufgeben und die Beschäftigten entlassen mussten. Die Lebensbedingungen auf dem Land verschlechterten sich drastisch mit dem Wegfall von Beschäftigungsmöglichkeiten und Einkommen. Aber auch die soziale Infrastruktur, wie z.B. Kinderbetreuungsstätten oder kulturelle Einrichtungen, die die Kolchosen bisher bereitgestellt hatten, brach mit der Aufgabe der Produktion weg.

Die Dekollektivierung und Privatisierung des landwirtschaftlichen Eigentums wurden zu den bestimmenden Themen der Agrarpolitik in den 1990er Jahren (s. Kap. 6.1.3). Ein Ergebnis der estnischen Privatisierung war, dass dort, wo landwirtschaftliche Betriebe privatisiert wurden, vielfach großbetriebliche Strukturen erhalten blieben (Clasen 2002: 171ff.). Diese Betriebsstruktur hat eine hohe Arbeitsproduktivität in der estnischen Landwirtschaft zur Folge,

was an dem relativ hohen BIP-Anteil (5,4% in 2002) bei einem im Vergleich zu Polen, aber auch zu anderen mittel- und osteuropäischen Ländern geringen Beschäftigungsanteil (6,5% in 2002) abzulesen ist.

Polen: Wandel eines bedeutsamen Wirtschaftsbereichs

In Polen ging der Anteil der Landwirtschaft am BIP im Laufe der 1990er Jahre immer weiter zurück, im Jahr 2001 betrug er nur noch 3,1 %. Der Beschäftigungsanteil war aber mit 19,6% im Jahr 2002 immer noch sehr hoch, was die Landwirtschaft zu einem wichtigen innenpolitischen Thema in Polen macht. Allerdings war die Landwirtschaft Erhebungen zufolge, die vor dem EU-Beitritt gemacht wurden, nur für 31,4% der Haushalte von Landwirten die Haupteinkommensquelle.¹²⁸ Andere wichtige Einkommensquellen waren Sozialleistungen (Alters- und Erwerbsunfähigkeitsrenten), abhängige Beschäftigung und zu einem geringeren Teil auch selbständige Tätigkeiten außerhalb der Landwirtschaft. Der reale Beschäftigungsanteil der Landwirtschaft liegt wegen der vielen Nebenerwerbslandwirte also unter der offiziellen Quote. Allerdings gibt es in der polnischen Landwirtschaft auch verdeckte Arbeitslosigkeit und Überbeschäftigung. Aufgrund der schwachen Wachstumsraten in den letzten Jahren konnten andere Wirtschaftssektoren die in der Landwirtschaft freigesetzten Arbeitskräfte nicht auffangen. Wanderten Mitte der 1990er Jahre viele Menschen vom Land in die Städte, so setzte schon ein paar Jahre später eine Rückwanderung aufs Land ein. Die Landwirtschaftspolitik in Polen ist eng mit der Politik zur Entwicklung ländlicher Räume verknüpft. Ein wesentliches Entwicklungsziel für die ländlichen Räume in Polen ist es, einen Ausstieg aus der Landwirtschaft durch alternative Beschäftigungsmöglichkeiten zu erleichtern.

Da es nur wenige Staatsbetriebe gab, war die Restitution bzw. Privatisierung landwirtschaftlicher Betriebe in Polen im Vergleich zu anderen postsozialistischen Ländern nur ein marginales Thema in der politischen Auseinandersetzung. Unmittelbar nach 1989 wurde in diesem Bereich keine Protektions- oder Strukturpolitik betrieben, die Betriebe wurden dem Wettbewerb ausgesetzt und gingen bankrott. Bis heute sind die Gebiete, in denen ehemalige Staatsbetriebe existierten, arbeitsmarkt- und sozialpolitische Krisenregionen.

Die Betriebsstrukturen in Polen sind polarisiert. Diese Polarisierung ist regional unterschiedlich ausgeprägt, in den Gebieten im Nordwesten des Landes, in denen ehemals Staatsfarmen existierten, gibt es relativ viele große Betriebe, im Südosten liegt der Anteil der kleinen und

¹²⁸ D. h. das landwirtschaftliche Einkommen macht mehr als 50 % des Haushaltseinkommens aus (vgl. FDPA 2002).

Kleinstbetriebe bei über 90%. Der größte Teil der landwirtschaftlichen Nutzflächen wird von Kleinbetrieben mit niedriger Produktivität bewirtschaftet.¹²⁹ Unter den Kleinstbetrieben gibt es einen hohen Anteil an Subsistenzwirtschaft. Die Landwirtschaft erfüllt hier die Rolle eines sozialen Auffangnetzes in einer Situation, in der Arbeitsplätze fehlen und Sozialleistungen niedrig sind. Die kleinteiligen Betriebsstrukturen sind eine Folge der fehlgeschlagenen Kollektivierung zu Zeiten des Staatssozialismus. Ende der 1990er Jahre ging die Entwicklung in Richtung einer Aufspaltung in kleine Subsistenz- und Semisubsistenzbetriebe und größere marktorientierte Betriebe (Marody/ Wilkin 2002: 32). Insgesamt ist aus Gründen der Überbeschäftigung und des Kapitalmangels die Produktivität in der Landwirtschaft niedrig.

6.1.2 Der Einfluss landwirtschaftlicher Parteien und Interessengruppen

Die Interessen der Landwirte und der ländlichen Bevölkerung werden zum einen durch Produzentengenossenschaften u.ä. Organisationen und zum anderen durch Kammern, Gewerkschaften und Parteien vertreten. Diese Interessengruppen und Parteien sind ein wichtiges Element der jeweiligen nationalen Akteurskonstellation. Sie versuchen agrarpolitische Entscheidungen zu beeinflussen, indem sie sich Zugang zum Parlament und zur Verwaltung verschaffen und fungieren als Vetoakteure gegenüber unpopulären Entscheidungen. Landwirtschaftliche Parteien verfügen dabei natürlich über den privilegiertesten Zugang zum politischen Prozess, da sie in Parlamenten vertreten sind und selbst Teil von Regierungskoalitionen werden, wo sie meist die Landwirtschaftsminister stellen.

Estland - Marginalisierung agrarpolitischer Akteure

In Estland existiert eine Vielzahl von Produzentenvereinigungen, in denen sich bestimmte Produktionszweige oder Betriebsgruppen, etwa Großbetriebe, Fleischproduzenten u.ä., organisieren. Darüber hinaus gibt es einige Zentralverbände, die auch politischen Einfluss ausüben. Der Estnische Bauernverband (*Eestimaa Talupidajate Keskkliit*, ETKL) wurde 1989 gegründet und hat zur Zeit 5000 Mitglieder.¹³⁰ Er hat sich die Vertretung der wirtschaftlichen und sozialen Interessen seiner Mitglieder zur Aufgabe gemacht und bietet Beratungs- und Weiterbildungsleistungen an. In der frühen Transformationszeit (1990-1991) wurde er vom Landwirtschaftsministerium autorisiert, staatliche Subventionen auf die einzelnen Betriebe zu

¹²⁹ Daten zu Betriebsstrukturen und Arbeitsproduktivität nach Wojewodschaften aus finden sich in FDPA 2002: 115 und 121.

¹³⁰ Selbstdarstellung auf <http://www.taluliit.ee/index.php?id=163> (Zugriff am 3.11.2005).

verteilen (Clasen 2002: 155). Eine weitere Interessenvereinigung ist der ebenfalls 1990 gegründete Estnische Zentralverband der Agrarproduzenten (*Eestimaa Põllumajandustootjate Keskliit*, EPTK). Er fasst wichtige Agrarproduzenten und Unternehmen der Nahrungsmittelindustrie zusammen, um deren Interessen gegenüber der staatlichen Politik zu vertreten.

Die Estnische Kammer für Landwirtschaft und Handel (*Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda*, EPKK) wurde 1996 mit Unterstützung des Landwirtschaftsministeriums gegründet. Sie soll verschiedene Interessenorganisationen als eine Art Dachorganisation zusammenfassen. Ihre Aufgaben liegen vor allem in der Vertretung estnischer Produkte für den Absatz auf den Binnen- und Exportmärkten. Im Jahr 2005 hatte sie 128 Mitglieder, darunter vor allem Produzentenvereinigungen und andere berufständische Organisationen.¹³¹ Die Mitgliedschaft in der Kammer ist freiwillig, und nur ein geringer Prozentsatz der Einzelbetriebe ist in der Kammer vertreten.

Allerdings gibt es in Estland keine einflussreichen Parteien oder Politiker, die ländliche Interessen vertreten. Lange Zeit wurden die Vertreter ländlicher Interessen im politischen Prozess marginalisiert und die Belange der Landwirte und der ländlichen Bevölkerung von der städtisch geprägten politischen Elite des Landes weitgehend ignoriert (Clasen 2002: 283). Die Parteien mit ländlicher Wählerschaft sind eher schwach geblieben. 2001 allerdings wurde mit Arnold Rüütel ein Vertreter einer Landpartei (Rahvaliid – Volksunion) zum Präsidenten gewählt. Rüütels Wahlsieg kam angesichts seiner politischen Vergangenheit (vgl. Kap. 4.1) überraschend, doch er kann als ein Protestsignal der ländlichen Wähler gegen die neoliberale estnische Wirtschaftspolitik gewertet werden, die die ländliche Entwicklungspolitik komplett vernachlässigt.

Polen - starke Bauernparteien

In Polen gibt es eine Vielzahl von Interessengruppen im Landwirtschaftsbereich und dank des großen Wählerpotentials auf dem Land auch mehrere Bauernparteien. Die Mehrzahl der Landwirte ist in Produzentenvereinigungen organisiert, wobei der Anteil der organisierten Landwirte abhängig ist von Marktsegment. Die Produzentenvereinigungen sollen die Schwäche der einzelnen Landwirte gegenüber den Unternehmen, die ihre Produkte aufkaufen, ausgleichen. Diese relativ lose Form des Zusammenschlusses wird von den Landwirten gegen-

¹³¹ Selbstdarstellung auf <http://www.epkk.ee/index.php?leht=51&keel=2> (Zugriff am 3.11.2005).

über verbindlicheren Formen wie Genossenschaften oder anderen Gesellschaftsformen bevorzugt.

Eine einflussreiche landwirtschaftliche Interessengruppe ist der KZRKiOR (*Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych*, Landesverband der Landwirtschaftszirkel). Er wurde in den 1970er Jahren vom sozialistischen Regime gegründet, die Landwirtschaftszirkel existierten jedoch schon vor dem II. Weltkrieg in Polen. Bis heute ist der KZRKiOR eng mit der SLD verbunden und gilt als postkommunistische Vereinigung. Er ist als eine der wichtigsten Interessenorganisationen der Landwirte in Räten der Agenturen vertreten und verhandelt z. B. über Höhe der Interventionspreise.

Die Bauerngewerkschaft NSZZ RI „Solidarność“ (*Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność“ Rolników Indywidualnych*, Unabhängige Gewerkschaft der Individualbauern „Solidarność“) wurde 1981 während der Solidarność-Streiks gegründet. Anfang der 1990er Jahre war sie die wesentliche Kraft in Bauernprotesten, danach wurde sie durch die Samoobrona abgelöst (Gorlach 2000: 71). Der ehemalige Landwirtschaftsminister Janowski ist mit dem NSZZ RI „S“ verbunden. Dieser vertritt protektionistische Positionen und ist aktiv in der politischen Lobbyarbeit.

Die Landwirtschaftskammern existierten schon vor dem II. Weltkrieg, wurden allerdings 1949 aufgelöst. 1996 wurden sie wiedergegründet. Die Mitgliedschaft ist für alle Zahler der Agrarsteuer obligatorisch. Die Landwirtschaftskammern sind in 16 Wojewodschaftskammern und eine nationale Dachorganisation gegliedert. Ihre Ziele sind die Interessenvertretung der Landwirte und die Teilnahme an der Politikformulierung und Politikimplementierung im Bereich Landwirtschaft. Seit ihrer Gründung betreiben sie intensive Lobbyarbeit für die Ausweitung ihrer Kompetenzen¹³², sind damit aber wenig erfolgreich.

Die Bauernparteien spielen unbestritten eine wichtige Rolle in der polnischen Landwirtschaftspolitik, sie nehmen Einfluss auf die Verwaltung, stellen Minister und besetzen dann auch Posten in der Verwaltung. Die größte der Bauernparteien ist die PSL (Polnische Bauernpartei), eine ehemalige Blockpartei (ehemals ZSL, Vereinigte Bauernpartei). Sie ist mit ca. 160 000 Mitgliedern die mitgliederstärkste Partei in Polen (Szczurbiak 2001), war an mehreren Regierungen beteiligt und stellte die Landwirtschaftsminister der Mitte-Links-Regierungen 1993-1997 sowie 2001-2003. Die Regierungsbeteiligungen hatten auch zur Folge, dass die PSL zahlreiche Stellen in landwirtschaftlichen Behörden mit Parteimitgliedern

¹³² Z. B. fordern die Landwirtschaftskammern obligatorische Konsultationen in Fragen des Landverkaufs an Ausländer und die Übernahme des Betriebs landwirtschaftlicher Beratungszentren.

besetzen konnte. Die PSL ist eine klassische Klientelpartei, sie vertritt eher die kleinen und mittleren Betriebe. Ihre Positionierung zum EU-Beitritt war uneinheitlich. Parteiführer Kalinowski sprach sich für den Beitritt aus und handelte während seiner Amtszeit im Dezember 2003 den Kompromiss auf dem Kopenhagener Gipfel mit aus. Andere Teile der Partei verhielten sich distanzierter gegenüber der EU-Integration.

2001 verlor die PSL ihre Führungsrolle unter der ländlichen Bevölkerung an die Samoobrona (Selbstverteidigung). Diese wurde 1991 als ursprünglich gewerkschaftliche Organisation gegründet. Seit ihrer Gründung tat sie sich vor allem durch spektakuläre Protestaktionen und Auftritte des Parteiführers Andrzej Lepper¹³³ hervor. Seit ihrem ersten Antritt zu Parlamentswahlen 1993 gestaltet sich die Samoobrona allmählich in eine politische Partei um. Nach anfänglich bescheidenen Wahlerfolgen gelang ihr 2001 mit einem Stimmenanteil von 10,2 % der Parlamentseinzug. Die Samoobrona ist eine Partei mit populistischen Forderungen nach einem „dritten Weg“ und einer weitreichenden staatlichen Unterstützung der Landwirtschaft. Sie versteht sich als Fürsprecherin nicht nur der Landwirte, sondern der Transformationsverlierer insgesamt. Die Samoobrona agierte gegen den EU-Beitritt Polens.

Die SKL (Konservative Bauernpartei) wurde 1997 aus dem Zusammenschluss zweier konservativer bäuerlicher Parteien (SChL und PSL PL) gegründet. Sie war Teil des konservativen Parteienbündnisses AWS. Die SKL stellte mehrere Landwirtschaftsminister der Mitte-Rechts-Regierungen (Janiszewski, Balazs). Derzeit formiert sich die SKL als eigener Abgeordnetenkreis, dessen Abgeordnete von den Listen anderer Parteien angetreten sind. Sie vertritt eher die landwirtschaftlichen Großbetriebe.

Eine weitere Partei, die in ländlichen Gebieten großen Zuspruch findet, ist die ultrakonservative Liga der polnischen Familien (LPR). Sie wurde 2001 aus dem national-katholischen Umfeld der AWS heraus gegründet. Sie ist keine eigentliche Bauernpartei, aber sehr erfolgreich auf dem Land (vgl. FDPA 2002). Die LPR war entschieden gegen den EU-Beitritt und tat sich durch dementsprechende Propaganda im Vorfeld des EU-Referendums hervor.

¹³³ In der Regierung Marcinkiewicz wurde Andrzej Lepper im Mai 2006 zum Landwirtschaftsminister ernannt. Diese neueren Entwicklungen liegen allerdings außerhalb des für diese Arbeit gewählten Untersuchungszeitraums und werden daher nicht näher kommentiert.

6.1.3 Landwirtschaftspolitik in Estland und Polen vor dem Beitritt zur EU

In diesem Kapitel soll in die wichtigsten Themen eingeführt werden, mit denen sich die Agrarpolitik in Estland und Polen in den 1990er Jahren auseinandersetzen hatte, um dann die Formen landwirtschaftlicher Subventionspolitik, die in beiden Ländern vor dem EU-Beitritt existierten, im Sinne der eingangs erwähnten Frage nach dem *policy misfit* zu charakterisieren. Agrarpolitik in Transformationsländern ist ein sehr komplexes Feld, die Aufgaben reichen von der Privatisierung landwirtschaftlichen Besitzes über die Schaffung und Stabilisierung von Agrarmärkten bis hin zu Fragen der Tier- und Pflanzengesundheit. Im Folgenden soll sich die Betrachtung auf die beiden Bereiche Privatisierung landwirtschaftlichen Eigentums und landwirtschaftliche Subventionsprogramme konzentrieren, in diesem Zusammenhang werden auch bereits einige der später untersuchten Verwaltungsbehörden eingeführt.

6.1.3.1 Privatisierung und Dekollektivierung

Landreformen in postsozialistischen Ländern umfassen zwei Prozesse. Der erste ist die Privatisierung landwirtschaftlicher Flächen durch Rückgabe an Alteigentümer (Restitution) oder Verkauf über öffentliche Auktionen. Der zweite Prozess ist die Dekollektivierung von Genossenschaften, indem sie in eine andere Eigentumsform überführt oder auch durch ihre Mitglieder als Genossenschaften neu gegründet werden.

Estland - ein langwieriger Privatisierungsprozess

Die estnische Landwirtschaft war vollständig kollektiviert, so dass die Privatisierung hier in den 1990er Jahren ein Thema von hoher politischer und gesellschaftlicher Bedeutung war. Schon zu sowjetischen Zeiten hatte es erste Versuche gegeben, die private landwirtschaftliche Produktion zu fördern. Nach der Erlangung der Unabhängigkeit im August 1991 wurde im Oktober desselben Jahres das Gesetz über Landreformen verabschiedet. Es war das Hauptinstrument der Eigentumsrestitution (Clasen 2002: 161ff.). Die Landreform und die Einführung eines Katasters fielen in den Aufgabenbereich des Estnischen Bodenamtes, das ursprünglich an das Landwirtschaftsministerium angegliedert war und später zum Umweltministerium überging (OECD 1996: 67). Neben diesen beiden Ministerien war noch das Justizministerium am Privatisierungsprozess beteiligt. 1995 wurde ein interministerieller Ausschuss eingerichtet, um den Privatisierungsprozess zu koordinieren. In Estland waren, anders als in Polen, auch ausländische Investoren berechtigt, Land zu kaufen. Dies brachte beträchtliches Kapital in die estnische Landwirtschaft ein. Die Restitutionsverfahren waren

in die estnische Landwirtschaft ein. Die Restitutionsverfahren waren recht kompliziert und wurden von Implementationsproblemen begleitet. Das Hauptproblem war die Registrierung der landwirtschaftlichen Flächen. Ursprünglich war geplant, den Privatisierungsprozess bis 2003 abzuschließen, doch dieses Ziel konnte nicht vollständig erreicht werden.

Die Dekollektivierung wurde auf der Grundlage des im März 1992 verabschiedeten Gesetzes über die Agrarreform durchgeführt. Genossenschaften konnten in Einzelbetriebe oder GmbHs überführt werden oder die genossenschaftliche Eigentumsform beibehalten. Das Gesetz regelte auch die Verfahren zur Verteilung des nicht an Flächen gebundenen Besitzes der Genossenschaften und Staatsbetriebe. Die Eigentumsumwandlung wurde durch Reformkomitees durchgeführt, die in jedem Betrieb eingerichtet wurden. Die Verantwortung für den Dekollektivierungsprozess lag bei den kommunalen Selbstverwaltungen, das Landwirtschaftsministerium überwachte die Anwendung des Gesetzes über die Agrarreform.

Polen - Privatisierung der wenigen Staatsbetriebe

In Polen spielten sowohl Privatisierung als auch Dekollektivierung, wie bereits erwähnt, nur eine marginale Rolle, da es hier kaum Staatsbetriebe oder Genossenschaften gab. Die Betriebe der Nahrungsmittelindustrie und die landwirtschaftlichen Staatsbetriebe wurden zu Beginn der 1990er Jahre privatisiert. Anfangs wurde die Eigentumsprivatisierung in der Landwirtschaft nach denselben rechtlichen Grundsätzen durchgeführt wie die Privatisierung in anderen Wirtschaftssektoren (Milczarek 2002: 5), eine Restitutionsgesetzgebung gab es in Polen nie. 1991 wurde das Gesetz über die Verwaltung von Grundbesitz des Staatsschatzes verabschiedet und 1992 die Agentur für landwirtschaftliches Eigentum des Staatsschatzes (AWRSP) gegründet. Die AWRSP übernahm alles verbleibende landwirtschaftliche Eigentum des Staates und verkaufte oder verpachtete es an Privatunternehmer. Bereits 1996 waren nur noch 0,1% der Betriebe und 10,5% der landwirtschaftlichen Flächen im Besitz des Staates, im Jahr 2002 waren befanden sich 94,5% der landwirtschaftlichen Flächen in Privatbesitz (GUS 2002).

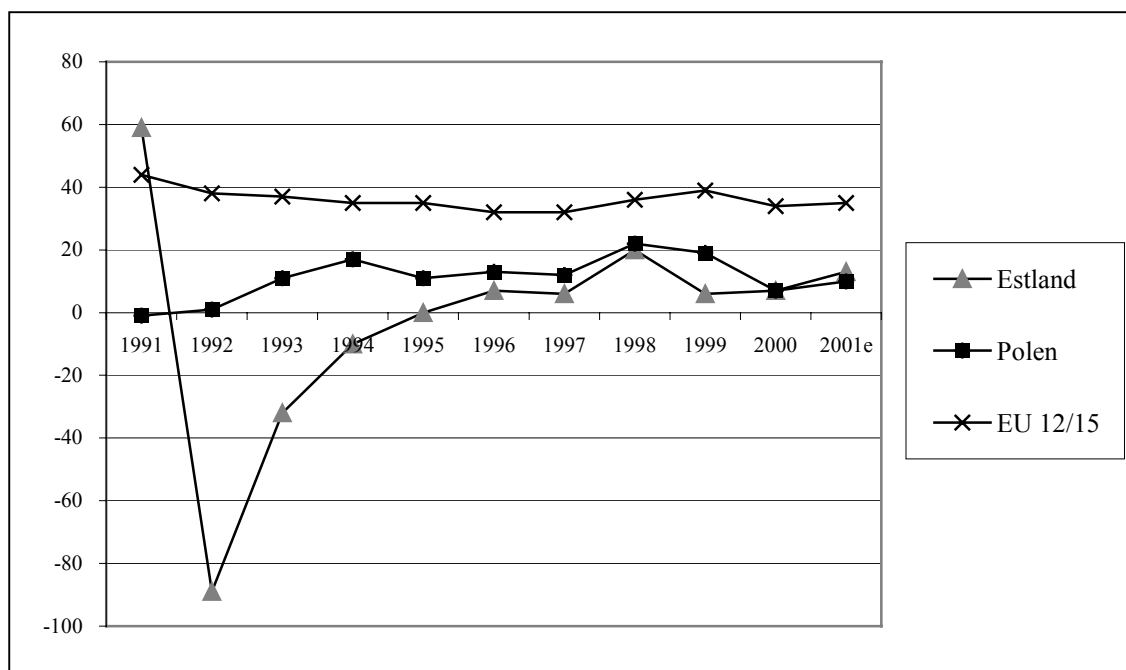
6.1.3.2 Entwicklung der subventionspolitischen Regime: Marktliberalisierung und Harmonisierung mit der GAP

In den letzten 15 Jahren veränderte sich die Agrarpolitik der mittel- und osteuropäischen Länder mehrfach grundlegend. Zu Beginn der Transformation wurden die hohen Subventionen

aus der sozialistischen Zeit in den meisten Ländern nahezu vollständig abgeschafft. In den darauffolgenden Jahren wurden Subventionen auf einem bescheidenen Niveau wiedereingeführt und die agrarpolitischen Instrumente schrittweise mit der GAP harmonisiert.

Die Subventionsniveaus in verschiedenen Ländern lassen sich mit Hilfe des von der OECD erhobenen prozentualen *Producer Support Estimate* (PSE¹³⁴) vergleichen.

Abbildung 7: Vergleich der Producer Support Estimates (%PSE) in Estland, Polen und der EU



Quelle: nach Davidova/ Buckwell 2000, Daten aus OECD 2002a

In beiden Ländern brachte die Preisliberalisierung und das Zurückfahren der Agrarsubventionen zu Beginn der 1990er Jahre einen mehr oder weniger tiefen Einbruch der landwirtschaftlichen Produktion mit sich. In Estland wurden die Subventionen 1990/91 extrem zurückgefahren und erst Mitte der 1990er Jahre wurden einige neue Subventionsprogramme eingeführt. In Polen gab es 1989/90 einen herben Einschnitt der Agrarsubventionen und schon 1992 wurden sie auf bescheidenem Niveau wiedereingeführt. Ende der 1990er Jahren hatten die Agrarsubventionen in beiden Ländern ein ähnliches Niveau erreicht, das PSE-Niveau lag in Estland bei

¹³⁴ Das *Producer Support Estimate* (PSE) wird von der OECD als Indikator der jährlichen geldwerten Transfers von Konsumenten und Steuerzahlern an landwirtschaftliche Produzenten erhoben. Es wird anhand von Subventionszahlungen an einzelne Betriebe berechnet. Die prozentualen *Producer Support Estimates* (%PSE) sind um die unterschiedlichen strukturellen Eigenschaften der Landwirtschaftssektoren einzelner Länder (z.B. absolute Anzahl und Größe der Betriebe) bereinigte Anteile der Subventionen an den Betriebseinkommen (OECD 2002b: 39).

20% und in Polen bei 22% (OECD 2002a) und war damit halb so hoch wie in den EU-Ländern, wo das PSE-Niveau relativ konstant bei etwa 40% liegt.

Im Folgenden soll beleuchtet werden, welche agrarpolitischen Entwicklungen hinter diesen Zahlen stecken und wie sich die agrarpolitischen Regime beider Länder am Vorabend der EU-Integration von der GAP unterscheiden.

Estland – Liberalisierung auch in der Agrarpolitik

In Estland wurde der liberale Ansatz, der in der Wirtschaftspolitik gewählt worden war, auch in der Agrarpolitik angewandt. Zu Beginn der 1990er Jahre wurden nicht nur die Subventionen gestrichen und die Preise liberalisiert, sondern auch Importzölle und Exportsubventionen abgeschafft. Seit 1992 betrieb Estland eine radikale Freihandelspolitik. Die Zollbestimmungen, die bis dahin die estnischen Märkte vor Importgütern schützten, wurden aufgehoben und keine neuen Importbeschränkungen eingeführt. In der Folge wurden vermehrt subventionierte Waren aus der EU eingeführt, was – zusätzlich zur Verschlechterung der binnenwirtschaftlichen *terms of trade* (vgl. Kap. 6.1.1.) - einen negativen Effekt auf die Preise für landwirtschaftliche Produkte in Estland hatte (vgl. Clasen 2002: 174). Währenddessen blieb allerdings der Zugang zu den EU-Märkten für estnische Produkte weiterhin beschränkt. 1994 wurde ein Freihandelsabkommen mit der EU geschlossen, das 1995 in Kraft trat. In diesem Abkommen gewährte auch die EU Estland Konzessionen im Hinblick auf den Marktzugang. 1995 wurde das Assoziationsabkommen mit der EU unterzeichnet, in das die Konzessionen aus dem Freihandelsabkommen übernommen wurden.

Die landwirtschaftliche Produktion in Estland ging in den ersten Jahren stark zurück und auch die Einkommen in der Landwirtschaft sanken. Dies führte dazu, dass 1993 ein Gesetz über landwirtschaftliche Einkommen verabschiedet wurde. Das Gesetz sah Preisabsprachen zwischen den Produzenten und dem Landwirtschaftsministerium vor, wurde aber nie angewandt (Clasen 2002). 1992/93 wurden Direktzahlungen für Landwirte und subventionierte Kredite eingeführt, doch der Umfang dieser Instrumente war beschränkt.

Obwohl die sehr liberale Agrarpolitik hohe soziale Folgekosten in den ländlichen Regionen hatte, konnten sich die Interessen der Landwirte nicht durchsetzen und Agrarpolitik blieb im politischen Diskurs marginalisiert. Erst mit der Vorbereitung auf den EU-Beitritt gewann die Landwirtschaftspolitik an Bedeutung.

1995 legte das Landwirtschaftsministerium eine „Entwicklungsstrategie für die ländliche Wirtschaft“ vor, in dem man sich zum Ziel setzte, einen im Vergleich zum Bevölkerungsdurchschnitt angemessenen Lebensstandard der ländlichen Bevölkerung

durchschnitt angemessenen Lebensstandard der ländlichen Bevölkerung sicherzustellen, die Versorgung mit qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln zu tragbaren Preisen zu gewährleisten und wettbewerbsfähige Unternehmen, effiziente Marktstrukturen und internationale Handelsbeziehungen zu fördern. Das Freihandelsprinzip sollte solange weiter gelten, wie „die Interessen Estlands und die Wohlfahrt der Bevölkerung“ nicht beeinträchtigt würden (vgl. OECD 1996: 91 und Clasen 2002: 184). Während die finanzielle Unterstützung für die Landwirtschaft auf einem sehr niedrigen Niveau blieb, konnten landwirtschaftliche Interessengruppen in Verhandlungen mit dem Landwirtschaftsministerium erreichen, dass der Freihandel beschränkt wurde. 1995 wurde das Gesetz über die Regulierung des Agrarmarktes verabschiedet und 1997 folgte ein Gesetz über Einfuhrzölle, doch keines der beiden Gesetze wurde angewandt. Clasen weist darauf hin, dass die Verabschiedung dieser beiden Gesetze als ein Tribut an die EU-Integration betrachtet werden kann, ihre fehlende Umsetzung aber die bisherige Tradition der estnischen Landwirtschaftspolitik fortsetzt: „Sie stehen somit als effektlose Veränderungen der Rahmenbedingungen auch in der Tradition der bisherigen Agrarpolitik“ (2002: 188). Erst 1998, als die Beitrittsverhandlungen begannen und zur selben Zeit die Exportmärkte in Folge der Finanzkrise in Russland zusammenbrachen, wurde allgemein anerkannt, dass Subventionsmaßnahmen für die Landwirtschaft notwendig waren.

Das estnische agrarpolitische Regime vor Beginn der EU-Integration kann also als extrem liberal charakterisiert werden. Freihandel wurde konsequent bis 2000 verfolgt, dann wurden Zölle für alle wichtigen landwirtschaftlichen Erzeugnisse eingeführt (IAMO 2003: 3). Es gab keinerlei Marktpreisstützung. Die einzige Interventionsmaßnahme auf dem Agrarmarkt war die staatliche Vorsorge für die nationale Getreidereserve (EU Kommission 1997a: 4). Es existierten bescheidene Direktzahlungsprogramme und subventionierte Kredite für Landwirte, daneben gab es einige kleinere Programme zur Verbesserung des Saatguts und der Zuchtqualität, zur Kennzeichnung des Viehbestands und für die Ausbildung der Landwirte. Es existierten auch keine Verwaltungseinheiten, die die Implementation der GAP hätten übernehmen können. Die Europäische Kommission beurteilte daher die Situation in Estland folgendermaßen: „Da in Estland zur Zeit nur wenige GAP-Mechanismen existieren, ist eine grundlegende Reform der Agrarpolitik notwendig, und zur Vorbereitung des Beitritts werden mittelfristig beträchtliche Anstrengungen erforderlich sein“ (EU Kommission 1997a: 85). Die politische und institutionelle Inkompatibilität (*misfit*) war also erheblich in Estland, so dass größere Anpassungsprobleme bei der Einführung der GAP erwartet wurden.

1999/2000 wurde mit der Einführung des SAPARD-Programms und der Marktstützungsinstrumente, die auf die GAP vorbereiten sollten, begonnen. Damit kann man sagen, dass es in

Estland erst im Gefolge der EU-Integration zur Herausbildung einer substantiellen Agrarpolitik kam.

Pole - Beibehaltung eines bescheidenen Subventionsregimes

In Polen führten die ersten demokratisch gewählten Regierungen 1990-1993 umfassende liberale sozioökonomische Reformen durch (das bekannteste Element war der sog. Balcerowicz-Plan). Die Subventionen für die Wirtschaft und auch die Landwirtschaft wurden radikal zurückgefahren. Infolge der wirtschaftlichen Liberalisierung und der einsetzenden Rezession kam es zu einem Einbruch auch in der Landwirtschaft, zahlreiche Bauern verschuldeten sich und mussten ihren Betrieb aufgeben. 1990/91 wurden nach intensiven Bauernprotesten neue agrarpolitische Steuerungsinstrumente (Stützungskäufe bei Marktkrisen, Abnahmequoten für Zucker, Darlehen, Exportsubventionen) eingeführt und die Agentur für den Agrarmarkt (*Agencja Rynku Rolnego*, ARR, s. Kap. 6.3.2) eingerichtet.

Die SLD-PSL-Koalition 1993-1997 verringerte das Tempo der wirtschaftlichen Reformen und führte die Interventionspolitik in der Landwirtschaft fort. Während der Regierungsbeteiligung der PSL wurden die Interessen der Bauernlobby stärker berücksichtigt als unter den vorangegangenen Regierungen (Gorlach 2000). Importzölle und Subventionen von Treibstoff für die Landwirtschaft wurden eingeführt. 1994 trat das Assoziationsabkommen mit der EU in Kraft, das 1991 unterzeichnet worden war. Ziel des Assoziationsabkommens war die Einführung von Freihandel für Industrieprodukte durch den asymmetrischen Abbau von Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen. Im Bereich des Agrarhandels gab es kein explizites Freihandelsziel, sondern besondere Bestimmungen über die Reduktion der Importzölle und Erhöhung der Einfuhrkontingente. Obwohl das Abkommen auf Gegenseitigkeit beruhte, blieben die Agrarmärkte der EU dennoch besser gegenüber Importen geschützt und der Export subventionierter Waren nach Polen überstieg den polnischen Export in die EU. Dies rief Kritik und Proteste polnischer Landwirte hervor.

Der Regierungswechsel zur AWS-UW-Koalition 1997 brachte keinen grundlegenden Wechsel in der Landwirtschaftspolitik. Marktkrisen und die Reaktion darauf waren ein ständig wiederkehrendes Thema in dieser Zeit, was zusammen mit der Kritik an den EU-Importen 1998/99 zu einer weiteren Welle von Bauernprotesten führte. 1999 schlug die Regierung einen „Pakt für die Landwirtschaft und die ländlichen Regionen“ vor, um die Bauernproteste abzumildern und in Übereinstimmung mit der Beitrittspartnerschaft mittel- und langfristige Ziele für die Landwirtschaftspolitik festzulegen. Nach dem Regierungswechsel 2001 wurde

die Umsetzung dieses Paktes allerdings nicht weiter verfolgt. Stattdessen fand die Formulierung von landwirtschaftspolitischen Schwerpunkten im Rahmen der Erstellung von Planungsdokumenten für die Nutzung der EU-Strukturfonds (Nationaler Entwicklungsplan und Plan zur Entwicklung landwirtschaftlicher Gebiete) statt.

Seit dem Ende der 1990er Jahre gewannen die aus dem EU-Beitrittsprozess erwachsenden Anforderungen an Bedeutung. Seit Beginn der Beitrittsverhandlungen 1998 gehörte die Ausarbeitung der Verhandlungsposition im Bereich Landwirtschaft zu den dominanten Themen auf der agrarpolitischen Agenda. Kontroverse Themen in diesem Zusammenhang waren vor allem das Recht auf Landkauf durch Ausländer, die Frage der Direktzahlungen und die Höhe von Produktionsquoten). Innerhalb der Exekutive gab es Auseinandersetzungen um die Zuordnung von Zuständigkeiten und Kompetenzen.¹³⁵ Die Landwirtschaftsverwaltung konzentrierte sich stärker auf die Vorbereitungen zur Übernahme der GAP.

Die Voraussetzungen hierfür waren günstig, da es in Polen bereits ein recht gut ausgebautes agrarpolitisches Instrumentarium gab, das bis auf einige fehlende Elemente mehr oder weniger mit den Instrumenten der GAP korrespondierte. Die wesentlichen Elemente der polnischen Agrarpolitik waren Interventionskäufe für die wichtigsten landwirtschaftlichen Produkte (Getreide, Milch, Schweine- und Rindfleisch), eine Zuckermarktquote, Direktzahlungen und Subventionen für Kredite und einige Input-Güter, Exportsubventionen und Ausfuhrzölle. Darüber hinaus gab es Programme für die ländliche Entwicklung und den Umweltschutz, Unterstützung für Jungbauern und Landwirtschaft in benachteiligten Regionen sowie Möglichkeiten der Frühverrentung. Der finanzielle Umfang der agrarpolitischen Stützungsinstrumente in Polen war allerdings bescheiden. Ein großer Teil der Haushaltsausgaben für die Landwirtschaft floss und fließt in das Sozialversicherungssystem für Landwirte, das von der Sozialversicherungskasse für Landwirte (KRUS) verwaltet wird.

Mehrere Landwirtschaftsagenturen, auf die in Kapitel 6.3.2 näher eingegangen wird, waren für die Implementation der landwirtschaftspolitischen Programme verantwortlich. Ihre Aufgaben ähnelten in vielen Teilen denen entsprechender Behörden in den EU-Mitgliedstaaten. Die EU-Kommission schloss daher in ihrer Stellungnahme 1997, dass es in einigen Bereichen, u.a. bei der Stärkung der Verwaltungsstrukturen zur Durchführung der GAP, noch beträchtlicher Anstrengungen bedürfe, „werden diese Fortschritte erzielt, so dürfte der Beitritt auf mittlerer Sicht keine großen Probleme bezüglich der ordnungsgemäßen Anwendung der

¹³⁵ So gab es im Herbst 2002 einen Konflikt zwischen Landwirtschaftsminister Kalinowski und UKIE-Chefin Hübner darüber, wer die Unterschrift unter die Instruktion des EU-Verhandlungsteam im Landwirtschaftsbereich setzen darf.

gemeinsamen Agrarpolitik mit sich bringen, obwohl eine Lösung der Strukturprobleme Polens nur anhand eines Langzeitkonzepts möglich sein wird“ (EU Kommission 1997b: 96). Die politische und institutionelle Inkompatibilität (*mifit*) war somit im polnischen Fall moderat, allerdings ließen die Größe und Komplexität des polnischen Landwirtschaftssektors Probleme erwarten.

Die polnische Landwirtschaftspolitik mit ihren Instrumenten der Interventionskäufe, Importzölle und Begünstigungen der Landwirte bei Steuern und Sozialversicherung bot allerdings nur zeitweilige und begrenzte Lösungen. Die Politik erschöpfte sich in der Vergangenheit häufig in kurzfristigen Reaktionen auf Proteste und Druck der Bauern, kontinuierliche und kohärente Gesamtlösungen fehlten. Insbesondere eine Politik zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung auf dem Land und zur Diversifizierung ländlicher Einkommen war nicht vorhanden, obwohl die Probleme der ländlichen Bevölkerung seit langem diskutiert werden. Es wird kritisiert, dass die staatlichen Autoritäten das Ausmaß, die Kosten und die Dringlichkeit dieser Aufgabe nicht begreifen (Hausner/ Marody 2000: 33). Mit dem EU-Beitritt verband sich nicht nur die Hoffnung auf mehr Kapital für den Landwirtschaftssektor, sondern auch auf eine Verstetigung der Politik und einen höheren Stellenwert der ländlichen Entwicklung.

6.2. Die Landwirtschaftsministerien

Nachdem im Vorangegangenen die Rahmenbedingungen des Politikfeldes Landwirtschaft skizziert wurden, wird in den folgenden Kapiteln die Entwicklung der Organisationsstrukturen in der Landwirtschaftsverwaltung betrachtet. Dabei geht es zunächst um Veränderungen auf der Ebene der Landwirtschaftsministerien.¹³⁶ Neben den organisatorischen Aspekten wird auch der Aspekt des Personals behandelt. Hier wird insbesondere auf die Rolle der politischen

¹³⁶ Allerdings gestaltete sich das Nachzeichnen der organisatorischen Veränderungen vor allem für die erste Hälfte der 1990er Jahre schwierig, da die Materiallage und auch das „Organisationsgedächtnis“ für diesen Zeitraum recht lückenhaft sind. So sind für das estnische Ministerium nur für den Zeitraum ab 1996 Statuten vorhanden, und diese enthalten auch keine Angaben über die Referatsstruktur und die nachgeordnete Einrichtungen, allerdings über die Zuständigkeiten der Kanzler und Vizekanzler. Organigramme sind nur für einzelne Jahre in ausgewählten Veröffentlichungen des Ministeriums zu finden. In Polen sind Gesetze und Statuten für den gesamten Zeitraum verfügbar. Die Gesetze enthalten Informationen über nachgeordnete Einrichtungen, während die Statuten nur über die Aufgaben der Abteilungen, aber nicht über Referate und Zahl bzw. Zuständigkeiten der Staatssekretäre und Unterstaatssekretäre Auskunft geben. Darüber hinaus waren wenige der Interviewten bereits seit Anfang der 1990er Jahre in den Ministerien beschäftigt und konnten Auskunft geben über die Organisationsstrukturen, die einige Jahre zuvor vorgelegen hatten.

Führungsebene der Ministerien und die Umsetzung der Gesetzgebung zum öffentlichen Dienst eingegangen.

6.2.1 Das estnische Landwirtschaftsministerium

Entwicklung der Organisationsstrukturen

In Estland gab es bereits zu sowjetischen Zeiten eine Art Landwirtschaftsministerium, das sogenannte Agrarkomitee, allerdings war dort nur ein Teil der Kompetenzen angesiedelt, über die ein Ministerium in einem souveränen Staat verfügt. Zudem war es in den Planungsprozess der sowjetischen Volkswirtschaft eingebunden. Die Oberste Planungsbehörde der UdSSR (*Gosplan*) erstellte allgemeine Planvorgaben und globale Vorgaben für die Zuweisung wirtschaftlicher Ressourcen. Die weiteren Planungsschritte erfolgten dezentralisiert in den Republiken. In der ESSR war das Agrarkomitee (*Agrotööstuskomitee*) dafür zuständig, die Vorgaben auf die betriebliche Ebene herunterzubrechen (vgl. Clasen 2002: 69).

Eine Reorganisation der Landwirtschaftsverwaltung begann bereits zur Zeit der Sowjetunion. 1987 wurden Anläufe zur weiteren Dezentralisierung der wirtschaftlichen Planung unternommen. Ziel war es, eine gewisse wirtschaftliche Autonomie der Estnischen Sozialistischen Sowjetrepublik (ESSR) zu erreichen. 1988 wurde das Agrarkomitee, bis dahin die oberste Verwaltungseinheit, die für den Landwirtschaftssektor zuständig war, in ein Landwirtschaftsministerium umgewandelt. Die beinhaltete, dass dem Ministerium auch Planungs- und Steuerungsfunktionen, die vorher in Moskau angesiedelt waren, übertragen wurden. Die Aufgaben des Ministeriums wandelten sich immer mehr von der reinen Implementation der Planvorgaben hin zur Formulierung agrarpolitischer Grundsätze (vgl. Clasen 2002: 154).

Nach der Unabhängigkeit 1991 fand auch im Landwirtschaftssektor der Übergang zur Marktwirtschaft statt. Das Landwirtschaftsministerium war nun nicht mehr mit wirtschaftlicher Planung, sondern zunächst vor allem mit der Privatisierung des landwirtschaftlichen Eigentums und der Dekollektivierung der Betriebe befasst (s. Kap. 6.1.1). Dementsprechend veränderte sich der Abteilungszuschnitt im Ministerium. Die landwirtschaftliche Produktion wurde mehr oder weniger sich selbst überlassen, landwirtschaftliche Subventionsprogramme existierten nur in sehr geringem Umfang.

Eine größere organisatorische Umstrukturierung der Landwirtschaftsverwaltung fand 1993 statt. Die Ämter für Forstwirtschaft und Fischerei wurden in das Landwirtschaftsministerium integriert. Zur selben Zeit verlor das Ministerium einige seiner Kompetenzen, da die Abtei-

lungen, die für Nahrungsmittelindustrie zuständig waren, in das Wirtschaftsministerium eingegliedert wurden und das Bodenamt dem Umweltministerium unterstellt wurde (Clasen 2002: 181, OECD 1996: 92).

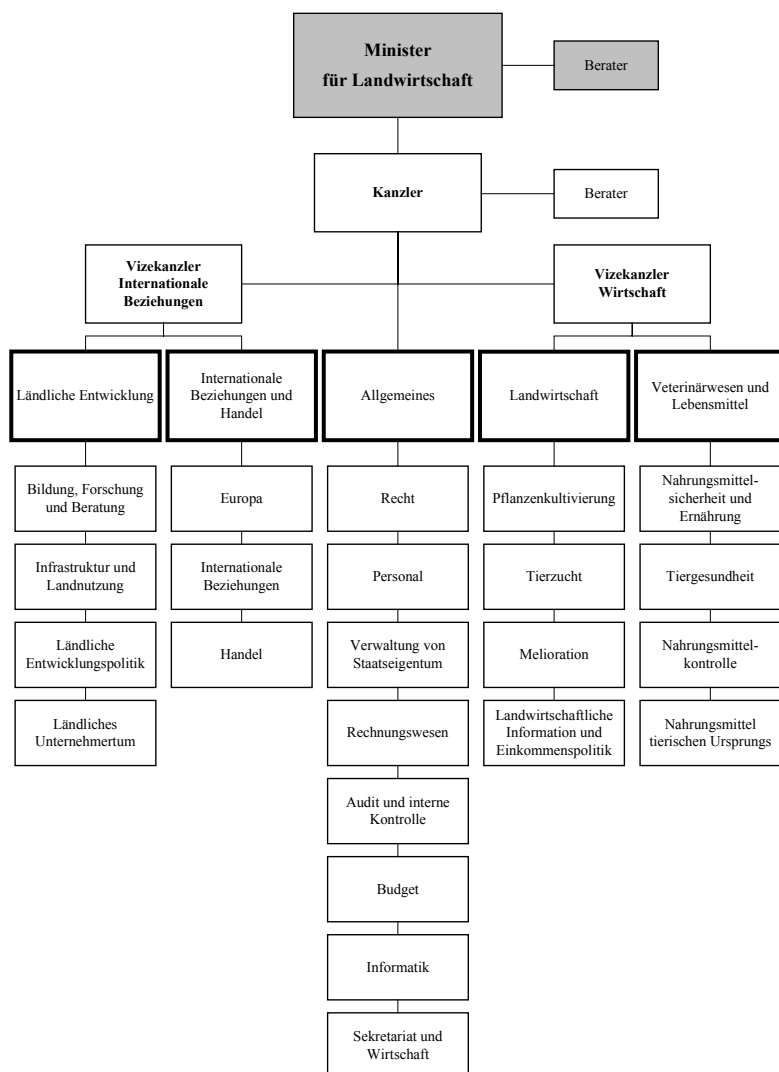
Bis 1996 gab es keine wesentlichen Veränderungen mehr in der Organisationsstruktur des Ministeriums. In dieser Zeit nahm das Landwirtschaftsministerium allerdings eine Randstellung im politischen Prozess ein. Es gelang dem Ministerium nicht, eine politische Strategie für den Landwirtschaftssektor zu entwickeln oder durchzusetzen, dass ausreichend Haushaltsmittel zur Unterstützung der Landwirte bereitgestellt wurden. Das Ministerium verlor infolgedessen an Vertrauen unter den Landwirten.

Von 1997 orientierte sich die estnische Landwirtschaftsverwaltung zunehmend auf die EU-Integration hin. Dies brachte nicht nur neue Anstöße für die Agrarpolitik (wie bereits in Kapitel 6.1 dargestellt), sondern auch Umstrukturierungen im Ministerium mit sich. 1997 wurden mehrere Abteilungen zusammengelegt und das gesamte Ministerium umstrukturiert, so dass es nun statt bisher neun nur noch fünf Abteilungen gab: eine Allgemeine Abteilung, die für interne Organisation und Personal des Ministeriums zuständig war und Fachabteilungen für Landwirtschaft, Ländliche Entwicklung, Veterinärmedizin und Nahrungsmittel, Internationale Beziehungen und Handel. Zwei Vizekanzler, einer für Internationale Beziehungen und einer für Wirtschaft, waren für die Fachabteilungen verantwortlich (vgl. Abbildung 8).

Die EU-bezogenen Aufgaben waren zu diesem Zeitpunkt keiner eigenständigen Abteilung zugeordnet, sondern wurden als Querschnittsaufgabe des gesamten Ministeriums betrachtet. In der Abteilung für Internationale Beziehungen und Handel gab es im Zeitraum 1997/98 ein kleines Büro für Europäische Integration. In derselben Abteilung wurden zu dieser Zeit auch die ausländischen Hilfsprogramme koordiniert.

Die europäische Integration brachte einen völlig neuen Ansatz in der Agrarpolitik mit sich und gab dem bis dahin marginalisierten Politikfeld eine neue Bedeutung. Dadurch wurde auch die Position des Landwirtschaftsministeriums gestärkt. Im Jahr 2000 wurde das Ministerium noch einmal umfassend reorganisiert, die zu dieser Zeit eingeführte Struktur wurde bis 2003 beibehalten (s. Abbildung 9).

Abbildung 8: Das estnische Landwirtschaftsministerium 1997



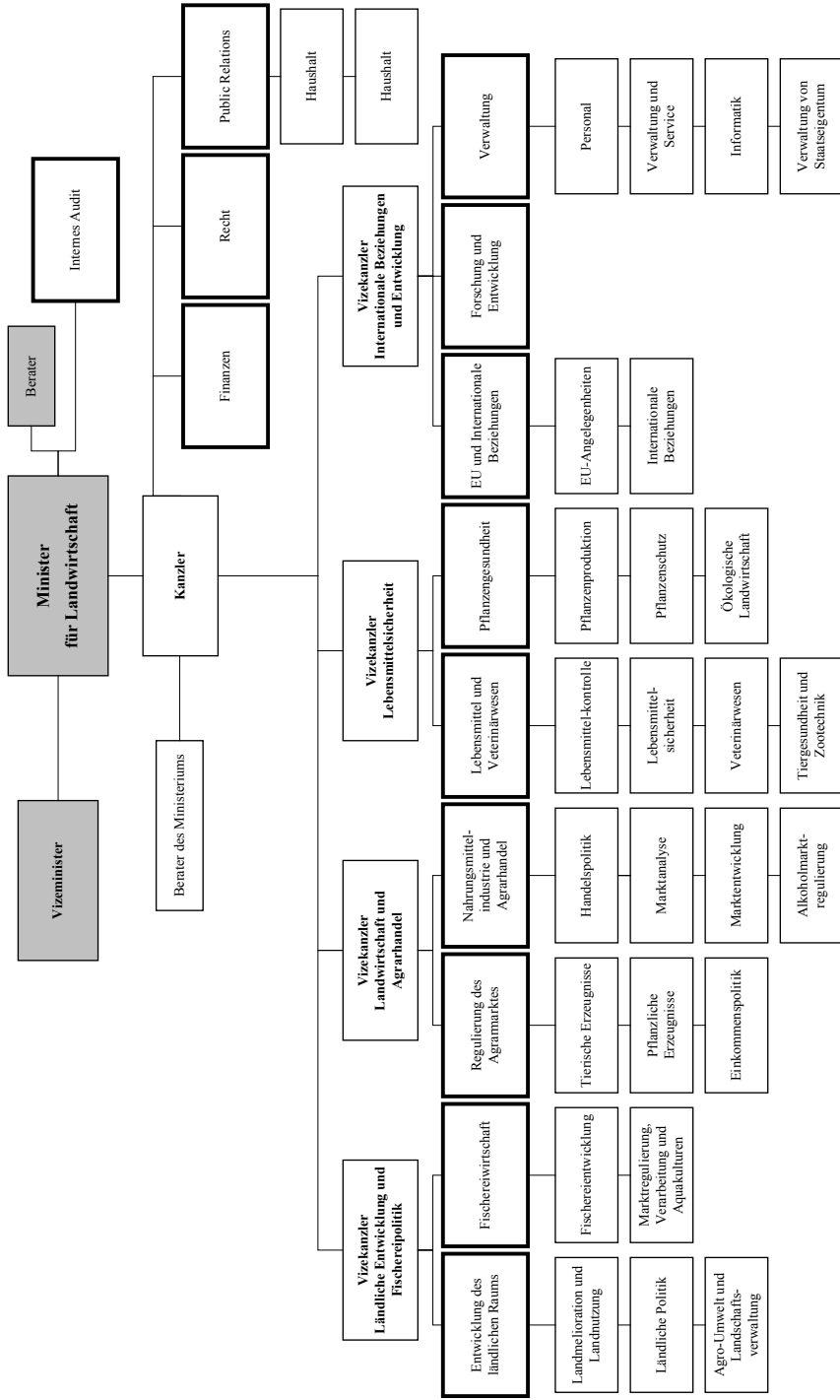
Quelle: Ministry of Agriculture 1997

Die Allgemeine Abteilung, nun Verwaltungsabteilung genannt, und die Fachabteilungen wurden umstrukturiert. Eine Rechtsabteilung und eine Abteilung für Internes Audit wurden aus der Verwaltungsabteilung ausgegliedert und neue Fachabteilungen für Fischereiwirtschaft und für Nahrungsmittel und Handel eingerichtet. Auch die Verantwortungsbereiche von Kanzler und Vizekanzler veränderten sich, so dass nun der Kanzler direkt für fünf der Abteilungen verantwortlich war, daneben war ein Vizekanzler für die Bereiche Landwirtschaft und ländliche Entwicklung und ein anderer für die Bereiche Nahrungsmittel und Agrarhandel zuständig. Die Reorganisation wurde mit den Erfordernissen des EU-Beitritts begründet und auch in den EU-Fortschrittsberichten lobend erwähnt (EU Kommission 2000a: 53). Es ist schwierig, im Nachhinein zu rekonstruieren, inwieweit die Umstrukturierung tatsächlich spürbare Veränderungen in der Arbeitsorganisation und internen Koordination bewirkt hat.

2003 und 2004 fanden weitere Umstrukturierungen im Ministerium statt und es wurde zusätzliches Personal eingestellt. Seit Ende 2003 gibt es im estnischen Landwirtschaftsministerium neun Abteilungen, die vier Vizekanzlern zugeordnet sind. Der Posten des Vizeministers wurde zwar 2004 in das Organisationsstatut des Ministeriums aufgenommen, doch zum Zeitpunkt der Niederschrift (Juli 2006) ist diese Position noch nicht besetzt worden.

Die EU-Integration bedeutete eine komplette Umstellung der estnischen Landwirtschaftspolitik und auch der Verwaltungsstrukturen. In der Institutionalisierung europäischer Aufgaben, dazu zählen etwa der Kontakt zu europäischen Institutionen oder die Umsetzung europäischer Vorgaben in Gesetzesvorhaben, wählte man allerdings einen ungewöhnlichen Weg, da die EU-Integration lange Zeit als eine Querschnittsaufgabe wahrgenommen wurde, mit der alle Einheiten des Ministeriums zu tun hatten. Das Büro für Europäische Integration in der Abteilung für Internationale Beziehungen, das 1997 eingerichtet worden war, wurde kurz danach wieder abgeschafft und erst 2002 erneut eingeführt. Der Kanzler und der Vizekanzler für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung waren nun direkt für die Vor-Beitrittsprogramme verantwortlich, sie wurden in dieser Aufgabe von der Abteilung für Ländliche Angelegenheiten und der Abteilung für Öffentliche und Internationale Angelegenheiten unterstützt.

Abbildung 9: Das estnische Landwirtschaftsministerium 2004



Quelle: Statut des Landwirtschaftsministeriums vom 30.7.2004, www.agri.ee (Zugriff vom 17.10.2004)

Politisches und administratives Personal

Die estnischen Landwirtschaftsminister wechselten in der Regel mit jedem Regierungswechsel. Eine Ausnahme sind die Regierungen von Premierminister Vahi, der drei Kabinette mit unterschiedlichen Koalitionspartnern bildete (1995, 1995-1996 und 1996-1997, vgl. Tabelle 8 in Kap. 4.2.3). In allen drei Kabinetten blieb Ilmar Mändmets Landwirtschaftsminister.

Tabelle 13: Die estnischen Landwirtschaftsminister 1990-2002

Name	Beginn der Amtszeit	Ende der Amtszeit	Dauer der Amtszeit (Tage)	Partei
<i>Arder Väli</i>	12.01.1990	07.05.1990	115	EME
Vello Lind	07.05.1990	13.02.1991	282	parteilos
Harri Õunapuu	13.02.1991	19.02.1992	371	K
Aavo Mölder	19.02.1992	22.10.1992	246	EK
Jaan Leetsar	21.10.1992	08.11.1994	748	EMKE
Aldo Tamm	08.11.1994	17.04.1995	160	EMKE
Ilmar Mändmets	17.04.1995	17.03.1997	700	parteilos
Andres Varik	17.03.1997	25.03.1999	738	EME/ ER
Ivari Padar	25.03.1999	28.01.2002	1040	M
Jaanus Marrandi	28.01.2002			K
durchschnittl. Amtszeit alle			590	
durchschnittl. Amtszeit ab 10/1992			677	

Eigene Zusammenstellung

Die durchschnittliche Amtszeit der Landwirtschaftsminister seit 1992 lag mit 677 Tagen geringfügig unter der durchschnittlichen Amtszeit aller estnischen Minister in diesem Zeitraum (693 Tage).

Die Landwirtschaftsminister kamen aus verschiedenen Parteien, der eben erwähnte Ilmar Mändmets war parteilos. Nur drei der acht seit 1992 amtierenden Landwirtschaftsminister gehörten einer ländlich orientierten Partei an, allerdings waren die Landwirtschaftsminister häufig entweder selbst Landwirte oder standen in enger Beziehung zu großen estnischen Agribetrieben.

Tabelle 14: Beschäftigte im Landwirtschaftsministerium zwischen 1995 und 2003

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
110	121	134	134	140	145	164	183	224

Quelle: Angaben des Estnischen Landwirtschaftsministeriums

Das estnische Landwirtschaftsministerium ist mit 224 Mitarbeitern (an dieser Zahl hat sich auch im Jahr 2004 nichts geändert) ein relativ kleines Ministerium. Leider liegen keine Angaben für die Jahre vor 1995 vor, doch es ist ersichtlich, dass sich die Zahl der Mitarbeiter seit Mitte der 1990er Jahre verdoppelt hat. Dies hängt mit dem geschilderten Bedeutungszuwachs des Ministeriums und der Ausweitung seiner Aufgaben im Zuge des EU-Beitritts zusammen. Wie aus den vorstehenden Organigrammen (Abb. 8., Abb. 9) ersichtlich, besteht die Führungsebene des estnischen Landwirtschaftsministeriums, wie aller estnischen Ministerien, aus dem Minister, dem Kanzler als apolitischem Beamten und den ebenfalls apolitisch besetzten Posten der Vizekanzler, die die Aufsicht über die Fachabteilungen haben. Politische Posten in der Führungsebene werden nur vom Minister und seinen Beratern bekleidet, der 2003 von der Regierung eingeführte Posten des Vizeministers ist, wie bereits erwähnt, im Landwirtschaftsministerium zwar formal vorhanden, aber noch nicht besetzt. Die Positionen der Abteilungsleiter und der Ebenen darunter sind apolitisch besetzt, allerdings kommt dort wie auch auf den anderen Ebenen des Ministeriums der Einfluss von landwirtschaftlichen Interessengruppen und privaten wie auch professionellen Netzwerken zum Tragen. Die Parteipolitisierung scheint demgegenüber eine geringere Rolle zu spielen.

6.2.2 Das polnische Landwirtschaftsministerium

Entwicklung der Organisationsstrukturen

Das polnische Landwirtschaftsministerium existierte bereits zur Zeit des Sozialismus. Das Ministerium war für die Umsetzung der Agrarpolitik im Rahmen des sozialistischen Wirtschaftssystems zuständig, was nicht nur die Staatsbetriebe, sondern auch die Privatbetriebe betraf, die ja die Mehrheit der landwirtschaftlichen Betriebe in Polen darstellten. Durch den hohen Anteil an Privatbetrieben gab es in der polnischen Landwirtschaft allerdings kein planwirtschaftliches System im eigentlichen Sinne. Nach dem Scheitern der Kollektivierung in den 1950ern waren aber auch die Privatbetriebe in die Planwirtschaft eingebunden über ein System der staatlich festgelegten Preise, der vertraglich festgelegten Produktions- und Abnahmemengen, staatlichen Kredite und anderer Subventionen. Erst im Gefolge der Wirtschaftskrise von 1981, die nicht zuletzt eine Krise der polnischen Nahrungsmittelproduktion

war, wurde den Betrieben mehr Selbständigkeit eingeräumt. Dies konnte aber die Probleme nicht lösen, da gleichzeitig aufgrund von Sanktionen der NATO- und der EG-Länder gegen die Verhängung des Kriegsrechts in Polen die Lebensmittelimporte zurückgingen (vgl. Kozuch 1997).

Mit dem Beginn der Transformation wandelte sich auch die Rolle des Landwirtschaftsministeriums, es war von nun an weniger direkt mit der landwirtschaftlichen Produktion und immer mehr mit Programm- und Strategieentwicklung befasst. Im Ministerium wurden neue Abteilungen geschaffen, um neuartige Aufgaben wie die Beobachtung und Regulierung der Agrarmärkte oder bisher vernachlässigte Aufgaben wie die Formulierung der Landwirtschaftspolitik zu institutionalisieren. Die Personalabteilung wurde abgeschafft, ein Teil ihrer Aufgaben ging in die Zuständigkeit des Ministerbüros über. 1989 verlor das Landwirtschaftsministerium auch seine Zuständigkeit für Forstwirtschaft an das neugeschaffene Umweltministerium und veränderte seine Bezeichnung, es hieß nun nicht mehr Ministerium für Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie, sondern nur noch Ministerium für Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie.

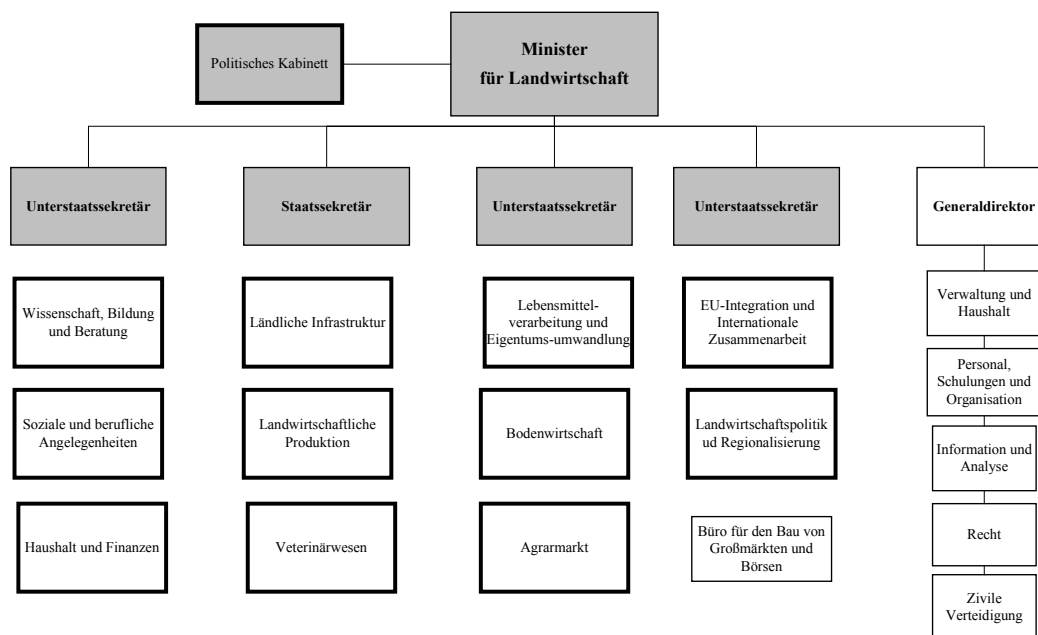
In der Zeit von 1990 bis 1995 blieben die Organisationsstrukturen im Landwirtschaftsministerium relativ konstant. Bis 1995 wurde auf der Grundlage des Statuts von 1990 gearbeitet, was darauf hinweist, dass in dieser Zeit keine neuen Abteilungen geschaffen oder bestehende abgeschafft wurden. Auch beim Personal gab es wenig Veränderungen. Einige klassisch „sozialistisch“ anmutende Abteilungen (z.B. für Soziale und berufliche Angelegenheiten, Verteidigungsfragen, Fragen der Produktionsmittel) bestanden weiter. Diese organisatorische Kontinuität kontrastiert mit den Entwicklungen im politischen Umfeld der Verwaltung, das sehr turbulent und durch Bauernproteste sowie häufige Regierungswechsel geprägt war. Mit der Schaffung der landwirtschaftlichen Agenturen und der Sozialversicherungskasse für Landwirte (KRUS) fand allerdings in diesen Jahren eine Dezentralisierung der Landwirtschaftsverwaltung statt (s. Kap. 6.3).

Zwischen 1995 und 1999 gab es einige Ansätze, die Organisationsstrukturen des Ministeriums dem sich verändernden politischen Umfeld anzupassen. Im Jahr 1995 begann sich die Europäische Integration erstmals in der Organisation des Ministeriums wiederzuspiegeln, wahrscheinlich unter dem Einfluss zunehmender ausländischer Unterstützung. Bereits 1995 entstand eine Abteilung für EU-Integration und Koordination ausländischer Hilfen. 1997 wurde die Abteilung EU-Integration mit der Abteilung für Internationale Zusammenarbeit zusammengefasst. Zu den bisherigen Aufgaben kam die Vorbereitung und Teilnahme an den

Beitrittsverhandlungen hinzu. Auch in den anderen Abteilungen wurden EU-bezogene Aufgaben wichtiger.

Man kann für den Zeitraum 1997/98, in dem die Beitrittsverhandlungen aufgenommen wurden und es zu einer verstärkten Nutzung von EU-Hilfsprogrammen kam, von einer Unterinstitutionalisierung der EU-Koordination, vor allem der EU-Finanzhilfen, sprechen. Erst 1998 wurde wieder eine eigene Abteilung für EU-Integration eingerichtet. Im selben Jahr wurde die Abteilung für Vor-Beitrittshilfen und Strukturfonds mit zunächst 12 Mitarbeitern gegründet. Zu Beginn befasste sie sich ausschließlich mit der Vorbereitung des operationellen Programms zur Einführung von SAPARD und war noch nicht in Referate gegliedert. Im Laufe der Zeit kamen weitere Aufgaben und Personal hinzu und die innere Struktur differenzierte sich weiter aus.

Abbildung 10: Das polnische Landwirtschaftsministerium 1997



Für diesen Zeitraum sind keine Angaben zur Referatsstruktur und zur Zuständigkeit des Staatssekretärs und der Unterstaatssekretäre verfügbar.

Quelle: Statut des Landwirtschaftsministeriums vom 3.4.1997

Auch infolge der Reform des Regierungszentrums (s. Kap. 5.1.2) 1996/97 kam es zu Umgestaltungen im Ministerium. Das Ministerbüro wurde in ein Politisches Kabinett umgewandelt, das die politischen und fachliche Beratung des Ministers gewährleisten sollte. Die Dienstleis-

tungsaufgaben des Ministerbüros wurden anderen Einheiten übertragen. 1998 wurde ein eigenes Büro des Generaldirektors geschaffen (die Position des Generaldirektors, der für Personalmanagement und interne Organisation zuständig war, gab es bereits seit längerem).

Von 1999 an wird die Europäisierung der Strukturen im polnischen Landwirtschaftsministerium noch deutlicher. Im Oktober 1999 wurde das Ministerium, das bisher Ministerium für Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie geheißen hatte, in Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung umbenannt und eine neue Abteilung für ländliche Entwicklung eingeführt. Anlass dafür war zum einen das nun in Kraft getretene Gesetz über die Regierungsbereiche (s. Kapitel 5.1.2). Die formale Aufwertung des bis dahin vernachlässigten Bereichs ländliche Entwicklung geschah zum anderen aber auch vor dem Hintergrund der EU-Integration und der notwendigen Vorbereitung auf die Nutzung der Strukturfonds. Die Verantwortung für ländliche Entwicklung hatte bisher bei verschiedenen Abteilungen des Landwirtschaftsministeriums gelegen und es scheint, dass die Ministeriumsleitung mit diesem Aufgabenfeld nicht viel anzufangen wusste. Interessanterweise kann man ähnliches für die Verortung der Regionalpolitik auf Regierungsebene sagen, auch hier „wanderte“ das Politikfeld durch verschiedene Ministerien (Guz-Vetter 2004). Ebenfalls vor dem Hintergrund des EU-Beitritts wurde eine eigene Abteilung für Fischerei gegründet.

Mit dem Beginn der Beitrittsverhandlungen gewann auch die Abteilung für Europäische Integration an Bedeutung. Dort wurden die Gesetzgebungsarbeiten zur Übernahme des *acquis* und die Ausarbeitung des polnischen Verhandlungsstandpunkts im Kapitel Landwirtschaft koordiniert. Die Abteilung fungierte dabei sowohl innerhalb des Ministeriums als auch zwischen Ministerium und UKIE als Koordinator. Die Abteilung Vor-Beitritts Hilfen und Strukturfonds wurde im Lauf der Jahre personell weiter ausgebaut und erhielt eine differenzierte Referatsstruktur. Zeitweilig war jeweils ein Referat für einen Aufgabenbereich innerhalb der Programmplanung und Vorbereitung auf die Strukturfonds zuständig (vgl. Abb.10). Die Abteilung unterhält Querverbindungen zu allen anderen Abteilungen, so wurden z.B. die verschiedenen Elemente des Sektoralen Operationellen Programms von einzelnen Fachabteilungen und auch Mitarbeitern der Agentur für die Restrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft (ARiMR, s. Kap 6.3.2) ausgearbeitet. Die Abteilung Vor-Beitritts Hilfen und Strukturfonds koordinierte die Arbeiten. Unmittelbar vor dem EU-Beitritt, im April 2004, war die Abteilung eine der wichtigsten und mit 50 Mitarbeitern größten im Ministerium. In der Zeit vor dem Beitritt (April 2003 bis Februar 2004) war eine Unterstaatssekretärin exklusiv für den Bereich Vor-Beitritts Hilfen und Strukturfonds zuständig, was die Bemühungen wider-

spiegelt, sich möglichst gut auf die Nutzung der Strukturfondsmittel im Landwirtschaftsreich vorzubereiten.

Vergleicht man die Abteilungen, die mit EU-bezogenen Aufgaben befasst sind, aber auch andere in den letzten Jahren eingerichtete Abteilungen des Ministeriums mit denen, die bereits seit vielen Jahren bestehen, so fällt auf, dass sich das polnische Landwirtschaftsministerium in seinen verschiedenen Teilen mit unterschiedlicher Geschwindigkeit entwickelt. Agh (2002), der dasselbe Phänomen in Bezug auf die ungarische Verwaltung beobachtet hat, bezeichnet dies als institutionelle Dualität. In den neueren Verwaltungsteilen wurde in den letzten Jahren jüngerer und soweit es z.B. Fremdsprachenkenntnisse betrifft, besser ausgebildetes Personal eingestellt. Neue Arbeitsroutinen und sogar Arbeitszeiten etablierten sich dort, während in den länger bestehenden Abteilungen Umgangsformen und Arbeitsbeziehungen noch stark vom alten Hierarchiedenken geprägt sind. Die sich unter dem Einfluss der EU-Integration dynamischer entwickelnden Abteilungen kann man als „islands of excellence“ (Goetz 2001) bezeichnen.

Ende 2003 wurde eine bereits länger geplante, umfassende Umstrukturierung des Ministeriums durchgeführt (vgl. Abb. 11). Diese hatte zum Ziel, insbesondere die mit dem EU-Beitritt zusammenhängenden Aufgaben besser zu organisieren. Durch die Umstrukturierung sollte das Ministerium in die Lage versetzt werden, in den Beziehungen zu den EU-Organen besser zu funktionieren und einen besseren Informationsfluss zu gewährleisten. Dabei orientierte man sich an der Organisationsstruktur der DG Agri der EU-Kommission (Interview MRiRW 2003). Die Abteilung „Vor-Beitritts Hilfen und Strukturfonds“ wurde in Abteilung „Entwicklung ländlicher Räume“ umbenannt. Der Referatszuschnitt blieb weitgehend erhalten, allerdings verschob sich der Aufgabenschwerpunkt vom SAPARD-Programm hin zu den Strukturfonds. Eine neue Abteilung Gemeinsame Marktorganisationen mit entsprechendem Referatszuschnitt¹³⁷ wurde geschaffen und in der Abteilung Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen wurden neue Referate für einzelne Sparten der Tierzucht eingerichtet.

Die Veränderungen Ende 2003 stellen die bisher umfassendste Umstrukturierung des Ministeriums dar. Allerdings fällt auf, dass in den ohnehin „konservativen“ Bereichen des Ministeriums nicht Abteilungen neu geschaffen oder deren Zuschnitt grundlegend umgewandelt wurde, sondern lediglich Bezeichnungen und Aufgabenzuschreibungen der bisherigen Organisa-

¹³⁷ Die Referatsstruktur der Abteilung Gemeinsame Marktorganisationen stand Ende 2003 bzw. Anfang 2004 noch nicht fest. Im Laufe des Beitrittsjahres wurde sie festgelegt, die Abteilung umfasst nun Referate zu allen wesentlichen Segmenten des Agrarmarktes (Zuckermarkt, Milchwirtschaft, Gartenerzeugnisse, Felderzeugnisse, Fleisch, Geflügel, Eier und Honig).

tionseinheiten verändert wurden (z.B. im Fall der Abteilungen Ländliche Infrastruktur und gesellschaftliche Kommunikation, Pflanzenzucht und Pflanzenschutz sowie Bodenwirtschaft).

Politisches und administratives Personal

In Polen war das Landwirtschaftsministerium fast ausnahmslos in der Hand einer der Bauernparteien. Während der SLD-PSL-Koalitionen (1993-1997 und 2001-2003) kamen die Minister aus der PSL und während der AWS-UW-Koalition (1997-2001) aus der SKL.

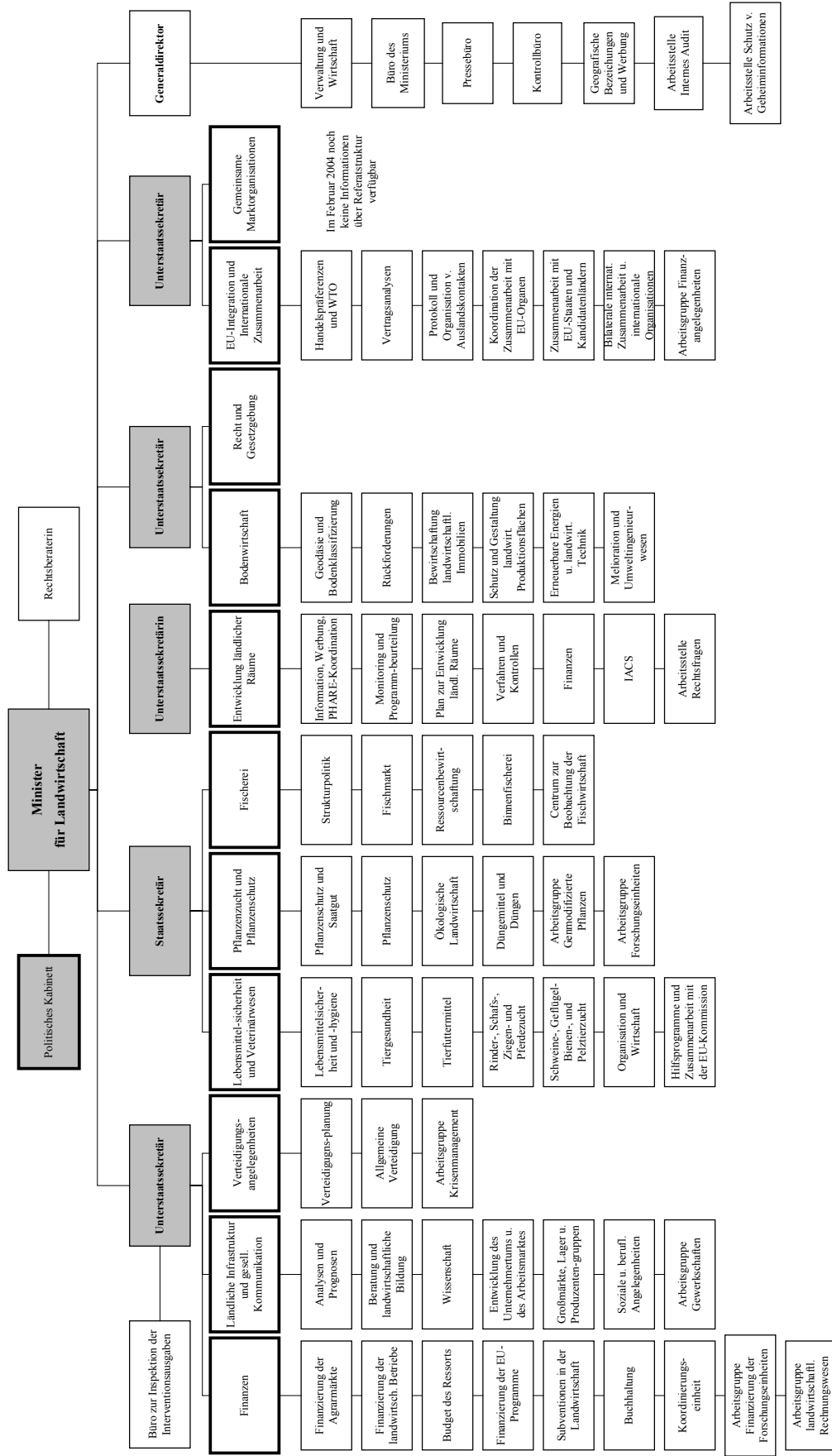
Tabelle 15: Die polnischen Landwirtschaftsminister 1989-2005

Name	Beginn der Amtszeit	Ende der Amtszeit	Dauer der Amtszeit (Tage)	Partei
Czesław Janicki	12.09.1989	06.07.1990	297	ZSL
Janusz Byliński	14.09.1990	14.12.1990	91	PSL
Adam Tański	12.01.1991	05.12.1991	327	parteilos
Gabriel Janowski	23.12.1991	26.10.1993	673	PL
Andrzej Śmietanko	26.10.1993	01.03.1995	491	PSL
Roman Jagieliński	04.03.1995	17.10.1997	958	PSL
Jacek Janiszewski	31.10.1997	26.03.1999	511	AWS-SKL
Artur Balazs	26.03.1999	19.10.2001	938	AWS-SKL
Jarosław Kalinowski	19.10.2001	03.03.2003	500	PSL
Adam Tański	03.03.2003	02.07.2003	121	parteilos
durchschnittl. Amtszeit alle			491	
durchschnittl. Amtszeit ab 12/1991			524	

Quelle: Eigene Zusammenstellung

In Polen gehört der Posten des Landwirtschaftsministers zu den eher instabilen Regierungsposten, die durchschnittliche Amtszeit der Landwirtschaftsminister ab 1991 lag mit 524 Tagen unter der aller Minister in diesem Zeitraum (610 Tage). Mit Regierungswechseln, Koalitionsbrüchen und in einigen Fällen auch während der Amtszeit einer Regierungskoalition wechselten in der Regel die Minister. Zwei der neun seit 1991 amtierenden Landwirtschaftsminister überstanden allerdings Koalitionsbrüche bzw. Regierungswechsel, da ihre Partei weiterhin Bestandteil der Regierungskoalition blieb (Gabriel Janowski 1991-1993, Artur Balazs 1999-2001).

Abbildung 11: Das polnische Landwirtschaftsministerium 2003



Quelle: Statut des Landwirtschaftsministeriums vom 14.11.2003, <http://www.minrol.gov.pl> (Zugriff vom 20.2.2004)

Das polnische Landwirtschaftsministerium war zur Zeit des Staatssozialismus ein personell stark aufgeblähtes Ministerium. 1986 wurde es mit dem Ministerium für Forst- und Holzindustrie zusammengelegt und hatte danach 1462 Mitarbeiter. Zu Beginn der Transformation verringerte sich der Mitarbeiterbestand und unterlag danach einigen Schwankungen. Im Zuge der Vorbereitung des EU-Beitritts wurden noch einmal neue Mitarbeiter rekrutiert. Wie ein Vergleich der Planstellen aller polnischen Ministerien zeigt, gehört das Landwirtschaftsministerium nicht zu den größten Ministerien, aber auch nicht zu den kleinen.¹³⁸

Tabelle 16: Beschäftigte im Landwirtschaftsministerium zwischen 1985 und 2003 (ausgewählte Jahre)

1985	1986	1987	1989	1990	1994	1999	2003
1359*	1462	713	506	429	513	403	452
287**							

Quelle: Orlean 1996, OECD/ SIGMA 1999c, eigene Angaben des MRiRW

* Ministerium für Landwirtschaft und Ernährung, **Ministerium für Forst- und Holzindustrie

Die politische Führungsebene des Landwirtschaftsministeriums ist, wie in anderen Ministerien auch, stark ausgebaut. Sie besteht aus dem Minister, den Staatssekretären und den Unterstaatssekretären, darüber hinaus sind der Chef des politischen Kabinetts und die in diesem Kabinett tätigen Berater politisch besetzte Posten. Apolitische Beamte in der Führungsebene des Ministeriums sind der Generaldirektor und der bzw. die Rechtsberater des Ministers.

Im Landwirtschaftsministerium gab es in der Vergangenheit in der Regel zwei Staatssekretäre, die Zahl der Unterstaatssekretäre schwankte zwischen zwei und vier. Die Staatssekretäre und auch die Unterstaatssekretäre wechseln als politische Beamte in der Regel bei einem Ministerwechsel.¹³⁹ Bei der Zuordnung von Aufgaben zu Staatssekretären im Unterschied zu Unterstaatssekretären war zumindest im hier betrachteten Zeitraum im Landwirtschaftsministerium kein qualitativer Unterschied erkennbar, beide beaufsichtigten die Aufgabenerfüllung bestimmter Fachabteilungen, aber Staatssekretäre hatten in der Regel die Aufsicht über größere Zahl von Abteilungen und über nachgeordnete Behörden. In einigen Fällen bedeutet die Einsetzung eines Unterstaatssekretärs mit bestimmten inhaltlichen Zuständigkeiten aber auch

¹³⁸ Zu den großen Ministerien zählen etwa das Innenministerium mit 1117 Planstellen oder das Finanzministerium mit 1632 Planstellen, während zu den kleinen das Ministerium für Kultur mit 279 Planstellen oder das Ministerium für Wissenschaft und Informatisierung mit 228 Planstellen zählen. Das Landwirtschaftsministerium verfügte über 470 Planstellen (alle Zahlen für das Jahr 2003, USC 2004).

¹³⁹ Es gibt allerdings auch Ausnahmen wie den parteilosen Unterstaatssekretär Jerzy Plewa, der für die Koordination der Arbeiten im Rahmen der EU-Beitrittsverhandlungen im Landwirtschaftsbereich verantwortlich war und diese Position von 1997 bis 2003 bekleidete, also unter den Ministern Balazs und Kalinowski aus unterschiedlichen politischen Lagern.

eine – zumindest symbolische – Aufwertung des entsprechenden Bereichs, wie am Beispiel der Vorbereitung auf die Strukturfondsnutzung gezeigt wurde.

Die Positionen der Abteilungsleiter und die Ebenen darunter sind, wie in Estland auch, laut Gesetz über den öffentlichen Dienst nicht politisch besetzt. Die Posten der Abteilungsleiter sind außerdem durch Beamte zu besetzen und nicht durch Angestellte, doch häufig sind die Posten über lange Zeiträume hinweg durch Personen ohne Beamtenstatus besetzt. Die eigentlich vorgesehenen öffentlichen Ausschreibungen und Wettbewerbe haben im Landwirtschaftsministerium nicht bzw. nur mit erheblicher Verzögerung stattgefunden, so dass die Posten lange Zeit nur „geschäftsführend“ besetzt waren (zu dieser Problematik s. auch Kap. 5.3.2). Das polnische Landwirtschaftsministerium galt lange Zeit als eines der stark politisierten Ressorts, vor allem zu der Zeit, als es in der Hand einer der Bauernparteien war.¹⁴⁰ Die in Interviews von Mitarbeitern des Landwirtschaftsministeriums vertretenen Einschätzungen zu diesem Thema waren widersprüchlich. Vielfach wurde gesagt, dass der Einfluss der Politik auf die Stellenbesetzungen groß ist. Der Generaldirektor ist nicht frei in seinen Personalentscheidungen, sondern das Politische Kabinett regiert – je nach Arbeitstil und Zusammensetzung - mehr oder weniger in die Personalpolitik hinein. Das kommt vor allem dann zum Tragen, wenn Positionen unter Umgehung der offiziellen Wettbewerbsverfahren besetzt werden. Es zeichnet sich allerdings ab, dass der exzessive Personalaustausch nach Wahlen, wie noch Mitte der 1990er üblich, in den letzten Jahren zurückgegangen ist. Auf Abteilungsleiterbene werden kaum noch Personen aufgrund eines Ministerwechsels ausgetauscht. Im Zuge der Umstrukturierung des Ministeriums Ende 2003 hat ein Personalwechsel auf Abteilungsleiterbene stattgefunden. Dies betrifft vor allem die durch Zusammenlegung oder Umbau neu geschaffenen Abteilungen. Einige der früheren Abteilungsleiter finden sich heute auf Stellvertreter-Posten. Die Frage, ob der Personalaustausch auch parteipolitische Hintergründe hat, bleibt allerdings spekulativ.

6.2.3 Die Landwirtschaftsministerien im Ländervergleich

Sowohl in Polen als auch in Estland existierten bereits vor dem Systemwechsel eigenständige Landwirtschaftsministerien. Allerdings zeigte sich auch hier der bereits in den vorangegangenen Kapiteln deutlich gewordene Einfluss der staatlichen Kontinuität bzw. der Neugründung.

¹⁴⁰ Seit der Minderheitsregierung des SLD (2003-2004) ist der Posten des Landwirtschaftsministers mit einem SLD-Politiker besetzt.

Während das polnische Landwirtschaftsministerium bereits im Staatssozialismus als ein vollwertiges Ministerium funktionierte, dessen Aufgaben und Zuschnitt sich während des Transformationsprozesses allmählich veränderten, fehlten dem estnischen Ministerium vor 1991 die meisten der Kompetenzen, über die Ministerien in souveränen Staaten verfügen.

Zu Beginn der 1990er Jahre wandelte sich in beiden Ländern die Rolle der Ministerien erheblich, da sie unter den Bedingungen der Marktwirtschaft weniger direkt mit der landwirtschaftlichen Produktion und mehr mit Politik- und Strategieentwicklung befasst waren. In Estland fand in dieser Zeit ein kompletter Neuaufbau des Ministeriums statt, wobei Teile des zu sowjetischer Zeit diesem Bereich beschäftigten Personals übernommen wurden. In Polen dagegen wurden nur einzelne Abteilungen vollständig umgebaut bzw. abgeschafft, in anderen Bereichen herrschte organisatorische und personelle Kontinuität. Dieser kurzen Phase weitreichender Veränderungen folgte eine Phase relativer organisatorischer Stabilität in den Landwirtschaftsministerien beider Länder. Bis zur zweiten Hälfte der 1990er Jahre gab es nur kleinere, inkrementale Veränderungen, die meist in Fragen der Arbeitsorganisation oder in Kompetenzkonflikten innerhalb der Ministerien begründet waren. Allerdings schlugen sich auch im Landwirtschaftsbereich die übergreifenden Verwaltungsreformen nieder.

Seit 1997/98 bestimmte dann der bevorstehende EU-Beitritt die Agenda der Ministerien. Es kam zu häufigen Umstrukturierungen in Anpassung an die sich stetig verändernden Aufgaben und zur Institutionalisierung neuer Aufgabenbereiche. In Polen zeigt das Beispiel ländliche Entwicklung, das bisher vernachlässigte Bereiche symbolisch aufgewertet wurden, um gegenüber der EU die Ernsthaftigkeit der Beitrittsvorbereitungen zu betonen. Etwas ähnliches fand in Estland mit der Einsetzung eines Vizekanzlers für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung statt.

Das estnische Landwirtschaftsministerium gewann mit dem mit dem EU-Beitritt erheblich an Bedeutung, was sich an seinem erweiterten Aufgabenfeld, aber auch am Zuwachs des Personals in den Jahren unmittelbar vor dem Beitritt ablesen lässt. In Polen hingegen hatte das Landwirtschaftsministerium schon vor dem EU-Beitritt eine starke Position innerhalb der Regierung, die es mit der Übernahme der GAP weiter ausbaute.

Die Koordination von EU-Angelegenheiten war in Estland eher eine Querschnittsaufgabe des gesamten Ministeriums, der Informationsaustausch mit dem Büro für Europäische Integration in der Staatskanzlei fand über die Vizekanzler statt. In Polen hingegen war die Koordination sowohl der EU-Hilfsprogramme als auch der Kontakte zum UKIE und den EU-Institutionen Sache spezialisierter Abteilungen. Diese unterschiedlichen Herangehensweisen reflektieren

die Unterschiede in Größe und Komplexität der Aufgaben, die im kleinen Estland und im großen Polen mit der EU-Integration zusammenhängen, aber auch die im vorangegangenen Kapitel (Kap. 5.2) skizzierten unterschiedlichen Koordinationsweisen in den Regierungen beider Länder. Wie in den anderen Bereichen stehen sich auch bei der EU-Koordination die eher dezentralisierte Herangehensweise in Estland und die zentralisierte, stärker hierarchische Koordination in Polen gegenüber.

Der Vergleich der Verteilung politischer und administrativer Posten in den Landwirtschaftsministerien Estlands und Polens macht deutlich, dass, wie bereits in Kapitel 5.1 ausgeführt wurde, die politischen Führungsebenen in den Ministerien beider Ländern unterschiedlich stark ausgebaut sind. Die Einflussnahme der Politik auf die Verwaltung wird in Polen zum Problem, zum einen wegen der starken formalen Politisierung, zum anderen aber auch wegen der Umgehung offizieller Rekrutierungsverfahren. In Estland dagegen ist die formale Politisierung gering und es wird auch wenig über die politische Besetzung von Posten, die dafür nicht vorgesehen sind, berichtet. Hier scheint der Einfluss von privaten und professionellen Netzwerken („educational fraternities“, s.a. Kap. 4.3) eine größere Rolle zu spielen.

6.3 Die landwirtschaftlichen Agenturen

Den landwirtschaftlichen Ministerien nachgeordnet sind Zentralbehörden, Inspektionen, Anstalten und Versuchsstellen sowie staatliche Agenturen. Die Beziehungen der Ministerien zu ihren nachgeordneten Einrichtungen sind unterschiedlicher Natur. Während Zentralbehörden, Inspektionen und ähnliche Einrichtungen dem Ministerium direkt untergeordnet sind, agieren Agenturen, die agrarpolitische Subventionsprogramme implementieren, autonomer. In Polen existierten, wie bereits erwähnt, mehrere landwirtschaftliche Agenturen seit Anfang der 1990er Jahre. Im Zuge der EU-Integration gewannen sie an Bedeutung, da sie nun als Zahlstellen im Rahmen der GAP fungieren. In Estland hingegen wurde eine solche Zahlstelle erst im Jahr 2000 eingerichtet.

Die Arbeitsteilung zwischen Ministerien und Agenturen folgt in beiden Ländern einem ähnlichen Muster. Die Ministerien sind für die Politikformulierung und Ausarbeitung der legislativen Grundlagen zuständig, die Agenturen implementieren die durch die Gesetzeswerke umrissenen Politiken. Doch die beiden Länder unterscheiden sich hinsichtlich der Art der Steuerungs- und Kontrollbeziehung zwischen Ministerien und Agenturen.

6.3.1 Neuaufbau der estnischen Landwirtschaftsagentur

In Estland gab es, wie bereits erwähnt, keine landwirtschaftlichen Agenturen, bis im Zuge des EU-Beitritts die Vor-Beitrittsprogramme eingeführt wurden. Im Juli 2000 wurde das Landwirtschaftliche Register- und Informationsamt (*Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet*, PRIA) als Zahlstelle für das SAPARD-Programm eingerichtet. Vorläufer der PRIA war das Landwirtschaftliche Registrierungs- und Informationszentrum (*Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Keskus*, PRIK), keine Agentur im engeren Sinne, sondern eine dem Landwirtschaftsministerium direkt unterstellte Behörde, in der ein Tierregister geführt und die genetische Qualität des Viehbestandes beobachtet wurde und auch Laboratorien zur Untersuchung der Milchqualität existierten. Ab 1998 verwaltete die PRIK auch die zu diesem Zeitpunkt eingeführten nationalen Direktzahlungen, vor allem Beihilfen zur Zucht von Milchvieh, zur Schaf- und Ziegenzucht und zum Getreideanbau.

Zur Umsetzung des SAPARD-Programms in Estland musste eine Implementationsagentur eingeführt werden, die weitreichendere Kompetenzen hatte und selbständiger agieren konnte als die PRIK. Die PRIA wurde als eine *government agency* im Sinne des Gesetzes über die Staatsregierung, d.h. eine Behörde mit entsprechenden Exekutivkompetenzen, eingerichtet (s. Kap. 5.1.1).¹⁴¹ Der Kanzler des Landwirtschaftsministeriums ernennt und entlässt den Generaldirektor der PRIA. Das Amt ist gegenüber dem Landwirtschaftsministerium rechenschaftspflichtig und bezieht sein Budget über den Staatshaushalt, kann aber innerhalb dieser globalen Zuweisung frei mit den Mitteln wirtschaften (s. Statut der PRIA vom 21.07.2000).

Die PRIA übernahm einen Teil des Aufgabenbereichs der PRIK (das Tierregister und die nationalen Subventionsprogramme) und richtete sich zunächst in deren Gebäuden in Tartu ein, nach Tallinn der nächstgrößeren estnischen Stadt. Ausschlag für den Standort Tartu gaben neben der Übernahme von Gebäuden der PRIK auch der Aspekt der Regionalentwicklung und die in Tartu ansässige Landwirtschaftshochschule. Neben der Zentrale gibt es noch 15 Regionalbüros auf Kreisebene. Im Dezember 2003 hatte die PRIA 243 Beschäftigte, davon 163 in der Zentrale. Als Regierungsbehörde unterliegt die PRIA auch dem Gesetz zum öffentlichen Dienst, ihre Beschäftigten sind also wie in anderen Regierungsbehörden Beamte oder Angestellte.

¹⁴¹ Im Vorfeld gab es eine Kontroverse zwischen dem Landwirtschaftsminister und dem Umweltminister darüber, ob die Einrichtung einer neuen Behörde tatsächlich notwendig sei oder ob man die Aufgaben nicht ebenso gut bestehenden Einrichtungen übertragen könnte (PRIA 2005).

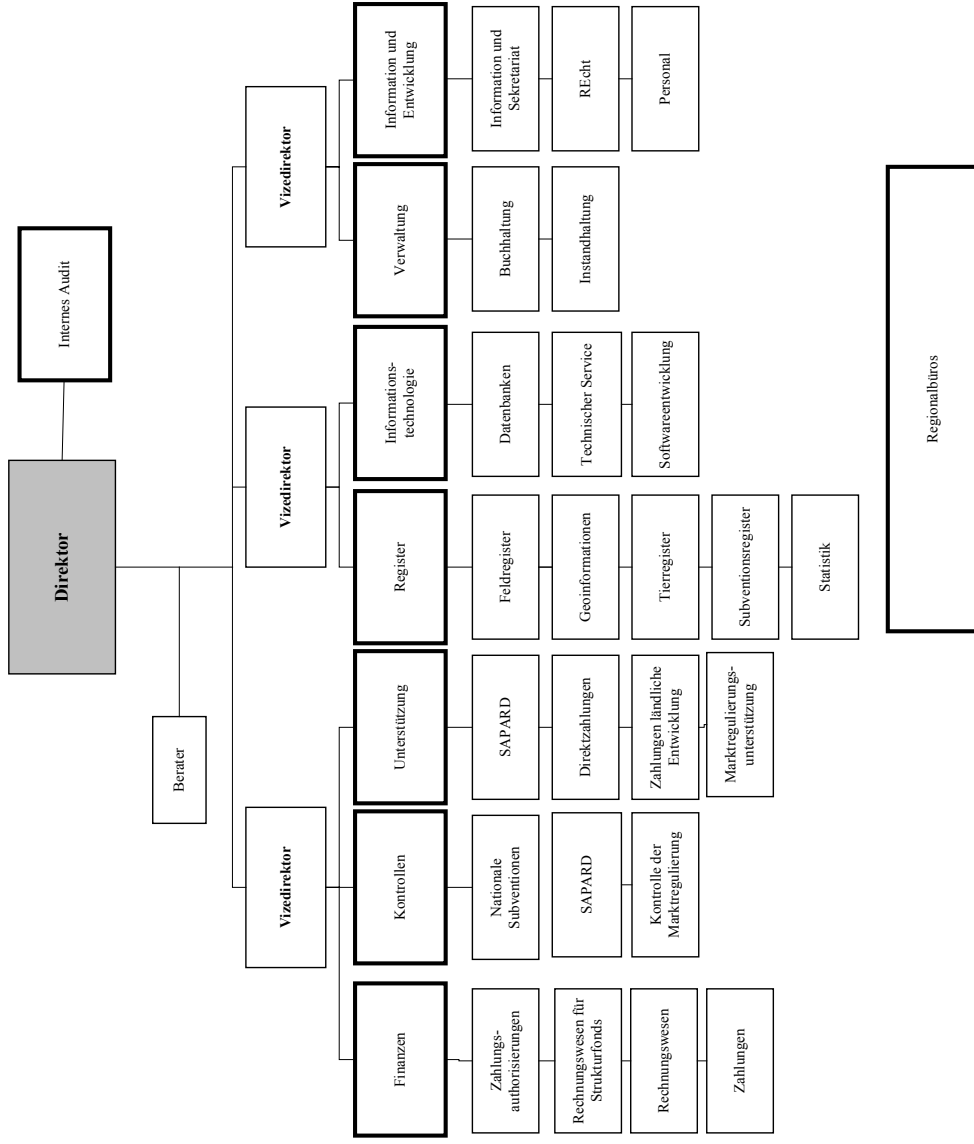
Die Zentrale in Tartu hat acht Abteilungen: die Abteilung Information und Entwicklung, die Verwaltungsabteilung, die Rechtsabteilung, die Abteilung für Informationstechnologie, die Registerabteilung, die Abteilung für Subventionsprogramme, die Finanzabteilung und die Kontrollabteilung (s. Abb. 12). Der Organisationsaufbau richtete sich nach den Vorgaben der EU-Kommission über die SAPARD-Zahlstellen. Allerdings waren diese Vorgaben recht allgemein gehalten, so dass jedes Land eigene Umsetzungsformen finden musste.

Interviewpartner in der PRIA berichteten, dass die Organisation durch flache Arbeitshierarchien gekennzeichnet sei. Führungspersonal und Angestellte der PRIA sind vorwiegend junge Leute (75% der Beschäftigten der PRIA sind unter 40 Jahre alt, gegenüber 54% in der gesamten estnischen Verwaltung, PRIA 2005). Darüber hinaus wird berichtet, dass die Personalstrukturen wenig politisiert sind, was bemerkenswert ist im Unterschied zu den polnischen Agenturen (Interview PRIA 2003). Dies alles schafft eine angenehme und effiziente Arbeitsatmosphäre.

Estland war das erste Beitrittsland neben Bulgarien, dessen SAPARD-Agentur bereits im Juni 2001 von der EU-Kommission akkreditiert wurde, der erste Empfänger einer SAPARD-Beihilfe war ein Este (PRIA 2005). Doch auch in Estland traten einige der für die Anfangsphase des SAPARD-Programms typischen Probleme auf (s. Kap. 3.3). Im ersten Jahr, in dem das Programm durchgeführt wurde, gab es nur sehr wenige erfolgreiche Projektanträge, da die Auswahlkriterien sehr streng und die Antragsfristen relativ kurz waren. Später wurden die Kriterien verändert und das Programm war erfolgreicher.

Seit dem Beitritt fungiert die PRIA weiterhin als zentrale Implementationsbehörde und Zahlstelle für das SAPARD-Programm, das im Jahr 2006 ausläuft. Gleichzeitig ist sie für die Umsetzung aller EAGFL-Maßnahmen im Rahmen der GAP, also sowohl Marktinterventionen als auch Direktzahlungen und auch die Implementation des IACS zuständig.

Abbildung 12: Das Estnische Landwirtschaftliche Register- und Informationsamt 2003



Quelle: PRIA 2003

Der Aufbau der estnischen SAPARD-Agentur stellt, obwohl Teile einer Vorläuferinstitution übernommen wurden, im Grunde genommen einen institutionellen Neuanfang dar. Die Organisationsstrukturen und Verfahren unterschieden sich von denen anderer estnischer Behörden zu diesem Zeitpunkt, insbesondere die wichtige Rolle des internen Audits und die schriftliche Dokumentation aller Verfahren waren ein Novum. Auch das Personal wurde zum überwiegenden Teil neu rekrutiert. Dies alles brachte einen hohen Aufwand mit sich, gleichzeitig ergab sich aber auch die Chance, unbelastet von eingeschliffenen Arbeitsroutinen und Interessenkonstellationen innovative Lösungen zu entwickeln. Gegenwärtig wird die PRIA von Mitarbeitern des Landwirtschaftsministeriums als eine der effizientesten Verwaltungsstrukturen in Estland bezeichnet (Interview Landwirtschaftsministerium 2003), sie hat eine Vorbildfunktion für andere Behörden, die in Estland für die Umsetzung der Strukturfonds zuständig sind. Kontrollprobleme scheinen in der Beziehung zwischen Ministerium und Agentur keine Rolle zu spielen. Es bestehen enge Kontakte zwischen einzelnen Führungspersonen der PRIA und des Ministeriums, Unklarheiten werden meist auf dem „kurzen Dienstweg“ beseitigt. Die Kompetenzen sind klar verteilt, während das Ministerium für die Ausarbeitung des rechtlichen Rahmens der Subventionsprogramme zuständig ist, ist die Aufgabe der PRIA die Umsetzung dieser Programme. Zu Problemen kommt es höchstens dann, wenn hinsichtlich eines Programms oder Programmteils noch keine Ausführungsbestimmungen von Seiten des Ministeriums vorliegen und die PRIA dadurch in ihrer Arbeit gehindert wird.

6.3.2 Problematische Reform der polnischen Landwirtschaftsagenturen

In Polen gibt es in verschiedenen Verwaltungsbereichen Agenturen (s. Kap. 5.1.1), die größten und einflussreichsten allerdings sind die drei landwirtschaftlichen Agenturen, die den überwiegenden Teil des Landwirtschaftshaushaltes umsetzen. Sie wurden Anfang der 1990er Jahre als Nachfolgeorganisationen von Staatsfonds eingerichtet. Im Unterschied zu Inspektionen und anderen nachgeordneten Einrichtungen des Landwirtschaftsministeriums sind die Agenturen nicht direkt dem Minister unterstellt, sondern dem Premierminister, der auch die Direktoren der Agenturen ernennt. In der Vergangenheit führte dies in einigen Fällen zu der Situation, dass die Direktoren der Agenturen sich dem Landwirtschaftsministerium gegenüber nicht direkt verantwortlich fühlten und ihren Handlungsspielraum recht breit interpretierten. Die Agenturen unterliegen nicht dem Gesetz über den öffentlichen Dienst, daher erfolgt die Personalrekrutierung nach Verfahren, die die Agenturen selbst festlegen und die Beschäftig-

ten haben normale Angestelltenverträge. Dies macht die Agenturen anfällig für politisierte Stellenbesetzungen.

Agentur für den Agrarmarkt

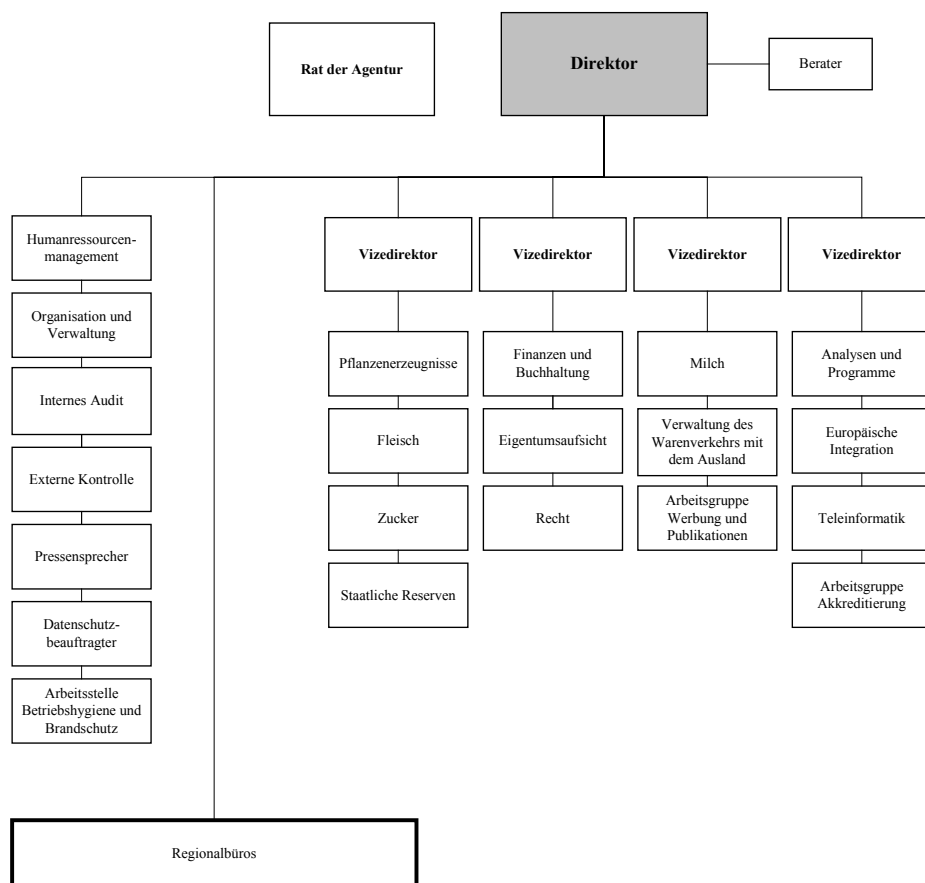
Die Agentur für den Agrarmarkt (*Agencja Rynku Rolnego*, ARR) wurde 1990 gegründet. Sie sollte durch staatliche Interventionskäufe die Agrarmärkte stabilisieren. Hintergrund ihrer Gründung waren heftige Proteste der Bauern, deren Einkommen sich infolge der wirtschaftlichen Liberalisierung zu Beginn der Transformation verschlechterten (Gorlach 2000). Die ARR führte die Interventionskäufe im Rahmen der polnischen Landwirtschaftspolitik durch. Sie begann mit Aufkäufen, sobald die Marktpreise unter die garantierten Mindestpreise fielen, um weiteren Preisverfall zu verhindern. Dabei geriet sie einige Male in die Kritik.¹⁴² Die ARR hatte innerhalb des Rahmens der polnischen Landwirtschaftspolitik einen weiteren Handlungsspielraum als die GAP-Zahlstellen, was auch die EU-Kommission in ihrer Stellungnahme von 1997 bemerkte:

„Die staatliche Interventionsstelle (ARR) übt offensichtlich auf den Agrarmärkten eine aktive Handels- und Finanztätigkeit aus, die über die den Interventionsstellen im Rahmen der GAP zugeordnete passive Rolle hinausgeht, namentlich die Tötung von Ankäufen für nationale Reserven und die Kreditfinanzierung; sie besitzt auch recht großen Handlungsspielraum, wenn es darum geht zu entscheiden, wann aktiv in den Markt eingegriffen werden soll“ (EU-Kommission 1997a: 93).

Der Direktor der Agentur wird auf Antrag des Landwirtschaftsministers und des Finanzministers vom Premierminister ernannt. Die Agentur legt dem Landwirtschafts- und dem Finanzminister jährlich einen Plan ihrer Interventionsmaßnahmen vor. Weiterhin ist die ARR verpflichtet, dem Finanzminister einen jährlichen Finanzplan und dem Landwirtschaftsminister sowie der Parlamentskommission für Landwirtschaft einen Tätigkeitsbericht vorzulegen. Im Ministerium ist die Abteilung Gemeinsame Marktorganisationen (ehemals Abteilung Agrarmärkte) für die Aufsicht über die Agentur zuständig. Dafür wurde im Anfang 2004 ein eigenes Referat eingerichtet.

¹⁴² Im Juni 2003 kam es z.B. zu einem Skandal um die Getreidekäufe, infolge dessen die Vizedirektoren der ARR (zuständig für die regionalen Zweigstellen) entlassen wurden. 30.000 Tonnen Getreide waren aus den Lagerhäusern verschwunden. Die Betreiber der Lagerhäuser hatten das Getreide verkauft, welches sie eigentlich lagern sollten.

Abbildung 13: Agentur für den Agrarmarkt 2003



Quelle: www.arr.gov.pl (Zugriff vom 28.5.2003)

Die Aufgaben der ARR haben in den letzten Jahren sowohl an Komplexität als auch an Quantität zugenommen. Mit dem EU-Beitritt veränderte sich ihre Rolle. Die nationalen Stützungsinstrumente fielen weg, stattdessen wurde die ARR Zahlstelle im Rahmen der Gemeinsamen Marktorganisationen (GMO) des Europäischen Agrarfonds. Bei der Umstrukturierung zur Zahlstelle nahm man sich Zahlstellen in anderen europäischen Ländern zum Vorbild. Es wurde versucht, aus den ausländischen Lösungen auszuwählen und sie den polnischen Bedingungen anzupassen, so dass nicht ein Modell komplett übertragen wurde, sondern für jeden Einzelbereich Lösungen aus einem anderen Land Vorbild waren. Wichtig war vor allem, dass die betreffenden Länder denselben organisatorischen Grundansatz wie Polen verfolgen, alle Marktstützungsmaßnahmen in einer Zahlstelle zu vereinen, und nicht, wie Frankreich, für jedes Marktsegment eine separate Zahlstelle haben (Interview ARR 2003).

Agentur für landwirtschaftliche Liegenschaften

Die Agentur wurde 1992 als Agentur für das landwirtschaftliche Eigentum des Staatsschatzes (*Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, AWRSP*) gegründet. Sie unterstand eigentlich dem Minister für den Staatsschatz und war zuständig für die Eigentumsumwandlung der ehemals staatlich bewirtschafteten landwirtschaftlichen Flächen. Ursprünglich wurde daran gedacht, die Agentur aufzulösen, sobald sich ihr ursprünglicher Auftrag erledigt hatte. Stattdessen wurde ihr aber eine neue Aufgabe zugewiesen. Sie wurde in die Agentur für landwirtschaftliche Liegenschaften (*Agencja Nieruchomości Rolnych, ANR*) umgewandelt und untersteht nunmehr dem Landwirtschaftsministerium. Im Zusammenhang mit einem neuen Gesetz über die Agrarordnung hat sie eine Schlüsselfunktion bei der Abwicklung auch des privaten Agrarhandels erhalten. Dieses Gesetz, das strikte Reglementierungen und eine Zentralisierung des Handels mit landwirtschaftlichen Flächen beinhaltet, war Gegenstand politischer Kontroversen.

Agentur für die Umstrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft

Die größte der landwirtschaftlichen Agenturen ist die Agentur für die Umstrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft (*Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, ARiMR*). Sie wurde 1994 als Rechtsnachfolgerin des Zweckfonds für die Restrukturierung und Entschuldung der Landwirtschaft (FRiOR) gegründet, der von 1991 bis 1994 existierte. In der Gründungszeit der ARiMR hieß es, sie sei nur geschaffen worden, um zu vermeiden, dass Finanzaffären im Zusammenhang mit dem FRiOR an die Öffentlichkeit gelangen (Kledzik 1995). Der FRiOR hinterließ seiner Nachfolgeorganisation eine chaotische und lückenhafte Dokumentation seiner Aktivitäten bei der Kreditvergabe an Landwirte sowie zahlreiche Verwaltungsgerichtverfahren aufgrund von Unregelmäßigkeiten in seiner Tätigkeit.

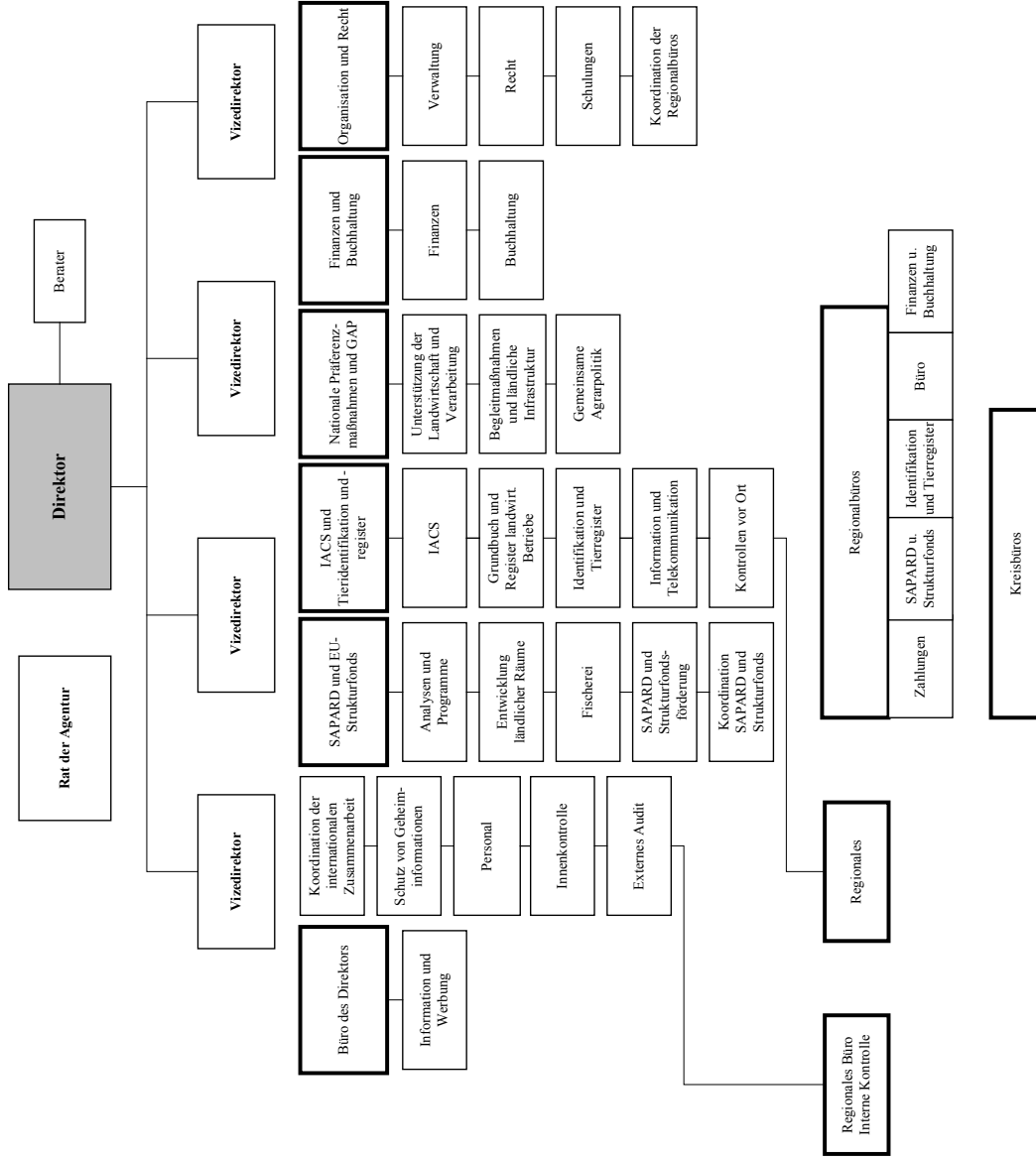
Ursprüngliche Aufgabe der Agentur war die Durchführung polnischer Programme zur Unterstützung der Landwirtschaft und ländlichen Entwicklung. Hierzu zählten insbesondere Kreditprogramme für Landwirte, Qualifizierungsprogramme sowie die Förderung von Infrastrukturinvestitionen auf dem Land. Im Zusammenhang mit der Verringerung der Zahl der Zentralbehörden 2001/2002 wurde auch über die Auflösung der ARiMR diskutiert (Nowakowska 2001). Statt die Agentur jedoch aufzulösen, wurden ihr neue Aufgaben als SAPARD-Zahlstelle und nach dem EU-Beitritt als Zahlstelle für die GAP-Direktzahlungen, die GAP-Begleitmaßnahmen und das IACS zu übertragen. Außerdem werden einige der polnischen

Programme nach dem EU-Beitritt in einer Übergangszeit weitergeführt. Die ARiMR gehört also zu den Institutionen, deren Position durch die EU-Integration gefestigt wurde.

In den Jahren vor dem Beitritt veränderte die ARiMR ihre Organisationsstrukturen mehrmals, um sich auf ihre neuen Aufgaben vorzubereiten. Zunächst wurden in der Zentrale neue Einheiten für die Umsetzung des SAPARD-Programms geschaffen und 16 Büros auf Wojewodschaftsebene sowie 315 Büros auf Kreisebene gegründet. Später wurden in der Zentrale noch zusätzliche Organisationseinheiten geschaffen, um sich auf die Verwaltung der EAGFL-Maßnahmen vorzubereiten. Hier soll exemplarisch die Organisationsstruktur vorgestellt werden, die die Agentur im Dezember 2003 hatte (vgl. Abb. 14). Die Zentrale bestand aus sechs Abteilungen: der Abteilung für Verwaltung und Kontrolle, die Abteilung für SAPARD und Strukturfonds, die Abteilung für IACS und das Tierregister, die Abteilung für nationale und GAP-Programme, die Finanz- und Rechnungsabteilung und die Organisations- und Rechtsabteilung. Vier Vizedirektoren waren für die Aufsicht über die Abteilungen zuständig.¹⁴³

¹⁴³ Allerdings sind keine genauen Informationen darüber verfügbar, welcher der Vizedirektoren für welche Bereiche zuständig war.

Abbildung 14: Die Agentur für die Restrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft (Dezember 2003)



Quelle: www.arimr.gov.pl (Zugriff vom 11.12.2003)

Der Personalbestand der Agentur hat sich in den letzten Jahren ebenfalls erheblich ausgeweitet. Hatte die Agentur 1999 nur ca. 150 Mitarbeiter, so waren es im Dezember 2003 4220, davon 890 in der Warschauer Zentrale. Stellenbesetzungen werden in der Agentur nach eigenen Verfahren durchgeführt. Lange Zeit galt die Agentur als von der Bauernpartei PSL dominiert. In der Phase des Aufbaus der Kreisbüros 2002 gab es in der Öffentlichkeit Auseinandersetzungen um die Besetzung der für SAPARD zuständigen Vizedirektorenposten in den Regionalbüros. Diese Stellenbesetzungen wurden ohne Eingangstests durchgeführt und Stellen wurden z. T. mit Personen besetzt, die keinerlei Erfahrung im Umgang mit EU-Programmen, dafür aber verwandtschaftliche Beziehungen zu PSL-Funktionären aufzuweisen hatten.¹⁴⁴ Nachdem sich die EU-Kommission eingeschaltet hatte, wurde angekündigt, die Vizedirektoren nach drei Monaten einer Prüfung zu unterziehen.

Nach einigen Personalwechselln an der Spitze der Agentur kehrte 2003 unter dem Direktor Wojciech Pomajda eine gewisse Beruhigung ein. Es wurden einheitliche Standards für die Personalrekrutierung in der Agentur eingeführt (Interview ARiMR 2004) und die Presseberichterstattung des Jahres 2003 konzentrierte sich auf den Stand der Einführung des IACS-Systems und weniger auf die internen Querelen der Agentur.

Die Kasse für landwirtschaftliche Sozialversicherungen

Die Kasse für landwirtschaftliche Sozialversicherungen (*Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, KRUS) ist keine landwirtschaftliche Agentur im eigentlichen Sinne,¹⁴⁵ soll aber trotzdem in diesem Zusammenhang vorgestellt werden, da sie einen erheblichen Teil des polnischen Agrarbudgets verwaltet. Aufgabe der KRUS ist die Verwaltung der Sozialversicherung für Landwirte und ihre Familien (Rentenversicherung, Unfall- Kranken- und Mutterschaftsversicherung). Die Kasse besteht seit 1991. Um bei der KRUS versichert zu werden, genügt es, einen Hektar Land zu besitzen und diesen über ein Jahr zu bewirtschaften. Die KRUS wird zu 94 % durch den Staatshaushalt bezuschusst. Auf diese Leistungen entfallen ca. 80 % der Mittel, die im Staatshaushalt für den Landwirtschaftsbereich zur Verfügung gestellt werden (vgl. EU Kommission 2002c: 28). Die Beiträge zur KRUS sind um 2/3 günstiger als

¹⁴⁴ Der damalige Direktor der ARiMR in einer Anhörung des Landwirtschaftsausschusses im Sejm: "In der Agentur werden Fachleute angestellt, obwohl es passieren kann, dass der eine oder andere PSL-Sympatisant oder -Mitglied ist." (Bie 2002)

¹⁴⁵ Die KRUS ist eher eine Einrichtung, die den staatlichen Zweckfonds ähnelt, obwohl sie formalrechtlich nicht als solche definiert ist. Sie hat vielmehr eine nicht näher definierbare Rechtsform (Mackiewicz et al. 2001: 43). Einzelne Fonds im Rahmen der KRUS sind im Anhang zum Haushaltsgesetz aufgeführt.

die zur allgemeinen Sozialversicherung ZUS. Damit besteht ein großer Anreiz, bei der KRUS statt im Rahmen des allgemeinen Sozialversicherungsfonds ZUS versichert zu sein, zumal die Leistungen beider Institutionen im Rentenfall ähnlich sind. Durch diese Situation werden Fehlanreize geschaffen, die dazu führen, dass vermutlich eine Vielzahl der derzeit bei der KRUS Versicherten (ca. 1,5 Millionen Beitragszahler) keine Landwirte im eigentlichen Sinne sind und damit die Zahl der Landwirte statistisch in die Höhe getrieben wird.

Die FAPA - eine polnische „island of excellence“

Im Folgenden soll mit der Stiftung für landwirtschaftliche Hilfsprogramme (*Foundation of Assistance Programmes for Agriculture*, FAPA) eine Einrichtung dargestellt werden, die nicht zum eigentlichen nachgeordneten Bereich des Landwirtschaftsministeriums zählt, aber trotzdem eine interessante Rolle im polnischen Landwirtschaftsressort spielt. Sie wurde während der Transformationszeit gegründet und stellte lange eine typische „island of excellence“ (Goetz 2001) innerhalb der polnischen Landwirtschaftsverwaltung dar.

Die FAPA wurde 1992 vom damaligen Landwirtschaftsminister gegründet. Ursprünglich war ihre Aufgabe die Verwaltung und Umsetzung der PHARE-Programme und anderer ausländischer Hilfsprogramme. Hintergrund ihrer Gründung war, ähnlich wie im Falle der Agenturen, ein flexiblerer Umgang mit der Einstellung von Personal und dessen Bezahlung. In der FAPA wurden hochqualifizierte Mitarbeiter mit sehr guten Englischkenntnissen beschäftigt, für die eine Beschäftigung im Ministerium finanziell unattraktiv gewesen wäre. Dementsprechend waren die Gehaltsrelationen zwischen FAPA und Ministerium Anfang der 1990er Jahre beschaffen, eine Sekretärin in der FAPA etwa verdiente fast soviel wie der Landwirtschaftsminister (Interview Ex-FAPA 2003). Diese Relationen haben sich inzwischen angeglichen.

Ein weiteres wesentliches Motiv zur Schaffung der FAPA war, dass die ausländischen Geldgeber eine vom Ministerium unabhängige Institution mit der Umsetzung ihrer Programme beauftragen wollten, um die Ausgabenverwaltung besser kontrollieren zu können. Die Mittel sollten nicht im Haushalt des Ministeriums „verschwinden“ (Interview FAPA 2003). Es bestanden allerdings von Anfang an Zweifel an der Unabhängigkeit der FAPA vom Ministerium, die z. B. in einer Aufgabenanalyse und -kritik im Rahmen der Zentrumsreform (URM 1995: 102f.) geäußert wurden.

Die FAPA selbst bezeichnet sich als „unabhängige Beratungs- und Ausführungseinheit des Landwirtschaftsministeriums“ (FAPA 2002: 17), was eine in sich bereits recht widersprüchliche Definition bedeutet. Um diese seltsame Beziehung der FAPA zum Landwirtschaftsminis-

terium näher zu beleuchten, ist ein Rückblick in die Entstehungsgeschichte der Stiftung nötig. Als 1989/90 das PHARE-Programm eingeführt wurde, gab es in Polen noch keine Firmen oder Verwaltungseinheiten, die diese Programme implementieren konnten. Diese Aufgabe wurde daher anfangs von britischen Consulting-Firmen übernommen. 1991 wurde im Rahmen eines „Programms für Technische Hilfe im Bereich Landwirtschaft und ländliche Entwicklung“ ein aus PHARE-Mitteln finanziertes polnisches Büro geschaffen, aus dem heraus die FAPA gegründet wurde (FAPA 2002: 17). Ähnliche Implementationseinheiten, im PHARE-Jargon als *Program Management Unit* (PMU) bezeichnet, existierten auch bei anderen Ministerien. Sie wurden im Laufe der Jahre aufgelöst oder gestalteten sich zu Agenturen um.

Die Aufgaben der FAPA im Bereich PHARE bestanden in der Beurteilung der Projektvorschläge, der Gestaltung der *terms of reference* für ausgewählte PHARE-Projekte, der Organisation von Ausschreibungen und dem Projektmonitoring. Darüber hinaus verwaltete die Stiftung noch weitere internationale Hilfsprojekte im Bereich Landwirtschaft.¹⁴⁶ Von Anfang an leistete die FAPA parallel dazu Politikberatung und Analyse für das Landwirtschaftsministerium.

Im Jahre 1998 fand eine Neuausrichtung des PHARE-Programms statt. Die Programmimplementation wurde zentralisiert (vgl. Kap.3.2.2), da die Programmabwicklung durch die Fachministerien die Koordinierung und Kontrolle sowohl des Programmierungsprozesses als auch der Finanzströme für die EU-Kommission erschwerte (vgl. van Stolk 2002: 7). In Polen bedeutete dies, dass statt der ca. 40 PMU in den Fachministerien seit 1998 nur noch drei Implementationsagenturen für die Verwaltung der PHARE-Programme zuständig waren. Die für den Landwirtschaftssektor zuständige *Central Contracting and Financing Unit* (CFCU) ist seitdem beim *Cooperation Fund*, einer weiteren staatlichen Stiftung, angesiedelt. Die FAPA war fortan im Rahmen der PHARE-Projekte nur noch mit Zuarbeiten für das Ministerium beschäftigt. Im ersten Jahr nach der Neuorientierung des PHARE-Programms hatte sich die Mittelbindung im PHARE-Programm allerdings drastisch verschlechtert, da die vorbereitenden Arbeiten für die Projektverwaltung nicht mehr von den darin erfahrenen Einrichtungen, sondern in den Ministerien direkt gemacht wurden. Im Landwirtschaftsressort wurde daraufhin wieder die FAPA mit diesen Vorbereitungsarbeiten beauftragt (Interview FAPA 2003).

Die FAPA ist trotz ihres Bedeutungsverlustes im Bereich der Hilfsprogramme weiterhin bedeutsam als Beratungs- und Dienstleistungseinrichtung des Ministeriums und steht in sehr

¹⁴⁶ Das wichtigste dieser Projekte ist seit dem Jahre 2000 das Rural Development Programm der Weltbank (PAOW), welches Anfang 2004 auslief.

engem Kontakt zur Führungsebene des Ministeriums. Während der EU-Beitrittsverhandlungen hat die FAPA für die Entwicklung des polnischen Verhandlungsstandpunkts im Bereich Landwirtschaft hat FAPA grundlegende Analysen geliefert, ebenso wie während der Arbeiten am Nationalen Entwicklungsplan für die Strukturfondsumsetzung. Die Zusammenarbeit mit dem Ministerium geschieht auf der Grundlage von Verträgen mit der FAPA, die entweder auf der Grundlage von Ausschreibungen oder infolge freier Vergabe abgeschlossen werden (Interview MRiRW 2003). Auch im Rahmen des SAPARD-Programms wurden der FAPA Aufgaben übertragen.¹⁴⁷ Über ihre Unterstützungs- und Beratungsaufgaben hinaus hat die FAPA bis heute die Funktion einer Kaderschmiede für Träger leitender Funktionen im Ministerium und auch in den Agenturen.¹⁴⁸

Die Zukunft der FAPA und ihr institutionelles Profil sind derzeit noch unklar. Sie erledigt eine Reihe von Aufgaben, die entweder Sache des Ministeriums wären oder aber von wissenschaftlichen Instituten und privaten Consulting-Firmen gemacht werden sollten (Interview FAPA 2003). Die FAPA stellt eine typische „island of excellence“ innerhalb des polnischen Verwaltungsapparats (Goetz 2001, Goetz/Wollmann 2001) dar. „Islands of excellence“ sind moderne, oft durch ausländische Hilfsprogramme finanzierte Einrichtungen mit qualifiziertem Personal, die neben nur unvollständig modernisierten Verwaltungsteilen existieren. Die FAPA hat die Besonderheit, dass sie formal aus dem Verwaltungsapparat ausgegliedert ist und deshalb in der schwierigen Transformationszeit den Rigorositäten in Bereich Budget und Personal nicht so unterworfen war wie der Rest der Staatsverwaltung.

6.3.3. Die landwirtschaftlichen Agenturen im Ländervergleich

Während es in Polen ein ausgebautes System der Agrarsubventionen gab und bereits seit Anfang der 1990er Jahre Agenturen existierten, die diese Subventionsprogramme umsetzten, gab es Vergleichbares in Estland nicht. Die polnischen Landwirtschaftsagenturen waren allerdings in einigen Aspekten problematische Gebilde, die in der Transformationszeit entstanden waren, um Haushaltsmittel außerhalb der strengen Regeln des Haushaltsrechts umsetzen zu können. Sie entwickelten sich zu machtvollen Organisationen, die relativ autonom vom Land-

¹⁴⁷ Die FAPA ist zuständig für die Maßnahmen 6 (Weiterbildung) und 7 (Technische Hilfe), in diesem Rahmen organisiert sie Ausschreibungen, führt Schulungen durch und stellt Informationsmaterial für Benefizienten zur Verfügung.

¹⁴⁸ Beispiele dafür sind die Lebensläufe der ehemaligen Unterstaatsekretäre Krzyzanowska und Plewa, die für Aufgaben im Zusammenhang mit der Europäischen Integration und der Verwaltung der Strukturfondsmittel im Ministerium zuständig waren oder auch der erwähnte ehemalige Direktor der ARiMR Wojciech Pomajda, der mehrere Jahre Direktor der FAPA war.

wirtschaftsministerium agieren und auch nicht dem Gesetz über den öffentlichen Dienst unterliegen. Die Stellenbesetzung in den polnischen Agenturen ist dem Einfluss der politischen Parteien, insbesondere den Bauernparteien, unterworfen.

In Estland erwies sich der komplette Neuaufbau einer Zahlstelle für das SAPARD-Programm und später die GAP-Maßnahmen insofern zwar als aufwändig, aber doch als weniger problembelastet als der Umbau der entsprechenden Einrichtungen in Polen. Hier gab es nicht das Problem, dass mit den Agenturen bereits die Interessen von Akteursgruppen in Politik und Verwaltung verknüpft waren, sondern es war möglich, völlig neue Strukturen und Arbeitsroutinen aufzubauen und junges, hochqualifiziertes Personal zu rekrutieren. Die estnische Landwirtschaftsagentur PRIA wird als effiziente und innovative Struktur gelobt, von Seiten des Ministeriums scheint es keine Steuerungs- und Kontrollprobleme zu geben.

In den polnischen Agenturen hingegen, die zunächst zu SAPARD- und später zu GAP-Zahlstellen umgewandelt wurden, verlief dieser Umbau zögerlicher und war mit mehr Problemen behaftet. Die Kontrolle des Ministeriums über die Vorgänge in den Agenturen war lange Zeit nicht ausreichend, da die Agenturen auch finanziell und personell wesentlich besser ausgestattet waren als das Ministerium selbst. Es scheint allerdings, dass sich zumindest während des untersuchten Zeitraums im Zuge der EU-Integration und der Einführung standardisierter und verbindlicher Verfahren im Rahmen der GAP diese Probleme entschärft haben und die polnischen Landwirtschaftsagenturen nun effizienter und transparenter agieren als zuvor.

Zur Frage der institutionellen Konvergenz oder gar des Isomorphismus ist zu sagen, dass die EU zwar die Verfahren präzise vorgibt, hinsichtlich des Aufbaus von Verwaltungsbehörden aber nur allgemeine Hinweise gibt. Dementsprechend existieren zwar in allen Mitgliedstaaten Zahlstellen, diese sind jedoch sehr unterschiedlich gestaltet. Die GAP-Zahlstellen in Estland und Polen unterscheiden sich insofern, als dass es in Polen zwei Zahlstellen gibt, die ARR für den Bereich Gemeinsamer Marktorganisationen und die ARiMR für Direktzahlungen und strukturpolitische Programme, und in Estland nur eine, die PRIA, in der beide Bereiche zusammengefasst sind. Allein dadurch unterscheidet sich der Organisationsaufbau erheblich. Zwar verfügen die Zahlstellen über einige übereinstimmende Arbeitseinheiten (Tierregister, Bodenkataster, Abteilungen für internes Audit), doch ist deren interne Zuordnung durchaus unterschiedlich. Auch die Beziehungen zwischen Ministerien und Agenturen sind in beiden Ländern unterschiedlich ausgestaltet. Man kann also weniger von Isomorphien als von einer Umsetzung der Anforderungen in Anpassung an die der nationalen Verwaltungssysteme und Erfordernisse der Landwirtschaftssektoren sprechen.

6.4 Zwischenfazit: Entwicklungen in der Landwirtschaftsverwaltung in Estland und Polen

In den vergangenen 15 Jahren hat die Landwirtschaftsverwaltung in Estland und Polen wie auch die anderen Verwaltungsbereiche grundlegende Veränderungsprozesse durchlaufen. Mit dem Einsetzen der wirtschaftlichen Transformation wandelte sich die Rolle der Ministerien und ihre Beziehung zu den nachgeordneten Behörden. In der Agrarpolitik wurden neue Wege eingeschlagen, die sich in beiden Ländern radikal unterschieden. Mit dem Fortschreiten der EU-Integration wurden die beiden Länder, wie alle mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer, mit dem vereinheitlichten Modell der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) konfrontiert, das sie schrittweise übernehmen mussten. Argumentiert man, ausgehend von Lehmkuhls und Schimmelfennigs *Institutional Compliance Model*, damit, dass der Grad der institutionellen Übereinstimmung zwischen nationaler und EU-Politik entscheidend für den Anpassungsdruck ist, der von der EU-Integration ausgeht, so ist festzustellen, dass dieser Druck in Estland und Polen unterschiedlich stark war. In Estland wurde ein extrem liberaler Ansatz in der Agrarpolitik verfolgt und die Inkompatibilität mit der europäischen Subventionspolitik war größer als in Polen, wo es bereits ein ausgebautes System von landwirtschaftlichen Subventionsprogrammen gab. Somit ist anzunehmen, dass der Anpassungsdruck in Estland größer war als in Polen, da politische Unterstützung für ein bis dahin nicht gewolltes Politikmodell und ein kompletter Neuaufbau der entsprechenden Verwaltungseinheiten erforderlich waren. Interessanterweise verliefen die Entwicklungen aber in Estland, zumindest was den Aufbau der SAPARD- und GAP-Zahlstelle betrifft, reibungsloser als in Polen, wo der Umbau der bereits bestehenden Agenturen von Problemen begleitet war. Diese Beobachtung ist erklärungsbedürftig.

Die Anpassung an die GAP hat nur in eingeschränktem Maße zu einer Konvergenz der Organisationsstrukturen in den Landwirtschaftsverwaltungen beider Länder geführt. Betrachtet man die Organisationsstrukturen auf einer abstrakten Ebene, so lassen sich einige Hinweise auf konvergente Entwicklungen finden. In den Landwirtschaftsministerien wurden – wenn auch auf unterschiedlichen Hierarchieebenen – Arbeitseinheiten eingerichtet, die für die Koordination von EU-Angelegenheiten verantwortlich sind. Auch weist der Zuschnitt der Fachabteilungen unmittelbar vor dem Beitritt mehr Gemeinsamkeiten auf als noch Mitte der 1990er Jahre. Allerdings unterscheiden sich die Ministerien bei genauer Analyse ihrer internen Organisationsstrukturen erheblich (für eine Zusammenfassung s. Tabelle 17). Zum einen ist das polnische Ministerium größer und intern stärker differenziert als das estnische. Zum anderen spiegeln sich aber auch die in den vorangegangenen Kapiteln bereits angesprochenen

Unterschiede in den nationalen Verwaltungskulturen wieder. In Polen ist die Führungsebene des Landwirtschaftsministeriums stärker politisiert und die interne Koordination verläuft hierarchischer als in Estland, wo eine entpolitisierte Führungsebene und dezentralisierte Kommunikationswege charakteristisch sind. Ein weiteres Kennzeichen der polnischen im Vergleich zur estnischen Verwaltung ist die starke Politisierung der Stellenbesetzungen. Im Landwirtschaftsbereich kommt dabei noch besonders zum Tragen, dass das Landwirtschaftsministerium und die Agenturen meist in der Hand einer der Bauernparteien waren. In Estland hingegen spielen parteipolitische Seilschaften im Landwirtschaftsbereich eine geringere Rolle als berufsständische oder persönliche Netzwerke.

Tabelle 17: Unterschiedliche Entwicklungspfade der Landwirtschaftsverwaltungen

	Estland	Polen
Interne Differenzierung der Ministerien	Kleines Ministerium mit wenigen Organisationseinheiten	Großes Ministerium mit vielen Organisationseinheiten
Entscheidungsprozesse innerhalb der Ministerien	Dezentralisiert	Hierarchisch
Politisierung der Verwaltung	Gering Dominanz persönlicher und professioneller Netzwerke	Stark <i>capture</i> durch Bauernparteien
Beziehung Ministerien und Agenturen	Eine starke Agentur, keine Kontrollprobleme	Mehrere starke und autonome Agenturen

Eigene Zusammenstellung

Die Einführung von Zahlstellen für das SAPARD-Programm und später die GAP-Maßnahmen sind auf den ersten Blick ebenfalls ein Hinweis auf Konvergenzen. Die Agenturen sind funktional äquivalent und erfüllen dieselben Aufgaben. Doch auch hier zeigen sich, betrachtet man den rechtlichen Status, die Beziehungen zwischen Ministerien und Agenturen und auch die interne Organisation der Agenturen, profunde Unterschiede zwischen Polen und Estland. Während die polnischen Agenturen große und recht autonom agierende Gebilde sind, wird die estnische Agentur als effiziente und transparente Struktur beschrieben, die in enger Beziehung zum Landwirtschaftsministerium steht. Der Umbau der polnischen Agenturen zu GAP-Zahlstellen war zeitweise von Umsetzungsproblemen und auch Auseinandersetzungen um politisierte Stellenbesetzungen begleitet.

Zum einen ist also ein im Vergleich zu Polen verblüffend reibungsloser Institutionenaufbau in Estland zu beobachten, zum anderen kam es nicht in dem Maße zu einer Konvergenz der Verwaltungsstrukturen, wie es die einheitlichen Vorgaben der GAP hätten vermuten lassen.

Zur Erklärung dieser beiden Beobachtungen lassen sich die nationalen Kontextfaktoren heranziehen. Hier sind zum einen die besonderen Charakteristika der Agrarsektoren und zum anderen die unterschiedlichen politischen Rahmenbedingungen in beiden Ländern zu nennen.

Die unterschiedliche Größe und Differenzierung der Landwirtschaftsministerien in Estland und Polen hängt in erster Linie mit der unterschiedlichen Größe der Länder und auch der Agrarsektoren zusammen. In Polen, einem großen Land mit einem dementsprechend großen und ausdifferenzierten Agrarsektor, sind auch die Aufgaben, die an die Ministerialverwaltung gestellt werden, umfangreicher und komplexer als im kleinen Estland.

Auch die Inbesitznahme der polnischen Landwirtschaftsverwaltung durch Bauernparteien hängt, wie überhaupt die Existenz dieser Parteien, mit der Größe und innenpolitischen Bedeutung des Agrarsektors zusammen. Gleichzeitig ist aber die starke Politisierung von Stellenbesetzungen ein allgemeines Charakteristikum der polnischen Verwaltung, das in allen Sektoren und Verwaltungsebenen anzutreffen ist. Auch andere Elemente des inneren Aufbaus der Ministerien und Agenturen entsprechen den spezifischen nationalen Verwaltungstraditionen beider Länder. Ein Beispiel hierfür ist die breite politische Führungsebene im polnischen Landwirtschaftsministerium, während die Führungsebene des estnischen Ministeriums weitgehend entpolitisiert ist.

Die übrigen mit dem politischen System im Zusammenhang stehenden Faktoren, vor allem die Charakteristika des Regierungssystems, scheinen für die Entwicklungen in der Landwirtschaftsverwaltung eher eine untergeordnete Rolle gespielt zu haben. Zwar waren die Landwirtschaftsverwaltungen ebenfalls von den in Kapitel 5 beschriebenen übergreifenden Verwaltungsreformen auf zentralstaatlicher Ebene betroffen, doch die Veränderungen in der Landwirtschaftspolitik waren in beiden Ländern weniger von der Zusammensetzung der amtierenden Regierungen, eventuellen Vetospielern auf der Ebene des Regierungssystems und den Regierungswechseln beeinflusst als vom nahenden EU-Beitritt. Vetoakteure traten vor allem in Gestalt politikfeldspezifischer Vetoakteure (Bauernparteien, landwirtschaftliche Interessengruppen, Leiter der landwirtschaftlichen Agenturen) auf.

Die Entwicklungsmuster, die sich bei der Anpassung an die EU-Agrarpolitik gezeigt haben – ein relativ reibungsloser Neuaufbau von Institutionen in Estland und ein eher problematischer Umbau vorhandener Strukturen in Polen – entsprechen, wie eingangs erwähnt wurde, nicht den Erwartungen des *Institutional Compliance Models*. Sie lassen sich aber aus den besonderen Rahmenbedingungen dieser beiden Transformationsländer erklären. In Estland bedeutete die neue Unabhängigkeit in vielen Bereichen eine umfassende Transformation der Institutio-

nen und in vielen Fällen, wie im Fall der Landwirtschaftsagentur, einen kompletten Neuaufbau. Hier gab es gewissermaßen eine institutionelle Leerstelle, da es bislang keine landwirtschaftlichen Subventionsprogramme und keine dementsprechenden Verwaltungsinstitutionen gab. Man hatte es also auch nicht mit etablierten und an ihren Positionen und Ressourcen interessierten Akteursgruppen in diesem Bereich zu tun. Der Institutionenaufbau konnte somit unbelastet von etablierten Interessen und kommunistischen *legacies* erfolgen. Da die Übernahme der GAP im Zuge des EU-Beitritts obligatorisch war und die finanziellen Mittel für die Agrarsubventionen nur zum Teil aus dem Staatshaushalt bereitgestellt werden müssen, zum größten Teil aber aus dem EU-Haushalt stammen, hatte die Einführung der GAP in Estland eigentlich keine ernsthaften Gegner.

In Polen hingegen behinderten die Interessen der Akteure, die mit den landwirtschaftlichen Agenturen verbunden waren und die klientelistischen Netzwerke, die sich um sie herum aufgebaut hatten, den Umbau der Agenturen zu SAPARD- bzw. GAP-Zahlstellen. Im Vordergrund stand das Interesse der involvierten Akteure, aus den in Aussicht stehenden zusätzlichen Finanzmitteln maximale Profite zu schlagen und ihre eigene Position auszubauen. Hinzu kam noch die ohnehin problematische Politisierung der polnischen Verwaltung im Zusammenspiel mit der geringen Regierungsstabilität, die effektives Arbeiten durch häufige Personalwechsel behinderte. Allerdings scheint sich im Laufe der Zeit gezeigt zu haben, dass die individuellen Profitmaximierungsstrategien der Parteipolitiker nicht zum gewünschten Erfolg führen und die Einführung der EU-Programme lediglich verzögerten. Öffentliche Kritik und personeller Wechsel in den politischen Spitzenpositionen der Landwirtschaftsverwaltung führten schließlich dazu, dass auch in Polen der Aufbau effizienter und gemäß der vorgesehenen Verfahren arbeitender Zahlstellen möglich wurde.

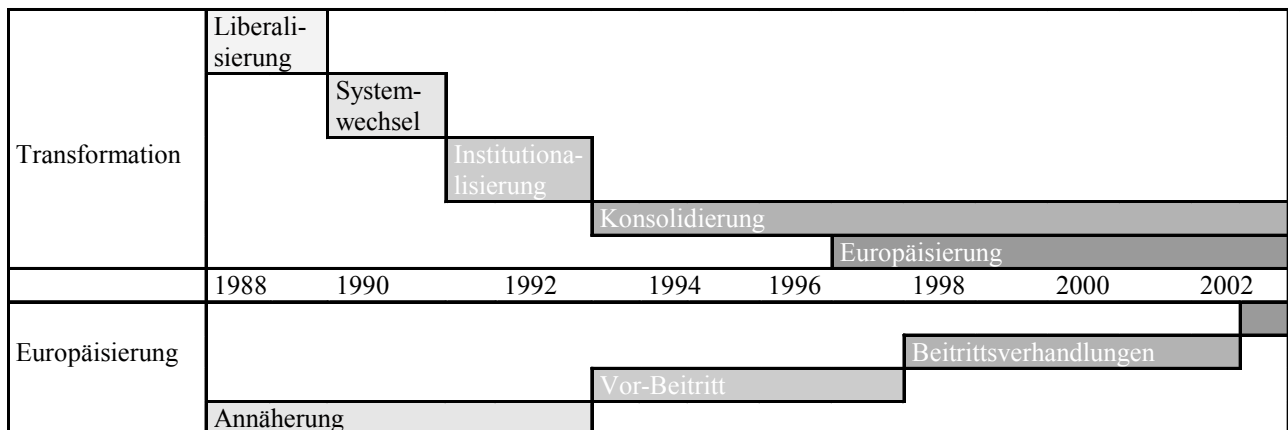
Schlussbemerkung

Gemeinsamer Ausgangspunkt der Verwaltungsreformen in Estland und Polen war ein sozialistisches Verwaltungssystem. Die Überwindung des kommunistischen Erbes wirkte in der unmittelbaren Transformationsphase als Reformimpuls. Die gewählten Reformschritte waren oft Gegenreaktionen auf die als defizitär erlebten Strukturen der sozialistischen Vergangenheit. Beispiele aus dem Verwaltungsbereich sind etwa die Trennung politischer und administrativer Verwaltungsteile, der Ansatz der Entpolitisierung des öffentlichen Dienstes bis hin zu Spitzenpositionen, und in Estland vermutlich auch die weitgehende Dezentralisierung der Entscheidungsmechanismen innerhalb der Regierung. Gleichzeitig wirkte das kommunistische Erbe als Reformhindernis, da strukturelle und kognitive Barrieren einem Neuanfang in vielen Bereichen entgegenstanden.

Die Institutionen der Regierungs- und Verwaltungssysteme in den mittel- und osteuropäischen Ländern waren im Transformationsprozess offener für grundlegende Veränderungen, als dies in den etablierten Demokratien Westeuropas der Fall ist. In dieser Situation, in der die überkommenen Institutionen weitgehend delegitimiert waren und die Akteure nach neuen Lösungen suchten, ergaben sich vielfältige Anreize für den Import ausländischer Modelle (*lesson-drawing*). Dies steht im Gegensatz zu den Standardannahmen der Institutionentheorie in Bezug auf das Beharrungsvermögen von Institutionen. Allerdings zeigte sich im weiteren Verlauf, dass gesetzliche Grundlagen und Organisationsstrukturen weitaus rascher zu verändern waren als die in den Organisationen geltenden Praktiken und kulturellen Normen.

Die Verwaltungssysteme in den mittel- und osteuropäischen Ländern befanden sich nicht nur in einem Transformationsprozess, sondern auch in einem Prozess der Europäisierung. Beide Prozesse lassen sich in unterschiedliche, teilweise nicht scharf voneinander abgrenzbare Phasen einteilen (s. Abb. 15). Die Auswirkungen, die beide Prozesse auf die Verwaltungssysteme hatten, unterschieden sich je nachdem, ob man die horizontale oder die sektorale Dimension der Verwaltungen betrachtet. Diese Beobachtung liefert bereits erste Hinweise zur Beantwortung der in Kapitel 1.2 gestellten Forschungsfrage: *Wie unterscheiden sich die Entwicklungsmuster in der horizontalen und der sektoralen Dimension?* Doch auch die Zusammenschau von horizontaler und sektoraler Dimension liefert neue Erkenntnisse, vor allem, was die Herausbildung nationaler Verwaltungstraditionen betrifft. Im Zusammenhang mit der erstgestellten lässt sich auch die als zweites gestellte Forschungsfrage beantworten: *Lassen sich im Ländervergleich pfadabhängige Entwicklungen beobachten und wann haben sich die Entwicklungspfade herausgebildet?*

Abbildung 15: Phasen des Transformations- und des Europäisierungprozesses



Eigene Zusammenstellung

Bis Mitte der 1990er Jahre dominierte der Transformationsprozess. Während dessen fanden grundlegende Veränderungen in der *core executive* statt. Die Ausgestaltung der wichtigsten Institutionen des Regierungssystems wie Präsident, Ministerpräsident, Kabinett und Parlament sowie ihre Stellung zueinander wurde in den Verfassungen festgelegt, allmählich spielten sich diese Beziehungen auch in der politischen Praxis ein. Allerdings wurden umfassende gesetzliche Regelungen im Verwaltungsbereich erst Mitte der 1990er geschaffen, davor standen Reformen der Verfassungsinstitutionen und der Wirtschaft im Vordergrund. Man kann dennoch sagen, dass im Bereich des zentralen Regierungsapparates zumindest in denjenigen mittel- und osteuropäischen Ländern, die wie Estland und Polen eine stabile demokratische Entwicklung durchliefen, das kommunistische Erbe Mitte bis Ende der 1990er Jahre in wesentlichen Teilen überwunden war. Zu diesem Zeitpunkt haben sich auch neue nationale Verwaltungstraditionen herausgebildet, die im Folgenden näher beschrieben werden. Jedoch wiesen die Regierungs- und Verwaltungssysteme der Länder weiterhin einen institutionellen Mix aus reformierten und überkommenen Institutionen auf und insbesondere bei den älteren Mitarbeitern des Verwaltungsapparats wirkten Einstellungen und Verhaltensweisen aus der sozialistischen Zeit nach.

In der sektoralen Dimension, den Fachministerien, kam es in der initialen Transformationsphase zu einigen organisatorischen Veränderungen, die durch den Wegfall von Aufgaben aus der Zeit des sozialistischen Systems und das Hinzutreten neuer Aufgaben verursacht wurden. Am Beispiel Landwirtschaftsverwaltung wurde gezeigt, dass die Ministerien hier nicht mehr

direkt mit der landwirtschaftlichen Produktion, sondern mehr mit politischer Programm- und Strategieentwicklung befasst waren. Nach dieser ersten intensiven Phase organisatorischer Veränderungen blieben die internen Strukturen der Fachministerien die 1990er Jahre hindurch relativ stabil.

Seit 1997/98, also der unmittelbaren Vorbereitung und schließlich dem Beginn der Beitrittsverhandlungen, ist die Wirkung des Europäisierungsprozesses dominant. Der Beginn der Beitrittsverhandlungen mit seinen neuen Anforderungen kann als eine *critical juncture* betrachtet werden, die es möglich macht, die eingeschlagenen Pfade zu verlassen und bei der Entwicklung der Verwaltungssysteme noch einmal neue Impulse aufzunehmen. In dieser Phase ergaben sich vor allem auf sektoraler Ebene deutliche Veränderungen. Obwohl die Vorgaben des EU-Gemeinschaftsrechts sich eher auf Policies als auf Organisationsstrukturen der Verwaltung bezogen, machte die Umsetzung der EU-

Policies den Aufbau neuer Behörden und Organisationseinheiten in Ministerien notwendig. Einflüsse der Europäisierung in der horizontalen Dimension, auf die *core executive*, sind dagegen schwerer nachzuweisen, die Vorgaben der EU waren bis auf den Bereich des öffentlichen Dienstes diffus und unverbindlich und die Veränderungen waren weiterhin stärker von innenpolitischen Konstellationen bestimmt. Eine Ausnahme stellen allerdings die Systeme der EU-Koordination dar, die ab 1996/97 etabliert wurden. Sowohl in Estland als auch in Polen wurden EU-Sekretariate als zentrale, spezialisierte Koordinationseinheiten eingerichtet. Diese bildeten im Zusammenwirken mit den Verhandlungsteams auf zentraler Ebene und mit den EU-Einheiten in den Fachministerien das jeweilige System der Koordination von EU-Politik. Die Entwicklung dieser Koordinationssysteme geschah in wechselseitigen Lernprozessen, d.h. eine effiziente Arbeitsweise der Sekretariate und die Erfüllung ihrer Koordinationsaufgaben gegenüber den Ministerien war ebenso von Bedeutung für das Funktionieren wie die Kompetenzabgrenzungen mit Außenministerium und Verhandlungsteam und die Lernprozesse innerhalb der Ministerien. Auf allen Ebenen entwickelten die Akteure während des Beitrittsprozesse ein Eigeninteresse an funktionierenden Strukturen. Die Art und Weise, wie die Institutionen zur Koordinierung des Beitrittsprozesses in die Regierungs- und Verwaltungssysteme eingebettet wurden, reflektiert nationale Verwaltungstraditionen und erfolgte weniger in Anlehnung an westeuropäische Modelle. Hier greifen aus der Institutionentheorie bekannte Erklärungsansätze, nach denen die Akteure begannen, in den einmal geschaffenen Institutionen „Gewinne“ zu erzielen und daher ihre Präferenzen auf den Erhalt der Institutionen ausgerichtet waren.

Im folgenden sollen die empirischen Befunde der drei behandelten Fallbeispiele noch einmal kurz rekapituliert werden, um im Anschluss daran auf die unterschiedlichen Mechanismen der Europäisierung und die Rolle der nationalen Kontextfaktoren einzugehen.

Ein Vergleich der Verläufe der Reformen zeigt zunächst, dass die Reformprozesse in Estland durch einen stärkeren Reformkonsens oder zumindest die Abwesenheit tiefgreifender Konflikte im Land und eine stärkere Kontinuität gekennzeichnet waren als in Polen. Wesentliche Reformschritte, wie etwa die Verabschiedung des Gesetzes über den öffentlichen Dienst oder des Gesetzes über die Staatsregierung, fanden bereits vor Aufnahme der EU-Beitrittsverhandlungen statt. In dem kleinen Land bestanden mehr Anreize für *lesson-drawing*, Inspirationsquellen der Verwaltungsreformen fanden sich vor allem in den skandinavischen Ländern, zu denen eine enge geographische und kulturelle Nähe besteht. Allerdings verliefen die Reformen in Estland auch eher inkremental. Weitergehende und umfassende Reformen des zentralen Regierungsapparates und des öffentlichen Dienstes wurden nur in verschiedenen programmatischen Deklarationen angekündigt, aber nicht umgesetzt. Man konzentrierte sich in Estland dafür auf einzelne Prestigeprojekte, wie z.B. die Programme zum *E-Government*, und deren professionelle Außendarstellung.

In Polen dagegen herrschte mehr politische Auseinandersetzung um die einzuschlagende Richtung der Reform. Häufige Regierungswechsel und politische Konflikte produzierten einen Reformstau im Bereich der Verwaltung, der erst Mitte bis Ende der 1990er Jahre aufgelöst wurde. 1996/1997 gab es mit der Reform des Regierungszentrums und des öffentlichen Dienstes eine Phase, in der umfassende Reformen eingeleitet wurden. Diese waren zwischen Regierung und Opposition jedoch weiterhin politisch hart umkämpft, so dass nach Regierungswechseln die Arbeiten der Vorgängerregierungen teilweise wieder revidiert wurden. Da sich die Akteure im Land nicht einigen konnten, wurde etwa die Reform des öffentlichen Dienstes zunächst verschleppt und erst im Zuge des EU-Beitrittsprozesses wieder aufgenommen.

In beiden Ländern sind die Entscheidungsprozesse im Regierungsapparat durch starke Fragmentierung und ministerielle Autonomie gekennzeichnet. Daher stand bei der Betrachtung des *ersten Fallbeispiels*, der Koordination innerhalb der Regierung, die Frage im Mittelpunkt, inwieweit diese Fragmentierung durch die Etablierung der Regierungszentrale als zentraler Koordinationseinheit oder durch effektive kollektive Koordinationssysteme auf Kabinettsbene überwunden werden konnte.

Eine interessante Beobachtung ist, dass in beiden Ländern ein anderer Regierungstyp von den Gesetzgebern angestrebt als in der Praxis verwirklicht wurde. Die gesetzlichen Grundlagen in Estland sehen Ansätze eines *cabinet government*, also kollektive und konsensuale Entscheidungsprozesse vor, und der Premierminister hat die Stellung eines *primus inter pares*. In der Praxis sind die Ministerien jedoch sehr autonom. Die estnischen Kabinettsausschüsse sind als Koordinationseinheiten eher kritisch zu bewerten, da ihre Struktur diffus ist. Es dominieren informelle Koordinationsmechanismen, was auf die dichten Netzwerke in dem kleinen Land hinweist. Die Regierungszentrale fungiert als Dienstleister für das gesamte Kabinett, sie konnte sich nicht als starker Koordinator etablieren. Dies wurde besonders deutlich am Beispiel des Büros für Verwaltungsreformen, das nur kurze Zeit existierte. Die Koordination verläuft dezentral auf der Ebene der Spitzenbeamten der Ministerien, etwa in den interministeriellen Ausschüssen oder, im Bereich der EU-Koordination, im Ausschuss der Spitzenbeamten. Daher kann man in Bezug auf die Regierungspraxis von einem *bureaucratic government* sprechen. Die dezentralen Entscheidungsmechanismen funktionieren hier aufgrund der geringen Polarisierung der politischen Szene und der aufgrund der Größe des Landes dichten Elitenetzwerke. Das EU-Koordinationssystem ist ebenfalls dezentralisiert, auch hier verfügten die Ministerien über eine große Autonomie bei der Umsetzung der EU-Anforderungen und die Spitzenbeamten leisteten die wesentlichen Koordinationsaufgaben. Allerdings wurde im Laufe des Beitrittsprozesses der Stand der Umsetzung der EU-Anforderungen auch immer mehr zum Thema der regulären Kabinettsitzungen.

In Polen wurde mit der Reform des Zentrums versucht, die Stellung des Premierministers zu stärken und die Grundlagen eines *prime ministerial government* einzuführen. Die Entscheidungsprozesse entsprechen aber de facto einem *ministerial* bzw. *fragmented government*. Mit der Regierungszentrale, dem Amt des Ministerrats, wurde zunächst eine aus dem Sozialismus ererbte Organisation übernommen, die im Zuge der Reformen 1996/97 dem Premierminister zugeordnet wurde. Allerdings konnte sie sich ebenso wie in Estland nicht als die starke Koordinationseinheit gegenüber den Ressorts durchsetzen, das Bemühen um mehr hierarchische Koordination als Gegengewicht zu zentrifugalen Dynamik in der polnischen Politik, d. h. zu den häufigen Konflikten innerhalb der Regierungskoalitionen, war also nur teilweise erfolgreich. Die Koordination der Kabinettsarbeit fand zunächst in vier thematisch eingeteilten permanenten Ministerausschüssen statt, was die Sektoralisierung der Entscheidungsprozesse im polnischen Regierungssystem widerspiegelt. Später wurden diese Ausschüsse zu einem Ausschuss auf Ebene der Staatssekretäre zusammengefasst. Darin zeigt sich, dass man aus den

Erfahrungen gelernt hatte, die mit der Koordination durch Staatssekretäre im Bereich der EU-Politik gemacht wurden.

Das polnische System der EU-Koordination ist relativ stark zentralisiert und hierarchisch, was den Ansätzen entspricht, die oben für die anderen Bereiche der Koordination von Regierungsarbeit beschrieben wurden. Auch hier ist die Führung durch den Premierminister angestrebt, allerdings war das Koordinationssystem vor allem in der Anfangszeit fragmentiert und es kam zu Kompetenzkonflikten mit dem Außenminister. Das EU-Sekretariat konnte sich vor allem dank starker Leitungspersönlichkeiten etablieren, die entsprechende Organisationsreformen einleiteten, aber auch infolge eines wechselseitigen Lernprozesses im Zusammenhang mit den Ministerien, wo die EU-Einheiten ausgebaut und die Steuerung auf Staatssekretärebene gestärkt wurde.

Die EU machte im Hinblick auf die zentralen Regierungsinstitutionen und die Koordination innerhalb des Regierungssystems keine konkreten Vorgaben, daher ist auch keine Konvergenz der Systeme zu erwarten. So hielt man sich auch im Bereich der EU-Koordination an die nationalen Verwaltungstraditionen, die sich inzwischen herausgebildet hatten. Dennoch sind unter dem Einfluss des Beitrittsprozesses auch übereinstimmende Tendenzen in beiden Ländern zu beobachten. So wurden in beiden Ländern die Premierminister gestärkt, da sie die Aufsicht über die zentralen Koordinierungseinheiten an sich zogen. Eine weitere Annäherung fand insofern statt, als dass die Staatssekretärebene in den Ministerien beider Länder eine zunehmend wichtige Rolle spielte. Doch die regierungsinternen Entscheidungsmechanismen sind insbesondere in Polen immer noch schlecht aufeinander abgestimmt, was auch für das EU-Mitglied Probleme nach sich zieht, denn nur gut vorbereitete Entscheidungen können wirkungsvoll im Institutionensystem der EU vertreten werden.

Im *zweiten Fallbeispiel*, der Reform des öffentlichen Dienstes, stand die Frage im Mittelpunkt, inwieweit der Einfluss der EU im Beitrittsprozess dazu beigetragen hat, Reformblockaden bei der Überwindung des kommunistischen Erbes zu überwinden. Dazu wurde das von Knill und Lehmkuhl (2002) vorgeschlagene Modell *Changing political opportunity structures* hinzugezogen.

In Estland kam es im Gefolge der staatlichen Neugründung zu einem umfassenden Elitenwechsel und einer Verjüngung des öffentlichen Dienstes. Neue gesetzliche Grundlagen wurden 1995 verabschiedet, d.h. noch vor Beginn der Beitrittsverhandlungen und ohne Empfehlungen oder Druck von Seiten der EU. Das Gesetz über den öffentlichen Dienst von 1995 setzte einen relativ losen, flexiblen Rahmen. Der öffentliche Dienst ist weitgehend entpoliti-

siert, allerdings ist die Trennung zwischen politischen und apolitischen Posten eher unscharf. Die Entpolitisierung in Estland hat zu Steuerungsproblemen eigener Art geführt. Dem wurde versucht, durch die Einführung eines politischen Vizeministers zu begegnen, was sich aber bisher nicht durchsetzen konnte. Das estnische System des öffentlichen Dienstes kann man als ein nach skandinavischem Vorbild gestaltetes Positionssystem beschreiben, d.h. auch hier kam es zu einem Prozess des *lesson-drawing*. Der Einfluss der EU wurde erst später, in Bezug auf die nähere Ausgestaltung einzelner Elemente des Systems (etwa die Trennung politischer und apolitischer Posten oder das Besoldungssystem) geltend gemacht, und auch zu diesem Zeitpunkt war die Kritik sehr verhalten. Die politischen Akteure in Estland reagierten auf diese Kritik mit der Arbeit an einer Gesetzesnovelle, verfolgten diese allerdings nach dem EU-Beitritt nicht mehr weiter.

In Polen wurde die Reform des öffentlichen Dienstes aufgrund politischer Konflikte verzögert. Ein erster Reformanlauf, dessen Ausgestaltung die Eigeninteressen der regierenden Parteien wiedergab, wurde 1996 unternommen und scharf kritisiert. Das derzeit gültige Gesetz von 1998 konnte sich erst unter dem Druck der EU durchsetzen. In diesem Fall trifft das Postulat des Modells *Changing political opportunity structures* zu, dass es zu Veränderungen kommt, wenn der Einfluss der EU-Vorgaben die Pro-Reform-Akteure im Land stärkt. Das polnische System des öffentlichen Dienstes ist eine Mischung aus Laufbahn- und Positionssystemmodell, das aus unterschiedlichen kontinentaleuropäischen Vorbildern und polnischen Vorkriegstraditionen schöpft. Es wurde versucht, die Positionen unterhalb der stark ausgebauten politischen Führungsebene weitgehend zu entpolitisieren, indem Wettbewerbe verpflichtend gemacht und einheitliche Voraussetzungen für die Bewerber eingeführt wurden. Die Mitgliedschaft in Parteien ist für Beamte zwar nicht erlaubt, die starke Politisierung ist aber dennoch weiterhin ein hervorstechendes Merkmal der polnischen Verwaltung. Die Bemühungen um Entpolitisierung konnten sich in der Praxis nicht durchsetzen, da dies den Interessen der politischen Akteure widerspricht.

Obwohl im Bereich des öffentlichen Dienstes modellhafte Empfehlungen vorhanden waren, gibt es auch hier keine Konvergenz der Systeme des öffentlichen Dienstes. In Estland etablierte sich ein Positionssystem und in Polen ein Mischmodell. Außerdem bildete sich in beiden Ländern eine sehr unterschiedliche Kultur der Politisierung bzw. ausdrücklichen Entpolitisierung, die sich als resistent gegenüber Empfehlungen von außen erwies.

Beim *dritten Fallbeispiel*, der Landwirtschaftsverwaltung, handelt es sich um Veränderungen in der sektoralen Dimension, die in Anpassung an ein explizit vorgegebenes institutionelles

Modell, die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), stattgefunden haben. In der Transformationsphase gab es in Estland und Polen sehr unterschiedliche Systeme der Landwirtschaftspolitik. In Estland war die Landwirtschaftspolitik extrem liberalisiert, während es in Polen ein ausgebautes Subventionssystem, wenn auch auf bescheidenen Niveau, gab. Dem stand der vereinheitlichende Einfluss der GAP im europäischen Integrationsprozess gegenüber, so dass nach einer Phase der Divergenz wieder mehr Konvergenz zu beobachten ist. Dies bezieht sich vor allem auf die Einführung der landwirtschaftlichen Agenturen und auf die „Europäisierung“ der Aufgaben und damit einhergehend die Annäherung der Abteilungsstrukturen in den Ministerien. In beiden Ländern kam es außerdem durch die Einführung der GAP zu einer Aufwertung des Verwaltungssektors. Bei genauerem Hinschauen entwickelten sich aber auch die Landwirtschaftsverwaltungen, ähnlich wie es bereits bei den EU-Koordinationsystemen gezeigt wurde, innerhalb des Rahmens nationaler Verwaltungstraditionen.

Die Untersuchung der Veränderungen in der Landwirtschaftsverwaltung fand in Anlehnung an das *Institutional-Compliance-Model* (Knill/ Lehmkuhl 2002) statt. Ausgangspunkt war daher die Einschätzung der institutionellen Inkompatibilität (*misfit*) zwischen den beiden Ländern und dem Referenzmodell aus der EU, die vor Beginn der Beitrittsverhandlungen in Polen moderat und in Estland erheblich war.

In Estland kam es im Zuge der EU-Integration zu einer deutlichen Aufwertung des vorher marginalisierten Ministeriums, es wurde personell aufgestockt und differenzierte sich organisatorisch immer weiter aus. Der Neuaufbau der SAPARD-Agentur und späteren GAP-Zahlstelle gelang ohne größere Probleme. Dies widerspricht den ursprünglichen Annahmen, dass der radikale Wandel, den die Einführung der GAP in Estland mit sich bringt, zu Widerständen bei den nationalen Akteuren führt. Eher war es so, dass an dieser Stelle eine institutionelle Leerstelle existierte (*institutional void*), was einen unbelasteten Neuaufbau des neuen Subventionsregimes ermöglichte, da es keine Akteure gab, deren Interessen dem Aufbau hätten entgegenstehen oder die, wie in Polen, versucht hätten, den Aufbau der Zahlstelle für sich zu nutzen. Ein weiterer begünstigender Faktor war, dass die Politisierung in der estnischen Landwirtschaftsverwaltung, wie auch in den übrigen Teilen der Regierungsverwaltung, eine untergeordnete Rolle spielte und auch dadurch Reibungsverluste vermieden wurden.

In Polen wurde das aus sozialistischer Zeit übernommene Landwirtschaftsministerium zu Beginn der Transformationszeit umgebaut. Die mit den europäischen Subventionsprogrammen befassten Abteilungen wurden ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre neu aufgebaut. Bei der Umgestaltung der landwirtschaftlichen Agenturen zu Zahlstellen der europäischen Program-

me gab es zeitweilig große Probleme, die damit zusammenhingen, dass die dort bereits etablierten Akteure versuchten, den Ausbau zu ihrem eigenen Vorteil zu nutzen. Außerdem erwies sich der Umbau der bereits bestehenden Agenturen als sehr komplexe Aufgabe. Die starke Politisierung der polnischen Landwirtschaftsverwaltung und die damit einhergehende Instabilität waren weitere Faktoren, die zu diesen problematischen Entwicklungen beitrugen. So gab es zwar in Polen keine Gegner der Einführung der GAP, die als Vetoakteure hätten wirken können, aber es gab Akteure, die für den Erhalt ihrer mit den Agenturen verbundenen Interessen eintraten und damit den Umbau behinderten.

Im Allgemeinen veränderten sich die Fachministerien langsamer als die Institutionen des zentralen Regierungsapparats. Die Landwirtschaftsministerien waren zwar von den allgemeinen Verwaltungsreformen betroffen und mussten diese ebenfalls umsetzen, doch eine weitaus größere Rolle für die Entwicklungen spielte hier die EU mit der einheitlichen GAP.

Im Folgenden soll versucht werden, die Erklärungskraft der verwendeten Modelle kritisch einzuschätzen und die Rolle der nationalen Kontextfaktoren zu bewerten. Dies führt auf die Beantwortung einer weiteren in Kapitel 1.2 gestellten Forschungsfrage: *Welche Entwicklungen in der Ministerialverwaltung lassen sich durch den Druck der EU-Integration erklären und welche Erklärungskraft haben demgegenüber die nationalen Kontextfaktoren (Systemwechsel und Staatsgründung, Regierungssystem, Parteiensystem, Größe des Landes)?*

Die erwähnten Modelle (*Framing*, *Changing opportunity structures* und *Institutional Compliance*) systematisieren die Mechanismen der Europäisierung, d.h. sie beziehen sich auf den Charakter des EU-Einflusses. Die nationalen Kontextfaktoren hingegen gehen als günstige bzw. ungünstige Rahmenbedingungen (z.B. Vetoakteure) auf nationaler Ebene in die Analyse ein.

Bewertet man die Eignung der Modelle für die untersuchten Fallbeispiele, so muss gesagt werden, dass sie sich nur in Teilen als adäquat erwiesen. Insbesondere die Anlehnung an das Framing-Modell (oder auch der Begriff des *lesson-drawing*, wie er von Schimmelfennig et al (2005) als Gegenmodell zum Lernen aus extrinsischen Anreizen angewendet wird) im ersten Fallbeispiel der Koordination im zentralen Regierungsapparat ergab wenig sinnvolle Anknüpfungspunkte, da sich externe, speziell europäische Einflüsse hier nur schwer nachweisen lassen. Die gewählten Lösungen lassen sich eher als Gegenreaktionen auf das kommunistische Erbe, Rückgriffe auf eigene vordemokratische Traditionen und schrittweise Lernprozesse in Anpassung an neue Herausforderungen charakterisieren.

Das Modell *Changing opportunity structures* dagegen ist in der Anwendung auf das zweite Fallbeispiel, die Reform des öffentlichen Dienstes, erklärungsrelevant. In Polen, wo das Gesetz über den öffentlichen Dienst von 1996 umstritten war, kam es tatsächlich zur Stärkung von Pro-Reform-Akteuren, die das Gesetz in Richtung der Empfehlungen der EU veränderten. Im estnischen Beispiel fanden die wesentlichen Reformschritte bereits früher und auf dem Wege des *lesson-drawing* statt. Das gewählte System war zum Zeitpunkt der Beitrittsverhandlungen im Land nicht umstritten, sondern allgemein akzeptiert, so dass auch die Teilkritik der EU keine ausreichende Motivation darstellte, die Gesetzesgrundlage zu ändern.

Zur Anwendung des *Institutional-Compliance*-Modells im Fallbeispiel Landwirtschaftsverwaltung wurde bereits gesagt, dass entgegen der Annahmen der Faktor *misfit* nur bedingt geeignet zur Voraussage Entwicklungen war. Bei starkem Anpassungsdruck war hier die Weigerung der nationalen Akteure prognostiziert worden. Dies ist aber unter den Bedingungen der Konditionalität der *acquis*-Übernahme im Beitrittsprozess keine Option für die Akteure in Mittel- und Osteuropa, hier kann man im ungünstigsten Fall verschleppte oder rein formale Anpassung erwarten. Trotz der mit dem starken Anpassungsdruck einhergehenden enormen Herausforderungen haben sich die Bedingungen des institutionellen Neubeginns in Estland allerdings als so günstig erwiesen, dass erfolgreiche Umsetzung der EU-Vorgaben stattfinden konnte. In Polen war der Anpassungsdruck moderat und es fand Wandel durch Anpassung statt, der allerdings von spezifischen Problemen begleitet war.

Die nationalen Kontextfaktoren waren in Estland insgesamt günstiger ausgeprägt für eine Umsetzung von Reformen und insbesondere von europäischen Vorgaben als in Polen. Bezogen auf den ersten Faktor, *Art des Systemwechsels* und *Staatsgründung*, erwies sich die Staatsneugründung in Estland als günstig aufgrund des umfassenden Elitenwechsel (der allerdings das Problem der Ausgrenzung der russischen Minderheit nach sich zog) und der Chance zum unbelasteten Neuaufbau der Institutionen. Diese Vorteile überwogen letztlich die Nachteile, die es mit sich brachte, dass der Neuaufbau der Institutionen in Regierung und Verwaltung mit einem erheblichen Aufwand verbunden war. Die staatliche Kontinuität in Polen erleichterte demgegenüber zunächst den Übergang, erschwerte aber auf lange Sicht den Elitenwechsel und auch den strukturellen Neubeginn in den Verwaltungsinstitutionen.

Demgegenüber muss die Bedeutung des Faktors *Art des Systemwechsels* relativiert werden. Dieser in der Transformationsforschung viel verwendete Erklärungsfaktor bringt, wie die Fallbeispiele, - insbesondere das zweite Fallbeispiel -, gezeigt haben, wenig für Erklärung der Verläufe von Verwaltungsreformen.

Bei der Betrachtung des Faktors *Regierungssysteme* erwies sich die kontinuierliche Entwicklung des parlamentarischen Systems in Estland als günstig für die politischen Reformen der ersten Transformationsphase, während es in Polen bis in die zweite Hälfte der 1990er Jahre hinein Reibungsverluste und Reformstaus durch das semipräsidentielle System und Kompetenzkonflikte zwischen Premierminister und Präsident gab. Das polnische System beinhaltet immer noch viele Vetospieler, jedoch sind dies vor allem Parteivetospieler.

Die Struktur des *Parteiensystems* und der Charakter des Parteienwettbewerbs sind sehr wichtige Faktoren, um den Verlauf von Reformprozessen zu erklären. Das fluide estnische Parteiensystem schafft zwar ungünstige Voraussetzungen zur Bildung stabiler Regierungen und auch die Wählerrepräsentation in einem solchen System ist fragwürdig. Jedoch gibt es in der estnischen Parteienlandschaft wenig Polarisierungen, sodass politische Konsensfindung möglich ist. Das polnische Parteiensystem ist ebenfalls instabil, wenn auch nicht so amorph wie das estnische. Hinzu kommt hier jedoch eine extreme Polarisierung, die eine Einigung auf notwendige Reformvorhaben häufig verhindert und ein Klima des Misstrauens sowohl unter den politischen Akteuren als auch in den Verwaltungsorganisationen schafft.

Die *Regierungsstabilität* war die 1990er Jahre hindurch in beiden Ländern niedrig. In Estland konnte dies jedoch durch personelle Kontinuität der Regierungsmitglieder und den grundlegenden Konsens innerhalb des Parteiensystems ausgeglichen werden, während sich in Polen zumindest in der ersten Hälfte der 1990er Jahre Regierungsinstabilität und Polarisierung des Parteiensystems gegenseitig verstärkten und ungünstige Voraussetzungen für die konsequente Umsetzung von Reformvorhaben schufen.

Die *Größe der Länder* schließlich spielt eine nicht zu vernachlässigende Rolle für die Implementation von Reformen. Das estnische Beispiel zeigt deutlich, dass die Konzentration auf einzelne Prestigeprojekte in einem kleinen Land schneller zu messbaren Erfolgen und auch positiver Bewertung von außen führt. In Polen hingegen sind selbst sektoral begrenzte Programme wie SAPARD mit einem ungleich höheren Verwaltungsaufwand verbunden. Im Hinblick auf die EU-Integration ist außerdem wichtig, dass in einem kleinen Land wie Estland eine größere Bereitschaft besteht, die Vorgaben der EU unverändert umzusetzen, während in Polen die Politiker eher damit bei ihren Wählern gewinnen, dass sie Vorgaben nicht vollständig übernehmen, sondern versuchen, sie zu modifizieren und die eigene Position konfrontativ herauszustellen und zu verhandeln. Hieraus ergeben sich Reibungsverluste. In Bezug auf die Verläufe der Reformprozesse ist der Faktor Größe schwierig zu bewerten, er erklärt einige Besonderheiten, ist aber nicht mit vorgenannten Modellen in Einklang zu bringen.

Die im Kapitel 1.2 als letztes gestellte Forschungsfrage: *Werden im Ländervergleich Konvergenzen oder Divergenzen sichtbar, d.h. sind sich die Verwaltungssysteme der beiden Länder ähnlicher geworden oder haben sie sich auseinander entwickelt?* lässt sich abschließend folgendermaßen beantworten: Vom gemeinsamen Ausgangspunkt, dem staatssozialistischen Verwaltungssystem aus gesehen, haben sich die beiden betrachteten Länder eher auseinander entwickelt. Sie haben in ihrer institutionellen Entwicklung aus unterschiedlichen Quellen geschöpft, in Estland waren dies skandinavische Vorbilder, während man sich in Polen recht eklektisch an unterschiedlichen Vorbildern bediente und einzelne Elemente ins System einfügte, die dann nicht so funktionieren wie im ursprünglichen Kontext (Beispiel dafür sind die politischen Kabinette). Im Verlauf der 1990er Jahre haben sich in beiden Ländern eigene Traditionen herausgebildet, die sich auch unter dem Einfluss der Europäisierung behaupten konnten. Es ist eine Aufgabe der weitergehenden Forschung, festzustellen, ob diese Traditionen zutreffend charakterisiert sind und sich weiter in die aufgezeigten Richtungen entwickeln oder ob die von mir vorgeschlagenen Charakterisierungen revidiert werden müssen.

Die beiden untersuchten Länder sind inzwischen der EU beigetreten. Die Zeit nach dem EU-Beitritt zu begleiten ist Aufgabe der Forschung in den nächsten Jahren. Hierbei wird insbesondere zu klären sein, ob die vor dem Beitritt prognostizierten Szenarien, die eine unterschiedliche Performance der mittel- und osteuropäischen Länder beinhalteten, eingetreten sind. Im Hinblick auf die Unterscheidung in eine sektorale und eine horizontale Dimension, die in der vorliegende Arbeit verwendet wurde, bedeutet dies: In der sektoralen Dimension wird zu beobachten sein, wie die europäischen Policies, etwa die GAP¹⁴⁹, innerhalb der neu geschaffenen Verwaltungsstrukturen umgesetzt werden. In der horizontalen Dimension wird nun zu sehen sein, wie sich die Regierungs- und Verwaltungssysteme der neuen Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Vorbereitung und Vertretung politischer Entscheidungen auf der Bühne des EU-Institutionensystems darstellen.

¹⁴⁹ So hat sich mit der im Mai 2006 erfolgten Ernennung Andrzej Leppers zum Landwirtschaftsminister in Polen gezeigt, dass die in dieser Arbeit beschriebenen Tendenzen zur Professionalisierung der Arbeit der Landwirtschaftsverwaltung evtl. nicht mehr aktuell sind. Und auch in Estland sind immer wieder Entwicklungen zu verzeichnen, die Zweifel am hier postulierten Grundkonsens innerhalb des Parteiensystems aufkommen lassen, so etwa die Schwierigkeiten, die im August 2006 bei der Wahl eines neuen Präsidenten durch das Parlament auftraten.

Literaturverzeichnis

Verordnungen, Gesetze und Statuten

EU

- Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, ABl. L 161 vom 26.6.1999
- Verordnung (EWG) Nr. 3906/89 des Rates vom 18. Dezember 1989 über Wirtschaftshilfe für die Republik Ungarn und die Volksrepublik Polen, ABl. L 375 vom 23.12.1989
- Verordnung (EG) Nr. 1268/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 über eine gemeinschaftliche Förderung für Maßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raumes zur Vorbereitung des Beitritts der Bewerberländer in Mittel- und Osteuropa während des Heranführungszeitraums, ABl. L 161 vom 26.6.1999

Estland

- Constitution of the Republic of Estonia (Verfassung Estland 1992), <http://www.president.ee/en/estonia/constitution.php> (Zugriff am 23.4.2005)
- Government of the Republic Act (GSR), consolidated text 2003, Riigi Teataja I 1995, 94, 1628, <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022> (Zugriff am 15.11.2004)
- Põllumajandusministeeriumi põhimäärus, Riigi Teataja I 21.11.1996, 80, 1441 (Statut des Landwirtschaftsministeriums vom 12.11.1996, Übersetzung durch Roomet Sormus)
- Põllumajandusministeeriumi põhimäärus, Riigi Teataja I, 5.12.1997, 85, 1444 (Statut des Landwirtschaftsministeriums vom 25.11.1997, Übersetzung durch Roomet Sormus)
- Põllumajandusministeeriumi põhimäärus, Riigi Teataja I 20.03.2000, 22, 128 (Statut des Landwirtschaftsministeriums vom 17.3.2000, Übersetzung durch Kerttu Taidre)
- Põllumajandusministeeriumi põhimäärus, Riigi Teataja I 12.8.2004, 61, 433, (Statut des Landwirtschaftsministeriums vom 30.7.2004, Übersetzung durch Roomet Sormus)
- Public Service Act (GöDEst), consolidated text Aug. 2003, RT 1 1995, 16, 228, <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022> (Zugriff am 15.11.2004)
- Riigikantselei põhimäärus, Riigi Teataja 18.11.1996, 79, 1406 (Satzung der Staatskanzlei vom 12.11.1996, Übersetzung durch Kerttu Taidre)
- Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ameti põhimäärus, Riigi Teataja Lisa 31.07.2000, 86, 1282 (Statut des Landwirtschaftlichen Register- und Informationsamtes vom 21.7.2000, Übersetzung durch Kerttu Taidre)

Polen

- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 października 2003r. w sprawie nadania statutu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz. U. 2003 Nr. 198, nr.1926/1927 (Statut der ARiMR vom 31.10.2003, eigene Übersetzung)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 maja 1995 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Dz. U. z 1995 r. Nr.61, poz. 311 (Statut des Landwirtschaftsministeriums vom 23.5.1995, eigene Übersetzung)

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 1996 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Dz. U. z 1996 r. Nr.107, poz. 503 (Statut des Landwirtschaftsministeriums vom 20.8.1996, eigene Übersetzung)
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 marca 1997 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Dz. U. z 1997 Nr.22, poz. 115 (Statut des Landwirtschaftsministeriums vom 4.3.1997, eigene Übersetzung)
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lutego 1998 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Dz. U. z 1998 Nr.23, poz. 122 (Statut des Landwirtschaftsministeriums vom 18.2.1998, eigene Übersetzung)
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1998 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Dz. U. z 1998 Nr.115, poz. 746 (Statut des Landwirtschaftsministeriums vom 26.8.1998, eigene Übersetzung)
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 marca 2000 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Dz. U. z 2000 Nr.16, poz. 208 (Statut des Landwirtschaftsministeriums vom 7.3.2000, eigene Übersetzung)
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 marca 2001 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Dz. U. z 2001 r. Nr.23, poz. 274 (Statut des Landwirtschaftsministeriums vom 22.3.2001, eigene Übersetzung)
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2002 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi, M.P. 2002 Nr.3, poz. 58 (Statut des Landwirtschaftsministeriums vom 18.1.2002, eigene Übersetzung)
- Statut Agencji Rynku Rolnego z dnia 21 listopada 1996 r., Dz. U. z 1996 r. Nr.138, poz. 641 (Statut der ARR vom 21.11.1996, eigene Übersetzung)
- Uchwała 121/90 Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1990 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (Statut des Landwirtschaftsministeriums vom 18.2.1998, eigene Übersetzung)
- Uchwała 24/90 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 1990 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (Statut des Landwirtschaftsministeriums vom 12.2.1990, eigene Übersetzung)
- Ustawa o działach administracji rządowej z dnia 4 września 1997 r., Dz. U. 1999 Nr.82, poz. 928 (Gesetz über die Regierungsbereiche vom 4.9.1997)
- Ustawa o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów z dnia 8 sierpnia 1996 r., Dz. U. z 1999 r. Nr. 82, poz. 929 – tekst jednolity (Gesetz über die Organisation und Arbeitsweise des Ministerrates vom 8.8.1996, Einheitstext von 1999)
- Ustawa o Radzie Ministrów z dnia 8 sierpnia 1996, Dz. U. 2003 Nr.24, poz.199 (Gesetz über den Ministerrat vom 8.8.1996, Einheitstext von 2003)
- Ustawa o służbie cywilnej z dnia 18 grudnia 1998 r., Dz. U. z 1999 r. Nr. 49, poz. 483 (Gesetz über den öffentlichen Dienst vom 18.12.1998)
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2003 o zmianie ustawy o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz. U. 2003 nr.171, poz.1661 (Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Schaffung der Agentur für Restrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft vom 27.8.2003)

- Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz. U. z 1994 r. Nr.1, poz. 2 (Gesetz über die Schaffung der Agentur für Restrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft vom 29.12.1993)
- Ustawa z dnia 7 czerwca 1990 o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego, Dz. U. z 1997 r. Nr.142, poz. 951 – tekst jednolity (Gesetz über die Schaffung der Agentur für den Agrarmarkt vom 7.6.1990, Einheitstext von 1997)
- Verfassung der Republik Polen vom 2.4.1997 (Verfassung Polen 1997), in: Brunner, Georg (Hrsg.): Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Staaten Osteuropas VSO, I Ostmitteleuropa, Berlin
- Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2003 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi, M.P. 2003 Nr. 52, poz. 833 (Statut des Landwirtschaftsministeriums vom 14.11.2003, eigene Übersetzung)

Sekundärliteratur

- Aberbach, Joel D./ Putnam, Robert/ Rockman, Bert A. (1981): Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, Cambridge, Massachusetts/ London, England 1981
- Agh, Attila (2002): The Reform of State Administration in Hungary: The capacity of core ministries to manage the Europeanisation, Budapest Papers on Europeanisation, No. 7, : Hungarian Centre for Democracy Studies Foundation, Budapest 2002
- Amtsblatt der Europäischen Union (2003): Sonderbericht Nr. 6/ 2003 über Partnerschaften ("Twinning") als Hauptinstrument zur Unterstützung des Institutionenaufbaus in Bewerberländern, zusammen mit den Antworten der Kommission (2003/ C 167/02), Brüssel 2003
- Arnsward, Sven (2000): EU Enlargement and the Baltic States, The Finnish Institute of International Affairs/ Jean Monnet Haus, Helsinki/ Berlin 2000
- Arthur Benz (2004): Institutionentheorie und Institutionenpolitik, in: Benz, Artur/ Siedentopf, Heinrich/ Sommermann, Karl-Peter (Hrsg.): Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung, Berlin 2004
- Axt, Heinz-Jürgen (2000): Solidarität und Wettbewerb – die Reform der EU-Strukturpolitik, Gütersloh 2000
- Baker, Randall (1992): Scale and administrative Performance: The governance of small states and microstates, in: Baker, Randall (Hrsg. 1992): Public Administration in Small and Island States, West Hartford 1992, S.5-25
- Banaszak, Bogusław: Einführung in das polnische Verfassungsrecht, Breslau 2003
- Beichelt, Timm (2001a): Demokratische Konsolidierung im postsozialistischen Europa, Opladen 2001
- Beichelt, Timm (2001b): Muster parlamentarischer Entscheidungsproduktion in Mitteleuropa, in: Wiesenthal, Helmut: Gelegenheit und Entscheidung: Policies und Politics erfolgreicher Transformationsforschung, Wiesbaden 2001
- Benedict, Burton (1966): Problems of smaller territories, in: Banton, M. (Hrsg.): The Social Anthropology of Complex Societies, London 1966, S.23–36
- Benedict, Burton (1967): Sociological aspects of smallness, in: Benedict, Burton (Hrsg.): Problems of smaller Territories, London 1967, S.45-55

- Bie, J. (2002): Kadry to nasza sprawa (Das Personal ist unsere Sache), Rzeczpospolita 11.9.2002
- Bingen, Dieter (1999): Die Republik Polen. Eine kleine politische Landeskunde, Landsberg 1999
- Birker, Ernst et al. (2000): Report on an Assessment of the Twinning Instrument under Phare, Brussels 2000
- Blondel, Jean/ Müller-Rommel, Ferdinand (2001): Cabinets in Eastern Europe, New York 2001
- BMELF (2002): TRANSFORM-Programm der Bundesregierung für Osteuropa (<http://www.bmz.de/include/cgibin/druck.pl?default>), 20.8.2002
- Böddener, Astrid (2006): Die Estnische Ministerialverwaltung am Beispiel der Landwirtschaft: Ein Musterfall der neuen EU-Mitgliedsländer?, Forschungspapiere "Probleme der öffentlichen Verwaltung in Mittel- und Osteuropa", Heft 5, Potsdam 2006
- Böhret, Carl (1983): Politik und Verwaltung, Opladen 1983
- Bönker, Frank (2005): The Political Economy of Fiscal Reform in Central-Eastern Europe: A Comparative Analysis of Hungary, Poland, and the Czech Republic. Cheltenham, UK/Brookfield, US 2005
- Börzel, Tanja A. (1999): Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain. *Journal of Common Market Studies* 39 (4) 1999, S.573-596
- Börzel, Tanja A./ Risse, Thomas (2000): When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change, Paper presented at the Annual Convention of the American Political Science Association, 31.8.- 3.9 2000, Washington DC
- Börzel, Tanja A./ Risse, Thomas (2003): Conceptualizing the Domestic Impact of Europe, in: Featherstone, Kevin; Radaelli, Claudio M., *The Politics of Europeanization*, Oxford 2003, S.57-80
- Bossaert, Danielle/ Demmke, Christoph (2002): Der öffentliche Dienst in den Beitrittsstaaten, Maastricht 2002
- Brunner, Georg (2002): Präsident, Regierung und Parlament: Machtverteilung zwischen Exekutive und Legislative, in: Luchterhandt, Otto (Hrsg.): *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS*, Berlin 2002, S.67-122
- Brusis, Martin (2001): Institution Building for Regional Development: A Comparison of the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland, and Slovakia, in: Beyer, J.; Wielgohs, J.; Wiesenthal, H. (eds.), *Successful Transitions*, Baden-Baden, S.223-242
- Brusis, Martin/ Dimitrov, Vesselin (2001): Executive configuration and fiscal performance in post-communist central and eastern Europe, in: Goetz, Klaus.H. (Hrsg): *Executive Government in Central and Eastern Europe*, Sonderausgabe des *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, Nr. 6 (2001), S.888-910
- Caporaso, James/ Cowles, Maria/ Risse, Thomas (Hrsg 2001): *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca/ New York 2001
- Centrum Informacyjne Rządu (2004): Treść expose premiera Marka Belki (Regierungserklärung des Premierministers Marek Belka), Warschau 2004
- Christensen, Tom (2003): Organization theory and public administration, in: Peters, Guy/ Pierre, Jon (Hrsg.): *Handbook of public administration*, London 2003

- Christopher Puzey (2003): Creating a Civil Service in Post-Communist Poland: Domestic Interests, 'Political Memory'¹ and the Impact of Europeanization Paper prepared for the ECPR General Conference, 18 – 21 September 2003, Marburg
- Claasen, Ralf (2002): *Jenseits des Sonderfalls*, Aachen 2002
- Crawford, Beverly/ Lijphart, Arend (1997): Old Legacies, New Institutions: Explaining Political and Economic Trajectories in Post-Communist Regimes, in: Crawford, Beverly/ Lijphart, Arend, *Liberalization and Leninist Legacies*, Berkeley 1997, S.1-39
- Criscitello, Annarita (1994): The political role of cabinet ministers in Italy, in: Laver, Michael and Kenneth Shepsle (Hrsg.) (1994), *Cabinet ministers and parliamentary government*, Cambridge/USA 1994
- Csaki, Csaba/ Nucifora, Antonio (2002), *The Agrarian Economies of Central-Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States: An Update on Status and Progress 2001*, The World Bank, ECSSD Working Paper No. 36, Washington DC 2002
- Csaki, Csaba/ Zuschlag, Alan (2003): *The Agrarian Economies of Central-Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States: An Update on Status and Progress in 2002*, The World Bank ECSSD Environmentally and Socially Sustainable Development, Working Paper No. 37, Washington DC 2003
- Czaputowicz, Jacek (2004/2005): *Służba cywilna w Polsce - między polityzacją a profesjonalizacją* (Der öffentliche Dienst in Polen – zwischen Politisierung und Professionalisierung), in: *Sluzba Cywilna Nr.9* (2004/2005), S.27-46
- Dahlmann, Olaf (2002): *Regierungsstabilität in Estland*, unv. Diplomarbeit, Universität Potsdam, 2002, <http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2005/519>
- Davidova, Sophia/ Buckwell, Allan (2000): Transformation of CEEC Agriculture and Integration with the EU: Progress and Issues, in: Tangermann, Stefan/ Banse, Martin (eds.): *Central and Eastern European Agriculture in an expanding European Union*, Wallingford/ New York 2000
- Derdziuk, Zbigniew et. al. (1998): *Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień 1996 – wrzesień 1997)* (Bericht über die durchgeführte Analyse und Beurteilung der Einführung des öffentlichen Dienstes, August 1996 – September 1997), Warschau 1998
- DiMaggio, Paul/ Powell, Walter (1983): The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organization fields, in: *American Sociological Review* Nr.48 (1983), S.147-160
- Dimitrov, Vesselin/ Goetz, Klaus H. (2001): *Executive Capacity and Executive Performance in Post-Communist Europe - Towards an Analytical Framework*, Paper Draft, April 2000
- Dimitrova, Antoaneta L. (2001), *Enlargement Governance and Institution Building in Central and Eastern Europe: The case of the European Union's administrative capacity requirement*, Working Draft 2001
- Dimitrova, Antoaneta L. (2002): *Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement*, *West European Politics* Vol. 25, Nr.4 (2002), S.171-190
- Drechsler, Wolfgang (1995): *Estonia in Transition*, in: *World Affairs*, Vol.157 Nr.3 (1995), S.111-118
- Drechsler, Wolfgang (2000): *Public Administration in Central and Eastern Europe: Considerations from the 'State Science' Approach*, in: Burlamaqui, L./ Castro, A.C./

- Chang, H.-J. (Hrsg.): Institutions and the Role of the State, Cheltenham/ UK and Northampton/ MA 2000
- Drechsler, Wolfgang (2004): Governance, good governance, and government: the case for Estonian administrative capacity, in: Trames, Journal of the Humanities and Social Sciences, Vol. 8, Nr. 4 (2004), S.388-396
- Drechsler, Wolfgang et al. (2003): Managing Europe from Home - The Europeanisation of the Estonian Core Executive, OEUE Phase I, Occasional Paper, University of Tartu, Tartu 2003
- Duverger, Maurice (1980): A New Political System Model: Semi-Presidential Government, in: European Journal of Political Research, Vol. 8 (1980), S.165-187
- ECD/ SIGMA (2002a): Estonia – Public Service and the administrative framework. Assessment 2003, Paris 2002
- ECD/ SIGMA (2002b): Poland – Public Service and the administrative framework. Assessment 2003, Paris 2002
- Elgie, Robert (1997): Models of Executive Politics: a Framework for the Study of Executive Power Relations in Parliamentary and Semi-Presidential Regimes, Political Studies Vol.45, Nr.2 (1997), S.217-231
- Elles, Lukas (1997): Europäische Verwaltungsförderung in Mittel- und Osteuropa. Frankfurt a.M. u.a. 1997
- EU Kommission (1995): White Paper – Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union, Brüssel ^995
- EU Kommission (1997a): Agenda 2000 - Stellungnahme der Kommission zum Antrag der Estlands auf Beitritt zur Europäischen Union, Brüssel 1997
- EU Kommission (1997b): Agenda 2000 - Stellungnahme der Kommission zum Antrag der Polens auf Beitritt zur Europäischen Union, Brüssel 1997
- EU Kommission (1998b): Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte Polens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel 1998
- EU Kommission (1998c): Lage und voraussichtliche Entwicklung der Landwirtschaft in den mittel- und osteuropäischen Ländern. Zusammenfassender Bericht, Brüssel 1998
- EU Kommission (1999a): Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte Estlands auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel 1999
- EU Kommission (1999c): Reform der Strukturfonds 2000-2006 - Eine vergleichende Analyse, Brüssel 1999
- EU Kommission (2000a): Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte Estlands auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel 2000
- EU Kommission (2001a): Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte Estlands auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel 2001
- EU Kommission (2001b): Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte Polens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel 2001
- EU Kommission (2001c): The PHARE Programme. Annual Report 2000, Brüssel 2001
- EU Kommission (2002a): Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte Estlands auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel 2002

- EU Kommission (2002b): Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte Polens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel 2002
- EU Kommission (2002c): Agricultural Situation in the Candidate Countries, Country Reports on Estonia, Slovakia and Poland, Brüssel 2002
- EU Kommission (2002d): Erweiterung und Landwirtschaft: Die erfolgreiche Integration der neuen Mitgliedstaaten in die GAP – Diskussionspapier, Brüssel 2002
- EU Kommission (2003a): Umfassender Monitoring-Bericht über die Fortschritte Estlands auf die Mitgliedschaft, Brüssel 2003
- EU Kommission (2003b): Umfassender Monitoring-Bericht über die Fortschritte Polens auf die Mitgliedschaft, Brüssel 2003
- Europäischer Rat (1993): Schlußfolgerungen des Vorsitzes - Kopenhagen, Europäischer Rat, 21. und 22. Juni 1993
- FAPA (2002): Programy pomocy dla rolnictwa 1990-2002 (Hilfsprogramme für die Landwirtschaft 1990-2002), Warschau 2002
- Featherstone, Kevin (2003): Introduction: In the Name of 'Europe', in: Featherstone, Kevin /Radaelli, Claudio M. (Hrsg.), *The Politics of Europeanization*, Oxford 2003
- Featherstone, Kevin/ Radaelli, Claudio M. (2003): A Conversant Research Agenda, in: Featherstone, Kevin/ Radaelli, Claudio M. (Hrsg.): *The Politics of Europeanization*, Oxford 2003, S.331-341
- Foundation for the Development of Polish Agriculture (FDPA 2002): *Rural Poland 2002*, Warschau 2002
- Fournier, Jacques (1998): Administrative reform in the Commission opinions concerning the accession of central and eastern European countries to the European Union' in OECD/SIGMA 1998, *Preparing Public Administration for the European Administrative Space*. SIGMA Paper no. 23, CCNM/SIGMA/PUMA (98) 39, Paris 1998, S.111-118
- Franzke, Jochen (2005): *Managing Sectoral Transition. The Case of Slovak Agricultural Administration*, Forschungspapiere "Probleme der öffentlichen Verwaltung in Mittel- und Osteuropa" Heft 4, Potsdam 2005
- Główny Urząd Statystyczny (GUS 2002), Raport z wyników Powszechnego Spisu Rolnego 2002 (bericht über die Ergebnisse des Landwirtschaftszensus 2002), http://www.stat.gov.pl/dane_spol-gosp/nsp/spis_rol/rolny.htm (Zugriff am 8.11.2004)
- Glynn, Mary Ann /Abzug, Ricky (2002): Institutionalizing Identity: Symbolic Isomorphism and Organizational Names, in: *Academy of Management Journal*. Vol. 45, Nr. 1 (2002), S.267-280.
- Goetz, Klaus H. (2002): *Europeanisation in West and East: A Challenge to Institutional Theory*, University of Oslo, ARENA Programme, Oktober 2002
- Goetz, Klaus H.(1995): Ein neuer Verwaltungstyp in Mittel- und Osteuropa, in: Wollmann, Helmut (Hrsg.): *Transformation kommunistischer Gesellschaften*, Opladen 1995
- Goetz, Klaus H.(2001): Making Sense of Post-Communist Central Administration: Modernization, Europeanization or Latinization, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, Nr. 6 (2001), S.1032-1051
- Goetz, Klaus H./ Hix, Simon (2001): *Europeanised Politics*, Portland 2001

- Goetz, Klaus H./ Margetts (1999): The Solitary Center, in: *Governance*, Vol. 12, Nr. 4 (1999), S.425-453
- Goetz, Klaus H./ Wollmann, Helmut (2001): Governmentalizing Central Executives in Postcommunist Europe: a four Country Comparison, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 8 Nr. 6 (2001), S.864-887
- Göhler, Gerhard (1994): Politische Institutionen und ihr Kontext, in: derS.(Hrsg.): *Die Eigenart der Institutionen*, Baden-Baden 1994, S.19-43
- Gorlach, Krzysztof (2000): Freedom for Credit: Polish Peasant Protests in the Era of Communism and Post-Communism, in: *Polish Sociological Review* Nr.129 (2000), S.57-85
- Götting, Ulrike (1998): *Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa*, Opladen 1998
- Grabbe, Heather (2001): How does Europeanization affect CEE Governance?, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, Nr. 6 (2001)
- Grabbe, Heather (2003): Europeanisation Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process, in: Featherstone, Kevin and Radaelli, Claudio M. (Hrsg.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, S.303-327
- Grande, Edgar (1996): The State and Interest Groups in a Framework of Multi-Level Decision-Making. The Case of the European Union, in: *Journal of European Public Policy*, Vol.3, Nr.3 (1996), S.318-338.
- Grofman, Bernard/ Mikkel, Evald/ Taagepera, Rein (2000): Fission and Fusion of Parties in Estonia 1987-1999., in: *Journal of Baltic Studies* ,Vol. 31, Nr. 4 (2000), S.329-357
- Grzymala-Busse, Anna/ Innes, Abby (2003): Great expectations: the EU and domestic political competition in East Central Europe, *East European Politics and Societies* Vol. 17, Nr.1 (2003), S.64-73
- Guler, I./ Guillen, M. F./ MacPherson, J.M. (2002): Global Competition, Institutions, and the Diffusion of Organizational Practices: The International Spread of the ISO 9000 Quality Certificates, in: *Administrative Science Quarterly*, Vol. 47, Nr. 3 (2002), S.507-531
- Guz-Vetter, Marzenna (2004): Schwieriges Geld aus Brüssel. Polen und die Struktur Gelder der EU, in: *Osteuropa*, Vol.54, Nr.5-6 (2004), S.347-359
- Haas, Ernst B. (1968): *The Uniting of Europe : Political, social, and economic forces 1950-1957*, Stanford 1968
- Hall, Peter/ Taylor, Rosemary (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms, in: *Political Science*, Vol.44, Nr.5 (1996), S.936-957
- Harfst, Phillip (2001): *Regierungsstabilität in Osteuropa. Der Einfluss von Parlamenten und Parteien*, Berlin 2001
- Harmsen, Robert (1999): The Europeanisation of National Administrations: A Comparative Study of France and the Netherlands, *Governance*, Vol. 12, Nr. 1 (1999), S.81-113
- Hausner, Jerzy/ Marody, Mirosława (Hrsg. 2000): *The Quality of Governance: Poland closer to the European Union?*, Krakow 2000
- Henning, Detlef (1994): Das Baltikum. Der Weg Estlands, Litauens und Lettlands in die zweite Unabhängigkeit, in: Altmann, Franz Lothar/ Hösch, Edgar (Hrsg.): *Reformen und Reformer in Osteuropa*, Regensburg 1994, S.203-233

- Heritier, Adrienne (2001): Differential Europe: National Administrative Responses to Community Policy, in: Green Cowles, Maria; Caporaso, James; Risse, Thomas, Transforming Europe, Ithaca/ London 2001, S.44-59
- Heritier, Adrienne et al. (2001): Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking, Lanham/Boulder/New York/Oxford 2001
- Heritier, Adrienne/ Knill, Christoph (2001): Differential Responses to European Policies: A Comparison. In: Héritier, Adrienne et al.: Differential Europe. The National Impact of European Transport Policy, Lanham 2001, S.257-294
- Hesse, Joachim Jens (1993): From Transformation to Modernization: Administrative Change in Central and Eastern Europe, in: Oxford Discussion Paper Series, Centre for European Studies, Nuffield College, Oxford 1993
- Hesse, Joachim Jens (1998): Rebuilding the State: Public Sector Reform in Central and Eastern Europe, in: Lane, J.E. (Hrsg.): Public Sector Reform, London 1997, S.114-146
- Hesse, Joachim Jens/ Arthur Benz (1990): Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionenpolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1990
- Hesse, Joachim Jens/ Goetz, Klaus H. (1994): Public Sector Reform in CEE I: The Case of Poland, in: Ellwein, Thomas/ Grimm, Dieter/ Hesse, Joachim Jens/ Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 6, Baden-Baden: 1994, S.237-282
- Hoensch, Joerg K. (1998): Geschichte Polens, Stuttgart 1998
- Hogwood, Brian W. (1997): The Machinery of Government, 1979–97. Political Studies Vol.45, Nr.4 (1997), S.704-715
- Hyde-Price, Adrian G.V. (1994) : Democratization in Eastern Europe: The External Dimension, in Pridham, Geoffrey/ Vanhanen, Tatu (Hrsg.)Democratization in Eastern Europe: Domestic and International Perspectives, London 1994
- Immergut, Ellen (1990): Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care. In: Journal of Public Policy Vol.10, Nr.4 (1990), S.391-416
- Immergut, Ellen (1992): Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe, Cambridge 1992
- Ingersent, Ken A./ Rayner, A.J. (1999): Agricultural Policy in Western Europe and the United States, Cheltenham 1999
- Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO 2003): Development of Agricultural Market and Trade Policies in the CEE Candidate Countries, IAMO, Halle 2003
- Ismayr, Wolfgang (2004b): Die politischen Systeme Osteuropas im Vergleich, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.), Die politischen Systeme Osteuropas, Opladen 2004, S.9-67
- Izdebski, Hubert (1997): Historia Administracji (Geschichte der Verwaltung), Warschau 1997
- Izdebski, Hubert/ Kulesza, Michal (2004): Administracja publiczna. Zagadnienia ogolne (Öffentliche Verwaltung. Allgemeine Fragestellungen), Warschau 1999
- Jacoby, Wade (1999): The Reality behind the Potemkin Harmonization: Priest and Penitent: The European Union as a Force in the Domestic Politics of Eastern Europe, in: East European Constitutional Review, Vol. 8, Nr.1-2 (1999)

- Jacoby, Wade (2002b): Talking the Talk and Walking the Walk: The Cultural and Institutional Effects of Western Models, in: Bönker, Frank/ Müller, Katharina./ Pickel, Andreas (Hrsg.): Postcommunist Transformation and the Social Sciences, Lanham 2002
- Jacoby, Wade, 2002 (2002a): Ordering From the Menu: How Central and East European States Cope With EU Demands For Institutional Reform, Paper prepared for the ECPR Workshop 4, "Enlargement and European Governance", ECPR Joint Session Workshops, 22.-27. März 2002, Turin
- Jann, Werner (2001): Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik: Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung, in: Schröter, Eckhard (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung: Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Festschrift für Hellmut Wollmann, Opladen 2001
- Jann, Werner (2004): Entwicklungen der Ministerialverwaltung in Mittel- und Osteuropa - organisationstheoretische Zugänge und Hypothesen, in: Benz, Artur/ Sommermann, Karl-Peter/ Siedentopf, Heinrich (Hrsg.): Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung, Berlin 2004
- Jann, Werner/ Bogumil, Jörg (2005): Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, Reihe: Grundwissen Politik Bd. 36, Wiesbaden 2005
- Jessop, Bob (2001): Institutional Re(turns) and the Strategic-Relational Approach, in: Environment and Planning A, Vol. 33, Nr.7 (2001), S.1213-1235
- Juan J. Linz/ Alfred Stepan (1996): Problems of Democratic Transition and Consolidation, Baltimore and London 1996
- Kancelaria Premiera Rady Ministrow (KPRM 2003): Polska na drodze do Unii Europejskiej - Negocjacje czlonkowskie (Polen auf dem Weg in die EU – Beitrittsverhandlungen), Warschau 2003
- Kitschelt, Herbert (1995): Formation of Party Cleavages in Post-Communist Democracies, in: Party Politics, Vol.1, Nr.4 (1995), S.447-472
- Kitschelt, Herbert et al.(1999): Post Communist Party Systems, Cambridge/ New York 1999
- Kledzik, Maciej (1995): Agencja – nadzieja rolników (Die Agentur – die Hoffnung der Landwirte), Rzeczpospolita 23.5.1995
- Klingemann, Hans-Dieter (1994): Die Entstehung wettbewerbsorientierter Parteiensysteme in Osteuropa", in: Zapf, Wolfgang/ Dierkes, Meinolf (Hrsg.): Institutionenvergleich und Institutionendynamik. WZB-Jahrbuch 1994, Berlin 1994, S.13-38
- Knill, Christoph (2001): The Europeanisation of National Administrations, Cambridge 2001
- Knill, Christoph/ Lehmkuhl, Dirk (2002): The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms, in: European Journal of Political Research, Vol.41, Nr.2 (2002), S.255-280
- Koester, Ulrich (2002): Institutional Changes and Rural Development in the CEEC and CIS Region, Working Paper FAO, Rom 2002
- König, Klaus (1991): Zur Transformation einer real-sozialistischen Verwaltung in eine klassisch-europäische Verwaltung. Speyerer Forschungsberichte Nr. 99. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer 1991
- Kozuch, Barbara (1997): Polityka Rolna (Landwirtschaftspolitik), Bialystok 1997

- KPRM (2001): Komunikat po Radzie Ministrów (Mitteilung des Ministerrats), Warschau 30.10.2001
- Krzysztof Burnetko (2003): Służba Cywilna w III RP: punkty krytyczne (Der öffentliche Dienst in der III.Republik: kritische Punkte), Fundacja Stefana Batorego, Warschau 2003
- Kulesza, Michal/ Barbasiewicz, Adam (2002): Functions of Political Cabinets., in: The Polish Yearbook of Civil Service, USC, Warschau 2002, S.37-59
- Ladrech, Robert (1994): Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France, *Journal of Common Market Studies* Vol.32, Nr. 1 (1994), S.69-99
- Laffan, Brigid (2003): Managing Europe from Home: Impact of the EU on Executive Government: A Comparative Analysis, Paper prepared for ECPR Conference, Marburg 2003
- Lagerspetz, Mikko/ Maier, Konrad (2004): Das politische System Estlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas, Opladen 2004, S.71-110
- Lagerspetz, Mikko/ Vogt, Henri (1998): Estonia, in: Berglund, Sten/ Hellen, Tomas/ Aarebrot, Frank (Hrsg.): The Handbook of Political Change in Eastern Europe, Cheltenham 1998, S.55-80
- Lammich, Siegfried (1979): Polen, in: Brunner, Georg /Meissner, Boris (Hrsg.): Verfassungen der kommunistischen Staaten, Paderborn, München, Wien, Zürich 1979, S.329-349
- Laver, Michael/ Shepsle, Kenneth (1994): Cabinet Ministers and Parliamentary Government. The Political Economy of Institutions and Decisions, Cambridge 1994
- Leiber, Tobias (2001): Can SAPARD Form the Foundations for Agri- Environmental Sustainability? Paper presented at the ACE Seminar on Sustainable Agriculture in Central and Eastern European Countries: The Environmental Effects of Transition and Needs for Change, 10.-16. September, Nitra, Slowakei
- Lepsius, M. Rainer (1997): Institutionalisierung und Deinstitutionalisierung von Rationalitätskriterien, in: Göhler, Gerhard (Hrsg.): Institutionenwandel, Leviathan-Sonderheft Nr. 16 (1996), Opladen, 1997
- Lewis, Paul (2005): EU enlargement and party systems in Central Europe, in: *The Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 21, Nr. 2 (2005), S.171-199
- Lieven, Anatol (1993): The Baltic Revolution. Estonia, Latvia, Lithuania and the path to Independence, New Haven/ London 1997 (Reprint)
- Lijphart Arend (1971): Comparative Politics and the Comparative Method, in: *American Political Science Review*, Vol.45 (1971), S.682-93
- Lijphart, Arend (1975): The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research, in: *Comparative Political Studies*, Vol.8 (1975), S.169-181
- Lindenberg, Siegwart (1991): Die Methode der abnehmenden Abstraktion: Theoriegesteuerte Analyse und empirischer Gehalt, in: Esser, Hartmut/ Troitzsch, Klaus G. (Hrsg.): Modellierung sozialer Prozesse, Informationszentrum Sozialwissenschaften, Bonn 1991, S.29-78
- Linz, Juan J. (1994): Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a Difference?, in: Linz, Juan J. /Valenzuela, Arturo (Hrsg.): The Failure of Presidential Democracy, Baltimore 1994, S.3-87
- Lippert et al. (2001): Europeanization of CEE Executives: EU Membership Negotiations as a Shaping Power, in: *Journal of European Public Policy* Vol.8 Nr.6 (2001), S.980-1012

- Lippert, Barbara/ Umbach, Gaby (2004): EU-Beitritt als Herausforderung für die Verwaltungen in Mittel- und Osteuropa: uniformer Europäisierungsdruck – individuelle Reformpfade, in: Lippert, Barbara (Hrsg.): Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung, Baden-Baden 2004, S.111-138
- Lippert, Barbara/ Umbach, Gaby (2005): The Pressure of Europeanisation. From post-communist administrations to normal players in the EU system, Baden-Baden 2005
- Lipset, Martin Seymour and Stein Rokkan (Hrsg. 1967): Party Systems and Voter Alignments, Cross National Perspectives, New York 1964
- Lipton, David/ Sachs, Jeffrey (1990): Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland, in: Brookings Papers on Economic Activity No.1, S.75-147
- Lowenthal, David (1987): Social features, in: Clarke, C. and Payne, T. (Hrsg.): Politics, Security and Development in Small States, London 1987, S.26–49.
- Luchterhandt, Otto (2002): Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS.Probleme der Ausbildung stabiler Machtinstitutionen, Berlin 2002
- Mackiewicz, Marta et al. (2001): Public Finance in Poland 1989-2001. Case study of transformation, Gdansk 2001
- March, James .G./ Olson, Johan P. (1984): The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, in: The American Political Science Review, 1984Hesse, Joachim Jens: From Transformation to Modernization: Administrative Change in Central and Eastern Europe, in: American Political Science Review Vol. 78 (1984), S.734-749
- March, James .G./ Olson, Johan P. (1989): Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, New York 1989
- Marody, Mirosława/ Wilkin, Jerzy (2002): The Vagaries of Institution Building: Poland's Adjustment to the European Union, FES: EU-Monitoring VI, Krakow 2002
- Matthes, Claudia-Yvette (2002): Polen - vom personalisierten zum rationalisierten Parlamentarismus, in: Kraatz, Susanne; von Steinsdorff, Silvia, Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa, Opladen 2002, S.87-108
- Mayntz, Renate/ Scharpf Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und Politische Steuerung. Frankfurt a. M./New York 1995, S.39-72
- Merkel, Wolfgang (1996): Institutionalisierung und Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa, in: Merkel, Wolfgang/ Sandschneider, Eberhard/ Segert, Dieter (Hrsg.): Systemwechsel 2, Opladen 1996, S.73-112
- Merkel, Wolfgang (1999): Systemtransformation. Eine Einführung in Theorie und Praxis der Transformationsforschung, Opladen 1999
- Merkel, Wolfgang/ Sandschneider, Eberhard (Hrsg. 1997): Parteien im Transformationsprozeß, Opladen 1997
- Meyer, John/ Rowan, Brian (1991): Formal Structure as Myth and Ceremony, in: Powell/ Di Maggio (Hrsg.): The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago/ London 1991, S.530-554
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2001a): Getting on track: civil service reform in post-communist Hungary. Journal of European Public Policy Vol. 8, Nr. 6 (2001), S.960–979
- 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, 22.-27.März 2002, Turin
- 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 (2004), S.71-103
- Milczarek, Dominika (2002): Privatisation as a Process of Institutional Change: The Case of State Farms in Poland, Aachen 2002
- Ministry of Agriculture (1997): Overview 1996, Tallinn 1997
- Ministry of Agriculture (1998): Overview 1997, Tallinn 1998
- Ministry of Agriculture (1999): Overview 1998, Tallinn 1999
- Ministry of Agriculture (2000): Overview 1999, Tallinn 2000
- Ministry of Agriculture (2001): Overview 2000, Tallinn 2001
- Ministry of Agriculture (2002): Overview 2001, Tallinn 2002
- Ministry of Agriculture (2003): Overview 2002, Tallinn 2003
- Ministry of Agriculture (2004): Overview 2003, Tallinn 2004
- Mizruchi, Mark S./ Fein, Lisa C. (1999): The Social Construction of Organizational Knowledge: A Study of the Uses of Coercive, Mimetic, and Normative Isomorphism, in: Administrative Science Quarterly, Vol.44, Nr.4 (1999), S.653-683
- Moravcsik, Andrew (1991): Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community. in: International Organization Vol.45, Nr.1 (1991), S.19-56
- Morhard, Bettina (2000): Das deutsch-polnische Grenzgebiet als Sonderfall europäischer Regionalpolitik: die institutionelle Ausgestaltung zur Förderung grenzüberschreitender Kooperation im Kontext der EU-Erweiterungsstrategien im Zeitraum von 1989 bis 1998, Berlin u.a. 2000
- Müller, Katharina (1999): The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe, Cheltenham, Northampton/ MA 1999
- Müller-Rommel, Ferdinand (2001): Cabinets in post-communist East-Central Europe and the Balkans: Empirical findings and research agenda, in: Blondel, Jean/ Müller-Rommel, Ferdinand: Cabinets in Eastern Europe, London 2001, S.193-201
- Müller-Rommel, Ferdinand and Katja Fettelschoss (2004): Cabinet Government and Cabinet Ministers in Central Eastern European Democracies: A Descriptive Cross National Evaluation, Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, University of Uppsala, 13.-18. April 2004
- Müller-Rommel, Ferdinand/ Sootla, Georg (2001): Estonia, in: Blondel, Jean/ Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.): Cabinets in Eastern Europe, New York 2001, S.17-28
- Niklewicz, Konrad (2004): Sekretariat Europejski zastapi UKIE (Europasekretariat ersetzt das UKIE), in: Gazeta Wyborcza 4.2.2004
- Nohlen, Dieter/Kasapovic, Mirjana (1996): Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa. Opladen 1996
- North, Douglass C. (1990): Institutions, Institutional Change and Economic Performance. New York 1990

- Nowakowska, Agata (2001): Dieta a la Miller (Diät a la Miller), Gazeta Wyborcza 16.11.2001
- Nunberg Barbara/ Barbone, Luca (1999): Breaking Administrative Deadlock in Poland: Internal Obstacles and External Incentives, in: Nunberg, Barbara (Hrsg.): The State after Communism. Administrative Transition in Central and Eastern Europe, The World Bank, Washington D.C. 1999
- Nunberg, Barbara (Hrsg. 1999a): The State after Communism. Administrative Transitions in Central and Eastern Europe, Washington 1999
- OECD (1996): Review of agricultural policies: Estonia, Paris 1996
- OECD (2002a): Agricultural Policies in Transition Economies, Paris 2002
- OECD (2002b): Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 2002. Highlights, Paris 2002
- OECD/ SIGMA (2003b): Poland – Public Service and the administrative framework. Assessment 2003, Paris 2003
- OECD/ SIGMA 1999a: SIGMA-Baselines – Control and Management System Baselines for European Union Membership, Paris 1999
- OECD/ SIGMA 1999b: European Principles for Public Administration, SIGMA Papers No. 27, Paris 1999
- OECD/ SIGMA(2003a): Estonia – Public Service and the administrative framework. Assessment 2003, Paris 2003
- OECD/SIGMA (2001): Public Expenditure Management Manual, Paris 2001
- Offe, Claus (1991): Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Merkur Vol.45, Nr.4 (1991), S.278-292
- Offe, Claus (1996): Designing Institutions in East European Transitions, in: Goodin, Robert (Hrsg.), The Theory of Institutional Design, Cambridge 1996, S.199-226
- Olsen, Johan P. (2003): Towards a European administrative space?, in: Journal of European Public Policy, Vol. 10 Nr.4 (2003), S.506-531
- Olsen, Johan P.(2002): The many faces of Europeanization, ARENA Working Papers WP 01/2, Oslo 2002
- Orenstein, Mitchell (1999): A Political-Institutional Analysis of Pension Reform in the Postcommunist Countries, New York/ Syracuse 1999
- Orlean, Rita (1996): Die öffentliche Verwaltung Polens und die Anpassung von human resources an die neue ökonomisch-soziale Situation: unter besonderer Berücksichtigung von Transformation und Assoziation seit 1985, Brühl/Rheinland 1996
- Ostrom, Elinor (1991): Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Towards Complementarity, in: American Political Science Review Vol.85 (1991), S.237-243
- Ostrom, Elinor: (1990): Governing the Commons, New York 1990
- Papadimitriou, Dimitiris/ Phinnemore, David (2003): Exporting Europeanization to the Wider Europe: the Twinning Exercise and Administrative Reform in the Candidate Countries and Beyond, Journal of Southeast European and Black Sea Studies, Vol. 3, Nr. 2 (2003), S.1-22
- Paradowska, Janina (1999): Na początku jest chaos (Am Anfang war das Chaos), Polityka 11 (1999)

- Paradowska, Janina (2000): *Ludzie z cienia (Leute im Schatten)*, Polityka 12 (2000)
- Paradowska, Janina (2001): *Pełniący obowiązki. Służba Cywilna w stanie nieczynnym (Geschäftsführende. Der öffentliche Dienst außer Betrieb)*, Polityka 22 (2001)
- Peters, Guy (1999): *Institutional Theory in Political Science*, London 1999
- Pierson, Paul (1994): *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge 1994
- Pierson, Paul (1998): *The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis*, in: Sandholtz, Wayne/ Stone Sweet, Alec (Hrsg.): *European Integration and Supranational Governance*, Oxford 1998, S.27-58
- Pollitt, Christopher (2004): *Castles build on Sand? Agencies in Latvia*, in: Pollitt, Christopher/ Talbot, Colin (Hrsg.): *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, London 2004, S.283-296
- Pollitt, Christopher et al. (2001): *Agency Fever?*, in: *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol.3, Nr.3 (2001), S.271-290
- PRIA (2005): *PRIA 2000-2005*, http://www.pria.ee/pria/pria_aastaraamat_200/pria_2000-2005/inglise_keeles/#aasta3 (Zugriff am 2.12.2005)
- Pridham, Geoffrey (1994): *Democratization in Eastern Europe: domestic and international perspectives*, London 1994
- Pridham, Geoffrey (2000): *On the Cusp between Democratic Transition and Consolidation in East-Central Europe? Regime Change patterns and External Impacts Reassessed*, München 2000
- Przeworski, Adam/ Teune, Henry (1970): *The Logic of Comparative Social Inquiry*, New York 1970
- Pyszna, Dorota/Vida, Krisztina (2002): *The Management of Accession to the European Union in Poland and Hungary*, Institute for World Economics. Hungarian Academy of Sciences, Working Papers, No. 128, (in cooperation with the IEP), Budapest 2002
- Raadschelders, Julie Bivin (1992): *Definitions of smallness: a comparative study*, in: Baker, Randall (Hrsg.): *Public Administration in Small and Island States*, West Hartford 1992, S.26-33
- Radaelli, Claudio M. (2003): *The Europeanization of Public Policy*, in: Featherstone, Kevin; Radaelli, Claudio M., *The Politics of Europeanization*, Oxford 2003, S.27-56
- Randma, Tiina (2001a): *A Small Civil Service in Transition: The Case of Estonia*, in: *Public Administration and Development* 2001, Vol. 21 (2001), S.41-51
- Randma, Tiina (2001b): *Civil Service Careers in Small and Large States. The Cases of Estonia and the United Kingdom*. Baden-Baden 2001
- Randma-Liiv, Tiina (2005): *Performance Management in Transitional Administration: introduction of pay-for-performance in the Estonian civil service*, in: *Journal for Comparative Policy Analysis*, Vol.7, Nr.1 (2005), S.95-115.
- Randma-Liiv, Tiina (i.E.): *Estonian Central Government: Made in Estonia?*, in: Jann, Werner et al. (Hrsg.): *Restructuring Central European Ministerial Administration. Comparing Changes in Estonia, Poland and Slovakia*

- Randma-Liiv, Tina (2004): Challenges of Europeanisation for Small Civil Services based on 'Small State Sociology', Paper presented for EGPA 2004 Annual Conference, 1.-4-September 2004, Ljubljana
- Raun, Toivo U. (2001a): Estonia and the Estonians, Stanford California 2001
- Redecker, Niels von (2001): Ist Polen auf dem Weg zu einem Recht des öffentlichen Dienstes?, in: Luchterhandt, Otto (Hrsg.): Verwaltung und Verwaltungsrecht im Erneuerungsprozess Osteuropa S.Berlin 2001, S.91-138
- Redecker, Niels von (2003): Das polnische Beamtenrecht: Entwicklung und Stand beim Beitritt Polens zur Europäischen Gemeinschaft, Frankfurt a.M. 2003
- Regulski, Jerzy (1999): Building Democracy in Poland. The State Reform of 1998, Budapest 1999
- Rhodes, R.A.W. (1995): From Prime Ministerial Power to Core executive, in: Rhodes, R.A.W./Dunleavy, P.; Prime Minister, Cabinet and Core Executive, Basingstoke 1995
- Rhodes, Rod A.W. / Dunleavy, Patrick (Hrsg. 1995): Prime Minister, Cabinet and Core Executive, London 1995
- Richards, Jeffrey (1982): Politics in Small Independent Communities: Conflict or Consensus?, in: Journal of Commonwealth and Comparative Politics Vol.20, Nr.2 (1982), S.155-171
- Rieger, Elmar (1996): Agrarpolitik: Integration durch Gemeinschaftspolitik?, in: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen 1996, S.401-428
- Rieger, Elmar (2004): Wohlfahrt für Bauern? Die Osterweiterung der Agrarpolitik, Osteuropa Vol.54, Nr. 5-6 (2004), S.296-315.
- Risse, Thomas/ Green Cowles, Maria/ Caporaso, James (2001): Europeanization and Domestic Change: Introduction, in: Green Cowles, Maria/ Caporaso, James/ Risse, Thomas (Hrsg.): Transforming Europe, Ithaca/ London 2001, S.1-20
- Rüb, Friedbert (2001): Schach dem Parlament! Regierungssysteme und Staatspräsidenten in den Demokratisierungsprozessen Osteuropas, Wiesbaden 2001
- Rydlewski, Grzegorz (2000): Regierung und Regierungsverwaltung in Polen, in: WeltTrends Nr. 27 (Sommer 2000), S.41-59
- Rydlewski, Grzegorz (2001): Sluzba Cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doszwiadczen innych panstw i podstawowe akty prawne (Der öffentliche Dienst in Polen. Übersicht über die Lösungen vor dem Hintergrund der Erfahrungen anderer Staaten und grundlegende Rechtsakte), Warschau 2001
- Rydlewski, Grzegorz (2002): Rządowy system decyzyjny w Polsce (Das Entscheidungssystem der Regierung in Polen), Warszawa 2002
- Sanders, David/ Herman, Valentine (1977): The Stability and Survival of Governments in Western Europe, in: Acta Politica, Vol.12, Nr.3 (1977), S.346-377
- Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikformen, Opladen 2000
- Scherpereel, John (2003): Appreciating the Third Player: The European Union and the Politics of Civil Service Reform in East-Central Europe. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, August 2003, Philadelphia

- Schimmelfennig, Frank (2002): Introduction: The Impact of International Organizations on the Central and Eastern European States - Conceptual and Theoretical Issues, in: Linden, Ronald H., Norms and Nannies, Lanham/ Boulder/ New York/ Oxford 2002, S.1-29
- Schimmelfennig, Frank/ Engert, Stefan/ Knobel, Heiko (2002): Costs, Commitments, and Compliance. The Impact of EU Democratic Conditionality in European Non-Member States, EUI Working Paper, RSC No. 2002/29, San Domenico 2002
- Schimmelfennig, Frank/ Engert, Stefan/ Knobel, Heiko (2005): The Impact of EU Political Conditionality, in: Schimmelfennig, Frank/ Sedelmeier, Ulrich (Hrsg.): The Europeanization of Central and Eastern Europe, Ithaca/ London 2005, S.29-50
- Schimmelfennig, Frank/ Sedelmeier, Ulrich (2004): Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe, in: Journal of European Public Policy Vol.11, Nr. 4 (2004), S.661-679
- Schmidt, Vivien A. (2001): Europeanization and the Mechanisms of Economic Policy Adjustment, in: European Integration Online Papers (EIoP) Vol.5 (2001), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-006a.htm> (Zugriff am 28.10.2003)
- Schmidt, Vivien A. (2002), Europeanization and the Mechanisms of Economic Policy Adjustment, Journal of European Public Policy Vol.9, Nr.6 (2002), S.894-912
- Segert, Dieter (1997): Parteien und Parteiensysteme in der Konsolidierung der Demokratien Osteuropas, in: Merkel, Wolfgang/ Sandschneider, Eberhard (Hrsg.): Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozeß, Opladen 1997, S.57-99
- Segert, Dieter/ Stöss, Richard (1997): Entstehung, Struktur und Entwicklung von Parteiensystemen in Osteuropa nach 1989 - Eine Bilanz. In Segert, Dieter/ Stöss Richard/ Niedermayer, Oskar (Hrsg.): Parteiensysteme in postkommunistischen Gesellschaften Osteuropas, Opladen, S.379-428
- Shepsle, Kenneth (1989): Studying institutions: some lessons from the rational choice approach, in: Journal of Theoretical Politics, Vol.1, Nr.2 (1989), S.131-147
- Shugart, Matthew S./ Carey, John M. (1992): Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge 1992
- Siedentopf, Heinrich/ Speer, Benedikt (2002): Der Europäische Verwaltungsraum – forschungsleitende Fragestellungen aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht, in: König, Klaus (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden 2002
- Simon, Herbert (1957). A Behavioral Model of Rational Choice, in: ders.: Models of Man. Social and Rational. New York 1957, S.241-260
- Skocpol Theda (1992): Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States, Cambridge 1992
- Sommer, Jan (2001): The Price of Change - implementation structures of SAPARD in CEECs, paper presented at the ACE Seminar on Sustainable Agriculture in Central and Eastern European Countries: The Environmental Effects of Transition and the Need for Change 10. -16.September 2001, Nitra
- Sootla, G. and H. Roots (1999): The Civil Service in the Republic of Estonia, in Verheijen, Tony (Hrsg): Civil Service Systems in Central and Eastern Europe, Cheltenham, UK 1999, S.235-266
- Sootla, Georg (2001): Evolution of Roles of Politicians and Civil Servants During the Post-Communist Transition in Estonia, in: Verheijen, Tony (Hrsg.): Politico-Administrative Relations: Who rules?, NISPAcee, Bratislava 2001, S.109-146

- Sootla, Georg/ Sootla, Erik (2004): National Coordination of EU Policy-Making: The Impact of Institutional Context vs. Smallness, Paper presented at EGPA Annual Conference, 1.-4-September 2004, Ljubljana
- Sootla, Georg/ Velthut, Annika (2002): The politico-administrative dichotomy at the "core executive": the Estonian example, Paper prepared for the NISPAcee Conference, 25-27.April 2002, Kraków
- Speer, Benedikt (2001): Das SIGMA-Programm der OECD. Ein Governance-Ansatz für Mittel- und Osteuropa?, in: König, Klaus/ Adam, Markus (Hrsg.): Governance als entwicklungspolitischer Ansatz, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer 2001
- Staronova, Katarina (2003): Role and Role Perceptions of Senior Officials in Slovakia, Working Paper, NISPAcee-Annual Conference 10-12. April 2003, Bukarest
- State Chancellery (2004a): Public Administration in Estonia, State Chancellery of the Republic of Estonia, Tallinn 2004
- State Chancellery (2004b): Yearbook of Public Service, Tallinn 2004
- Steen, Anton (1997): The Baltic elites after the change of regime, in H. Best & U. Becker (eds.). Elites in Transition. Opladen 1997, S.149-170
- Steen, Anton/ Ruus, Jüri (2002): Change of Regime - Continuity of Elites? The Case of Estonia, in: East European politics and societies, Vol.16, Nr.1 (2002), S.223-248
- Steffani, Winfried (1996): Parlamentarisch-Präsidentielle „Mischsysteme“?, in: Luchterhandt, Otto (Hrsg.): Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS, Berlin 1996, S.17-66
- Steffani, Winfried (2002): Parlamentarisch-präsidentielle "Mischsysteme"? Bemerkungen zum Stand der Forschung in der Politikwissenschaft, in: Luchterhandt, Otto (Hrsg.): Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS, Berlin 2002, S.17-66
- Steinmo, Sven/ Thelen, Kathleen/ Longstreth, Frank (Hrsg.): Structuring Politics, Cambridge 1992
- Strohbach, Astrid (i.E.): Governing Estonia, in: Jann, Werner et al. (Hrsg.): Restructuring Central European Ministerial Administration. Comparing Changes in Estonia, Poland and Slovakia
- Subotic, Malgorzata (1998): Klocki lego do wzięcia (Legosteine zur freien Verfügung), Rzeczpospolita 23.10.1998
- Sutton, P. (1987): Political aspects, in: Clarke, C. and T. Payne (Hrsg.). Politics, Security and Development in Small States, London 1987, S.3-25
- Sverdrup, Ulf (2002): Towards a European public administration policy?, Paper prepared for the SCANCOR workshop: 'Transnational regulations and transformation of states' 22.-23. Juni 2001, Stanford, California
- Szczerbiak, Aleks (2001): The Polish Peasant Party. A mass party in postcommunist Eastern Europe?, in: East European Politics and Societies Nr.3 (2001), S.554-588
- Szczerbiak, Aleks (2003): Old and New Divisions in Polish Politics, in: Europe-Asia Studies, Vol.55 Nr.5 (2003), 729-746
- Torres-Bartyzel/ Kacprowicz (1999): The National Civil Service System of Poland, in: Verheijen, Tony (Hrsg.): Civil Service Systems in Central and Eastern Europe, Aldershot 1999

- Tragl, Stefanie (2004a): Landwirtschaftsverwaltung in Polen, Forschungspapiere "Probleme der öffentlichen Verwaltung in Mittel- und Osteuropa" Heft 1, Potsdam 2004
- Tragl, Stefanie (2005): The Development of Polish Telecommunications Administration (1989-2003), Forschungspapiere "Probleme der öffentlichen Verwaltung in Mittel- und Osteuropa" Heft 2, Potsdam 2005
- Tsebelis, George (1995): Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism, in: *British Journal of Political Science* Vol.25 (1995), S.289-236
- Tsebelis, George (2000): Veto Players and Institutional Analysis, in: *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol.13, Nr.4 (2000), S.441-474
- Tsebelis, George (2002): *Veto Players. How political institutions work*, Princeton 2002
- Uhlig, Dominik (2004), Rząd Millera załatwia stołki urzędnikom (Die Regierung Miller besorgt Posten für Beamte), *Gazeta Wyborcza* 29.4.2004
- UNITAR (1969): *Status and Problems of Very Small States and Territories*, New York 1969
- Urząd Rady Ministrów (URM 1993): *Materiały Reformy Administracji Publicznej: Dział II - Reforma "Centrum Rządu": Funkcjonowanie i aparat Rady Ministrów i Prezes Rady Ministrów* (Materialien zur Verwaltungsreform: Teil II – Die Reform des Regierungszentrums: Funktionsweise und Apparat des Ministerrats und des Premierministers), Warschau 1993
- Urząd Rady Ministrów (URM 1995): *Centralna Administracja Rządowa. Zeszyt 2 (Die zentrale Regierungsverwaltung. Heft 2)*, Urząd Rady Ministrów, Departament Reformy Administracji Publicznej, Warschau 1995
- Urząd Służby Cywilnej (USC 2003): *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby za rok 2003* (Rechenschaftsberichts des Chefs des öffentlichen Dienstes über den Zustand des öffentlichen Dienstes und die Realisierung der Aufgaben im Jahr 2003), Warschau 2003
- Van Stolk, Christian (2002): *The EU and the CEEC, towards more limited Concepts of Administrative Capacity Building*, Working Paper, EGPA Annual Conference, Potsdam, 4.-7. September 2002
- Vanagunas, Stanley (1999): *The Civil Service in the Baltics*, in: Verheijen, T. (Hrsg.): *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*, Aldershot 1999, S.213-234
- Verheijen, A.J.G. (2000), *Administrative Capacity Development: A Race against Time?* WRR Working Document W107, The Hague 2000
- Verheijen, Tony (Hrsg. 1999): *Civil Service Systems in CEE*, Cheltenham 1999
- Verheijen, Tony (2002) : *Les critères administratifs de l'adhésion à l'Union européenne : sont-ils voués au placard ?*, *Revue d'Etudes comparatives Est-Ouest*, Vol.33, Nr.3 (2002), S.79-99
- Viks, Külli (2002): *Europeanisation and Transformation of Public Administration: The case of Estonia*, Institut für Europäische Politik, Working Paper, Berlin 2002
- von Beyme, Klaus (1997): *Parteien im Prozess der demokratischen Konsolidierung*, in: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard (Hrsg.): *Parteien im Transformationsprozeß*, Opladen 1997, S.23-56
- von Wistinghausen, Henning (2004): *Im freien Estland. Erinnerungen des ersten deutschen Botschafters 1991-1995*, Köln 2004

- Weingast, Barry (1996): Political Institutions: Rational Choice Perspectives, in: Goodin, Robert E. (Hrsg.): A New Handbook of Political Science, Oxford 1996, S.167-190
- Werner Weidenfeld (Hrsg. 1997): Europa öffnen - Anforderungen an die Erweiterung. Strategien für Europa, Gütersloh 1997
- Whitehead, Laurence (1996): Three International Dimensions of Democratization. In Laurence Whitehead (Hrsg.), The International Dimension of Democratization, Oxford 1996, S.3-25
- Wiesenthal, Helmut (2000b): Die politische Organisation des Unwahrscheinlichen - Sozialtheoretische Lehren der Transition vom Sozialismus, in: Hinrichs, Karl/ Kitschelt, Herbert, Wiesenthal, Helmut (Hrsg.): Kontingenz und Krise. Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften, Frankfurt/New York 2000
- Wiesenthal, Helmut (2001a): Einleitung: Systemtransformation als Theoriestest, in: Wiesenthal, Helmut (Hrsg.): Gelegenheit und Entscheidung. Policies und Politics erfolgreicher Transformationssteuerung. Wiesbaden 2001, S.9-31
- Wiesenthal, Helmut (2001b): Materiale und theoretische Befunde der vergleichenden Transformationsforschung, in: Wiesenthal, Helmut (Hrsg.), Gelegenheit und Entscheidung: Policies und Politics erfolgreicher Transformationssteuerung, Wiesbaden 2001, S.214-230
- Wiktor, Andrzej (2004): Zamykanie europejskiego ministerstwa (Schließung des Europaministeriums), in: Rzeczpospolita, 4.2.2004
- Wilkinson, Alan/ Korakas, Andreas (2001): Sapard (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) in: Europäische Kommission/ DG Erweiterung (Hrsg.): The Enlargement Process and the three pre-accession instruments: Phare, ISPA, Sapard, Proceedings of the conference organised by DG Enlargement and the Permanent Representations of Sweden and Austria to the European Union, 5. März 2001, Brüssel
- Williamson, John (Hrsg. 1994): The Political Economy of Policy Reform, Institute for International Economics, Washington 1994
- Wollmann, Hellmut (2005): Executive Trajectories Compared, in: Dimitrov, Vesselin, Klaus H. Goetz/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Governing after Communism. Institutions and Policy, Lanham 2005
- Zielonka, Jan/ Pravda, Alex (2001): Democratic Consolidation in Eastern Europe Volume 2: International and Transnational Factors, Oxford 2001
- Ziemer, Klaus (1998): Die Konsolidierung der polnischen Demokratie in den neunziger Jahren, in: Franzke, Jochen (Hrsg.): Polen. Staat und Gesellschaft, Berlin 1998, S.56-73
- Ziemer, Klaus (2003a): Parlament - Parteiensystem - Wahlen, in: Franzke, Jochen (Hrsg.): Das moderne Polen, Berlin 2003
- Ziemer, Klaus/ Matthes, Claudia-Yvette (2004): Das politische System Polens, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg: Die politischen Systeme Osteuropas, Opladen 2004, S.189-246
- Zubek, Radoslaw (2001): A Core in Check: The Transformation of the Polish Core Executive, in: Journal of European Public Policy Vol. 8, Nr. 6 (2001)
- Zubek, Radoslaw (2002): Europeanizing from the Centre? Executive Configurations and Transformation of Community Legislation in Poland, Paper presented at EGPA Conference, 4.-7. September 2002, Potsdam

Zubek, Radoslaw (2005): Poland: A Core Ascendant? in: Dimitrov, Vesselin, Klaus H. Goetz/
Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Governing after Communism. Institutions and Policy,
Lanham 2005

Anhang I: Interviewpartner in Polen

Die Interviews in Polen wurden von der Autorin durchgeführt.

	Name	Institution	Funktion z.Z. des Interviews	Ort	Datum
1.	Marek Żwirski	Kanzlei des Premierministers	Staatssekretär, Stellv. Leiter der KPRM	Warschau	5.11.2004
2.	Stanisław Mierzwa	Kanzlei des Premierministers	Leiter der Abteilung Ministerrat	Warschau	5.11.2004
3.	Konrad Jankowski	Kanzlei des Premierministers	Stellv. Leiter des Sekretariats des Chefs der KPRM	Warschau	5.11.2004
4.	Mieczysław Miazga	Kanzlei des Premierministers	Leiter der Abteilung Wirtschaft und Soziales	Warschau	5.11.2004
5.	Jacek Nowakowski	Kanzlei des Premierministers	Berater des Premierministers	Warschau	5.11.2004
6.	Jan Pastwa	Amt für den Öffentlichen Dienst	Chef des öffentlichen Dienstes	Warschau	9.11.2004
7.	Jacek Czaputowicz	Amt für den Öffentlichen Dienst	Stellv. Chef des öffentlichen Dienstes	Warschau	9.11.2004
8.	Rafał Hykawa	Amt für Europäische Integration	Leiter der Abteilung Sozioökonomische Analysen	Warschau	10.11.2004
9.	Marek Tabor	Amt für Europäische Integration	Leiter der Abteilung Integrationspolitik	Warschau	10.11.2004
10.	Grzegorz Liwiński	Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung	Stellv. Generaldirektor	Warschau	19.3.2003
11.	Maria Zwolińska	Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung	Rechtsberaterin des Ministers	Warschau	20.3. 2003
12.	Julian Krzyżanowski	Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung	Leiter der Abteilung für EU-Integration	Warschau	17.3.2003
13.	Roman Pitera	Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung	stellv. Leiter der Abteilung für EU-Integration	Warschau	18.3. 2003
14.	Mirosław Drygas	Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung	Leiter der Abteilung für Vorbeitrittsprogramme und Strukturfonds	Warschau	25.3.2003

15.	Katarzyna Laskowska	Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung	Abteilung für Vorbeitrittsprogramme und Strukturfonds – Leiterin des Referats Koordination PHARE-Projekte und Information	Warschau	18.3.2003 08.11.2004
16.	Paweł Szabelak	Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung	Abteilung für Vorbeitrittsprogramme und Strukturfonds – Leiter des Referats SAPARD-Monitoring	Warschau	20.3.2003
17.	Zbigniew Fařfara	Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung	Abteilung für Vorbeitrittsprogramme und Strukturfonds – Leiter der Gruppe Erfassungssystem	Warschau	19.3.2003
18.	Eugeniusz Chyłek	Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung	stellv. Leiter der Abteilung für ländliche Entwicklung	Warschau	25.3.2003
19.	Andrzej Sobiesiek	Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung	Abteilung für ländliche Entwicklung – Leiter des Referats für die Aktivierung ländlicher Gebiete	Warschau	20.3.2003
20.	Jan Bielański	Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung	Leiter der Abteilung Bodenwirtschaft	Warschau	08.011.2004
21.	Leszek Ratajczak	Agentur für die Restrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft	Stellvertretender Direktor (vorher Leiter der IACS-Gruppe)	Warschau	27.3.2003
22.	Jacek Podlewski	Agentur für die Restrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft	Stellv. Leiter der Gruppe GAP und Aufbau der Zahlstelle	Warschau	27.3.2003
23.	Mirosław Drygas	Agentur für die Restrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft	Stellvertretender Direktor	Warschau	10.11.2004
24.	Andrzej Babuchowski	Agentur für die Restrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft	Berater des Direktors	Warschau	10.11.2004
25.	Waldemar Sochaczewski	Agentur für den Agrarmarkt	Stellvertretender Direktor	Warschau	21.3.2003

26.	Krzysztof Mysiński	Foundation of Assistance Programmes for Agriculture (FAPA)	Senior Expert	Warschau	17.3.2003
27.	Grzegorz Anczewski	Foundation of Assistance Programmes for Agriculture (FAPA)	Leiter der Sektion Zentrale Projekte	Warschau	18.3.2003
28.	Leszek Klank	Foundation of Assistance Programmes for Agriculture (FAPA)	Ehemaliger Direktor	Warschau	19.3.2003
29.	Krzysztof Mularczyk	Foundation for the Development of Polish Agriculture (FDPA)	Leiter	Warschau	24.3.2003
30.	Robert Nowak	Landesrat der Landwirtschaftskammern	Mitglied des Landesrates der Landwirtschaftskammern	Warschau	21.3.2003
31.	Artur Balazs	Abgeordneter des polnischen Sejm	Ehem. Landwirtschaftsminister	Warschau	26.3.2003
32.	Jean-Marc Trarieux	Delegation der EU-Kommission in Polen	2. Sekretär der Delegation der EU-Kommission in Polen (Landwirtschaft und ländliche Entwicklung)	Warschau	17.3.2003

Anhang II: Interviewpartner in Estland

Die Interviews in Estland wurden von Astrid Böddener im Rahmen des DFG-Projekts „Entstehungsbedingungen, Organisation und Leistungsfähigkeit der zentral-staatlichen Ministerialverwaltung in Mittel- und Osteuropa“ geführt, für die vorliegende Arbeit wurden die Transkripte benutzt.

	Name	Institution	Funktion z.Z. des Interviews	Ort	Datum
1.	Indrek Pällo	Staatskanzlei	Arbeitsgruppe Landwirtschaft	Tallinn	06.02.2003
2.	Aivar Rahno	Staatskanzlei	Leiter der Abteilung Kabinettsitzungen	Tallinn	17.11.2004
3.	Ants Laansalu	Landwirtschaftsministerium	Berater für öffentliche und internationale Angelegenheiten	Tallinn	30.01.2003
4.	Ene Lepp	Landwirtschaftsministerium	Leiterin des Büros Internationale Beziehungen	Tallinn	30.01.2003
5.	Ants Noot	Landwirtschaftsministerium	Kanzler	Tallinn	30.01.2003
6.	Andres Oopkaup	Landwirtschaftsministerium	Vizekanzler	Tallinn	05.02.2003
7.	Olavi Petron	Landwirtschaftsministerium	Stellv. Abteilungsleiter	Tallinn	05.02.2003
8.	Peeter Seestrand	Landwirtschaftsministerium	Leiter der Abteilung internationale Beziehungen	Tallinn	05.02.2003
9.	Andres Jagor	Landwirtschaftsministerium	Leiter der Abteilung Fischerei	Tallinn	05.02.2003
10.	Rein Rautits	Landwirtschaftsministerium	Berater des Ministers	Tallinn	06.02.2003
11.	Jens Skau	Landwirtschaftsministerium	Twinning-Berater	Tallinn	06.02.2003
12.	Ruve Schank	Landwirtschaftsministerium	Vizekanzler	Tallinn	19.11.2004
13.	Toomas Kevvai	Landwirtschaftsministerium	Vizekanzler	Tallinn	19.11.2004
14.	Fred Raju	Landwirtschaftliches Register- und Informationsamt	Inspektor in der Abteilung Subventionskontrolle	Tartu	04.02.2003 und 19.11.2004
15.	Gordon Fyfe	Landwirtschaftliches Register- und Informationsamt	Twinning-Berater	Tartu	04.02.2003
16.	Mati Kermas	Landwirtschaftliches Register- und Informationsamt	Direktor	Tartu	04.02.2003
17.	Tõnis Blank	Estnischer Fonds für ländliche Entwicklung	Mitglied des Aufsichtsrats	Tallinn	31.01.2003

18.	Olav Kreen	Landwirtschaftliche Handels- kammer	Verantwortlich für in- ternationale Beziehun- gen	Tallinn	27.01.2003
19.	Ants Käärma	Parlament	Vorsitzender des Landwirtschaftsaus- schusses	Tallinn	30.01.2003
20.	Andres Lipstok	Parlament	Vorsitzender des Wirt- schaftsausschusses	Tallinn	28.01.2003