



Münchener Beiträge zur Politikwissenschaft

herausgegeben vom
Geschwister-Scholl-Institut
für Politikwissenschaft

2014

Florian Wittmann

**Verwaltungsreformen in den
neuen EU-Mitgliedsstaaten.
Entwicklungsdynamiken
2002-2011**

Masterarbeit bei
Prof. Dr. Petra Stykow
SoSe 2014

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	1
2 Forschungsproblem	4
2.1 Theoretische Grundlagen.....	4
2.2 Empirische Befunde	8
2.3 Forschungsfrage und Untersuchungsrahmen	11
3 Theoretischer Rahmen.....	13
3.1 Bestehende Erklärungsansätze	13
3.2 Festlegung des theoretischen Rahmens	17
3.3 Untersuchungszeitraum und Operationalisierung	24
4 Empirische Überprüfung	31
4.1 Reformdynamiken in den neuen Mitgliedsstaaten	31
4.2 Diskussion der Ergebnisse.....	48
5 Erweiterung des Erklärungsansatzes: Robuster Parteienwettbewerb.....	54
5.1 Theoretischer Rahmen.....	54
5.2 Operationalisierung	57
6 Empirische Überprüfung	60
6.1 Robuster Parteienwettbewerb in den Untersuchungsländern	60
6.2 Diskussion der Ergebnisse.....	71
7 Fazit	75
Literaturverzeichnis	78
Anhang 1: Worldwide Governance Indicators	95
Anhang 2: Abkürzungsverzeichnis Parteien.....	96
Anhang 3: Anzahl schriftlicher Anfragen	98
Eigenständigkeitserklärung	100

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Mechanismen der EU-Regelübernahme	Fehler! Textmarke nicht definiert.
Abbildung 2: Reformdynamiken und Entsprechung mit den Grundprinzipien der Verwaltung im EAS	Fehler! Textmarke nicht definiert.
Abbildung 3: Zeitliche Abfolge von Verwaltungsreformen in den neuen EU-Mitgliedsstaaten	22
Abbildung 4: Theoretischer Rahmen. Präferenzen der Regierung	23
Abbildung 5: Grundsätzliche Entsprechung der Verwaltungsgesetzgebung der neuen EU-Mitgliedsstaaten mit den EU-Vorgaben	29
Abbildung 6: Übersicht über die empirischen Fälle	43
Abbildung 7: Einordnung der empirischen Fälle in den theoretischen Erklärungsansatz	49
Abbildung 8: Parteipolitisierung der Verwaltung in den neuen EU-Mitgliedsstaaten	52
Abbildung 9: Veränderungen bei der Robustheit des Parteienwettbewerbs	70
Abbildung 10: Robuster Parteienwettbewerb und das Ausmaß der Rücknahme von Reformen	72
Abbildung 11: Robuster Parteienwettbewerb und Reformanstrengungen zur Verschärfung der bestehenden Gesetzgebung	73

1 Einleitung

Ausgehend vom neo-institutionalistischen Paradigma „institutions matter“ (vgl. North 1992) wird von einer großen Anzahl von Autoren die Bedeutung eines leistungsfähigen Staatsapparates betont. Eine funktionierende Verwaltung besitzt nicht nur einen positiven Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes (Evans/Rauch 1999; Rauch/Evans 2000; Acemoglu/Robinson 2002; Borner et al. 2004; Teorell 2009), sondern beeinflusst auch dessen Demokratisierungsperspektiven. So betrachten Linz/Stepan (1996: 7ff) die Existenz einer durch „rational-legal bureaucratic norms“ geprägten Verwaltung als eine der Voraussetzungen für die nachhaltige Demokratisierung eines Landes (vgl. auch Przeworski 1995; Bunce 2000; Bäck/Hadenius 2008; Tilly 2008; Fortin 2012).

Die Staaten Ostmittel- und Osteuropas standen infolge des Systemwechsels vor der Herausforderung, den Rekonstruktionsprozess des Staates und die Durchführung wirtschaftlicher und politischer Reformen zeitgleich angehen zu müssen (Nunberg 1999a: 3; Jenei/Szalai 2002: 368).¹ Auf der einen Seite kam den Verwaltungen der ehemals kommunistischen Länder eine zentrale Rolle für die umfangreichen politischen und wirtschaftlichen Reformprozesse zu (Hesse 1998: 185; Buzogány/Stuchlík 2010: 287). Auf der anderen Seite waren diese aber selbst durch einen großen Reformbedarf gekennzeichnet, der deutlich umfassender war, als in den südeuropäischen Transitionsstaaten einige Jahre zuvor (Rice 1992; Ágh 2001: 238; Verheijen 2007a: 312), so dass Vidláková (2001: 106) feststellte: „administrative reform in Central and Eastern European countries involves nothing less than the definition of a new concept of statehood“.

Zentrale Herausforderungen waren die Professionalisierung und Entpolitisierung (Goetz/Wollmann 2001: 879; vgl. auch Hesse 1993: 222ff; Nunberg 1999a: 3) des bis dahin existenten „‘real socialist‘ administrative system“ (König 1992). Dieses war gekennzeichnet durch eine Überpolitisierung des Personals durch das System der Nomenklatura, die fehlende Rechtsstaatlichkeit und Kontrolle der Verwaltungstätigkeit sowie die Reduktion der Verwaltung auf die Implementierung der Parteivorgaben (Hesse 1993: 219f; Goetz/Wollmann 2001: 865).

Die Hoffnungen auf eine rasche Angleichung an die Strukturen der westlichen Staaten (König 1992: 159; Hesse 1993) bleiben allerdings unerfüllt (Verheijen 2000: 45; Goetz 2001: 1046). Der Reformprozess der Verwaltung in den ersten Jahren nach dem

¹ Dieser Rekonstruktionsprozess kann dabei als Elitenwettbewerb über Entscheidungsregeln und Institutionen verstanden werden (vgl. Grzymala-Busse/Jones Loung 2002), der diesen anfällig für Partikularinteressen machte (vgl. Hellman 1998; Ganev 2007).

Systemwechsel wies vielmehr eine geringe Geschwindigkeit auf und war durch partielle Reformen und Implementierungslücken bei der Umsetzung geprägt (Hesse 1998: 177; Verheijen 2000: 38; Goetz/Wollmann 2001: 879f; Verheijen/Rabrenovic 2001: 411), so dass er hinter den Reformerfolgen anderer Bereiche (Demokratisierung, Liberalisierung der Wirtschaft) zurückblieb (Meyer-Sahling 2004: 98; Verheijen 2007a: 311):²

„[B]ureaucracies of the ancien régime have proved strikingly resistant to wholesale transformation, dashing notions that modern, "western-style" administrations could be installed with minimal effort and maximal speed [...] Instead, the overwhelming tendency has been one of structural conservatism. The "big bang" of economic reforms has not extended to the administrative sphere, where change has been incremental, ad hoc, and, in the main, un-strategic [...] As a result of these problems, relatively little progress has been made toward creating a professionalized, performance-oriented civil service in much of the region” (Nunberg 1999b: 265f)

Mit der sich abzeichnenden EU-Osterweiterung rückte allerdings zunehmend die Frage nach den Reformerfordernissen für eine Integration der Staaten in das Gouvernance-System der Europäischen Union in den Vordergrund (Lippert/Becker 1998; Nunberg 2000; Verheijen 2000; Grabbe 2001; Lippert et al. 2001), da Zweifel bestanden, ob die Verwaltungen der Kandidatenländer den Anforderungen einer EU-Mitgliedschaft gewachsen waren (vgl. Curtin/van Oik 2000: 11; Verheijen 2002: 248).³ Dementsprechend forderte die EU weitere Reformanstrengungen von den postkommunistischen Kandidatenländern und machte diese zu einer der Voraussetzungen für den EU-Beitritt (Scherpereel 2009: 162; Meyer-Sahling 2011: 234).

Die Skepsis, ob die durchgeführten Reformen tatsächlich auf Dauer Bestand haben oder nach dem Beitritt wieder zurückgenommen würden (vgl. Dimitrova 2002: 186; 2005:88), schien durch die Entwicklungen der ersten Jahre nach dem Beitritt bestätigt zu werden. Angesichts der Rücknahme der Reformen in der Slowakei und Polen kurz nach dem EU-Beitritt stellte *The Economist* (2006) die Machtlosigkeit der EU fest, entsprechende Entwicklungen zu verhindern:

“But what happens when new members start to unpick some of the reforms they made during their accession process? The answer, judging by recent administrative changes in central Europe, is not a lot [...] once they have joined, there is little Brussels can do to make them keep up their reforms [...] European Union law may influence the value of a cow or the production of jam, but it cannot enforce transparency and probity in national administrations.”

² Vgl. hierzu auch Raiser et al. (2001: 9) die feststellen, dass in vielen Ländern der Fokus auf Privatisierungen und Liberalisierungen lag, da erwartet wurde, dass diese zeitintensivere institutionelle Reformen in der Zukunft erleichtern würden (ähnlich auch Beblavý 2002: 66).

³ Zahlreiche Studien weisen auf die Bedeutung einer leistungsfähigen Verwaltung als Grundvoraussetzung für die Umsetzung der Unionsgesetzgebung hin (vgl. Hille/Knill 2006; für einen umfangreichen Literaturüberblick siehe Toshkov 2010; Toshkov et al. 2010).

Andererseits handelte es sich bei den in der Slowakei und Polen beobachteten Gesetzesänderungen um keinen einheitlichen Entwicklungstrend, der für alle neuen EU-Mitgliedsländer Gültigkeit besaß. Trotz der Schwäche der EU, die Rücknahme von Reformen zu verhindern, hatten die Reformen in einigen der Staaten Bestand oder wurden sogar fortgeführt (vgl. Verheijen 2007b; Meyer-Sahling 2009a, 2011). Somit ist eine differenzierte Betrachtung dieser Ländergruppe von Nöten, die genauer Bezug auf diese unterschiedlichen Entwicklungspfade nimmt.

Ziel dieser Masterarbeit ist es, die Ursachen für diese divergierenden Entwicklungen zu untersuchen und so einen Beitrag zur wachsenden Diskussion über die Nachhaltigkeit von EU-induzierten Vorgaben aus dem EU-Beitrittsprozesses zu leisten (vgl. u.a. Schimmelfennig/Sedelmeier 2004; Epstein/Sedelmeier 2008; Pridham 2008; Sasse 2008; Dimitrova 2010; Sedelmeier 2012). Dabei widmet sich die Arbeit den Entwicklungsprozessen in den acht postkommunistischen Staaten, die 2004 der EU beigetreten sind (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ungarn, Slowenien, Slowakei, Tschechische Republik) und versucht so dem Mangel an vergleichenden Studien für den Bereich der Verwaltungsreformen in den postkommunistischen Staaten Ostmittel- und Osteuropas entgegen zu wirken (vgl. Goran 2009: 106, allgemeiner Knill 1999).

Kapitel 2 gibt einen systematischen Überblick über das Forschungsproblem. Ausgehend von den theoretischen Erwartungen, die ein „eastern problem“ (vgl. Sedelmeier 2008: 807) bzw. „post-accession syndrome“ (The Economist 2006) nahelegen, wird auf Basis aktueller Forschungsarbeiten aufgezeigt, dass stark divergierende Entwicklungen in den einzelnen Ländern zu beobachten sind, die den bestehenden Erklärungen widersprechen. Dementsprechend ist eine eingehendere Untersuchung und Erklärung dieser unterschiedlichen Entwicklungspfade notwendig.

Ausgangspunkt für eine mögliche Erklärung stellt der empirisch bisher nicht vollständig überprüfte Erklärungsansatz von Meyer-Sahling (2009a, 2011) dar, der in **Kapitel 3** diskutiert wird. Gleichzeitig verdeutlicht diese Diskussion, dass ein erweitertes Erklärungsmodell notwendig ist, das neben dem Ausmaß des Regierungswechsels auch den Stand der Reformen explizit in die Erklärung integriert.

Kapitel 4 ist der empirischen Überprüfung dieses Erklärungsansatzes gewidmet und analysiert die Entwicklungen in den einzelnen Untersuchungsländern. Anhand der gewonnenen Erkenntnisse wird deutlich, dass dieser erweiterte Erklärungsansatz einen hilfreichen Einblick in die unterschiedlichen Entwicklungspfade bietet. Gleichwohl bleiben

allerdings weiterhin einige wichtige Fragen offen, so dass sich die Frage nach weiteren möglichen Einflussfaktoren stellt.

Dementsprechend wird in **Kapitel 5** mit der Robustheit des Parteienwettbewerbs (vgl. Grzymala-Busse 2007) eine zusätzliche Erklärungsvariable vorgeschlagen, die das bestehende Erklärungsmodell erweitert. Wie die empirische Überprüfung in **Kapitel 6** zeigt, eröffnet diese Anpassung ein tiefergehendes Verständnis für die Entwicklungen in den neuen EU-Mitgliedsstaaten.

Kapitel 7 fasst die zentralen Befunde dieser Arbeit zusammen. Davon ausgehend werden Erkenntnisse für künftige EU-Erweiterungen abgeleitet, die zu einer Erhöhung der Reformstabilität nach dem EU-Beitritt beitragen können.

2 Forschungsproblem

2.1 Theoretische Grundlagen

Um zu verstehen, woher die Erwartungen für eine Rücknahme der Reformen resultieren, ist ein genauerer Blick auf die Struktur des EU-Beitrittsprozesses und die damit verbundenen Erklärungsansätze zur Regelübernahme nötig, welche in diesem Kapitel behandelt werden. Im nachfolgenden Kapitel 2.2 werden diese theoretischen Erwartungen den empirischen Befunden der Forschungsliteratur gegenüber gestellt und so aufgezeigt, dass die tatsächlich beobachteten Entwicklungen nicht mit den theoretischen Erklärungen vereinbar sind. Kapitel 2.3 präzisiert vor diesem Hintergrund die Forschungsfrage und liefert einige wichtige Abgrenzungen, die den Untersuchungsrahmen betreffen.

Im Zuge der sich abzeichnenden EU-Osterweiterung geriet zunehmend die Frage nach dem Anpassungsprozess der Kandidatenländer an die EU-Vorgaben in den Blickpunkt (vgl. u.a. Grabbe 2003; Jacoby 2004; Schimmelfennig/Sedelmeier 2005a, 2005b; Vachudová 2005; Grabbe 2006). Damit erweiterte sich die bisherige Europäisierung-Diskussion⁴ über die Gruppe der EU-Mitgliedsstaaten hinaus (vgl. Sedelmeier 2006a; Schimmelfennig 2009). Im Mittelpunkt stand dabei der Prozess der EU-Regelübernahme durch die Kandidatenländer, der auch Erwartungen für den Fortbestand dieser Vorgaben impliziert.

⁴ Der Begriff der Europäisierung ist dabei Gegenstand einer umfangreichen Debatte (vgl. u.a. Radelli 2000; Cowles et al. 2001; Radaelli 2003; Börzel 2005). Gemäß der häufig verwendeten Definition von Radaelli (2003: 30) wird diese als “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 making of EU decisions and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies” verstanden..

Gemäß dem einflussreichen Erklärungsmodell von Schimmelfennig/Sedelmeier (2005a) sind drei grundsätzliche Mechanismen der Regelübernahme zu unterscheiden (vgl. Abbildung 1). Erstens die freiwillige Regelübernahme durch die Kandidatenländer, die auf der Überzeugung der Angemessenheit der EU-Regeln basiert (*social learning*). Eng damit verbunden ist auch der zweite Mechanismus, das sogenannte *lesson-drawing*. Dabei entscheiden sich die Regierungen der Kandidatenländer aus eigenen Bestrebungen für die Übernahme von Regeln, um spezifische nationale Probleme zu lösen.⁵

Im Gegensatz dazu beruht der dritte Erklärungsansatz, das *external incentives*-Modell, auf einer rationalistischen Logik (*logic of consequences*). Demnach wägen die Kandidatenländer die möglichen Kosten und den Nutzen einer Regelübernahme gegeneinander ab. Angesichts der asymmetrischen Verhandlungsposition zu Gunsten der EU, kann diese den möglichen *reward* (Gewährung der Mitgliedschaft) an die Übernahme von Regeln knüpfen, welcher im Falle der Nicht-Erfüllung verweigert werden kann (vgl. auch Dimitrova/Pridham 2004: 109).⁶

Wie stark der Druck zur Regelübernahme ist, hängt dabei von einer Reihe von Faktoren ab: Klarheit der Vorgaben und deren Verknüpfung mit der Gewährung der EU-Mitgliedschaft, der zeitlichen Entfernung und Nutzen des *rewards* (Mitgliedschaft), den Kosten für eine Übernahme der entsprechenden Vorgaben, der Anzahl der Veto-Spieler sowie der Glaubwürdigkeit der Drohung, die Mitgliedschaft bei Nicht-Umsetzung der Vorgaben zu verweigern (Schimmelfennig/Sedelmeier 2005a: 17). Letztere wurde dabei durch die umfassende und andauernde Überwachung der Reformfortschritte der Kandidatenländer durch die Europäische Kommission betont (vgl. Goetz 2005: 255f).

Die empirische Evidenz legt dabei die vorrangige Bedeutung des *external incentives*-Modell nahe, nach dem die Regelübernahme in Reaktion auf die EU-Vorgaben als dominanter Modus identifiziert wurde (Smith 2003: 108; Schimmelfennig/Sedelmeier 2005b: 211; Sedelmeier 2006a: 19; Schimmelfennig/Sedelmeier 2007: 99). Demgegenüber scheint den Ansätzen des *social learning* bzw. *lesson-drawing* grundsätzlich nur eine ergänzende Erklärungskraft zuzukommen (Schimmelfennig/Sedelmeier 2005b: 211; vgl. auch Andonova 2005; Grabbe 2005).

⁵ Schimmelfennig/Sedelmeier (2005a: 21) unterscheiden hierbei eine rationale (*logic of consequences*) und eine soziologische (*logic of appropriateness*) Variante des *lesson-drawing*. Während bei der ersten Variante nur die Mittel der Zielerreichung beeinflusst werden, werden bei der soziologischen Erklärungsvariante auch die Ziele beeinflusst.

⁶ Vgl. hierzu auch das sogenannte *gate keeping* (Grabbe 2001: 1019f, 2003: 316), mit dessen Hilfe die EU den Beginn weiterer Verhandlungsstufen des Beitrittsprozesses an die Erfüllung von Reformen knüpfen kann.

Ausgehend davon erscheinen insbesondere jene Reformen als gefährdet,⁷ die vorrangig Reaktion auf die EU-Beitrittskonditionalität waren, d.h. der Logik des *external incentives*-Modell folgten und nicht in ausreichendem Maße durch *social learning* oder *lesson-drawing*-Prozesse unterstützt wurden (Schimmelfennig/Sedelmeier 2004: 676; Sedelmeier 2006b: 157f; Rupnik 2007: 22; vgl. auch Pridham 1999: 1236ff). Mit dem Beitritt der acht ostmitteleuropäischen Staaten zur EU im Mai 2004 entfiel der Hauptanreiz für Konditionalität oder wie Smith (2003: 133) formuliert: „the carrot has been offered and consumed“ (vgl. auch Schimmelfennig/Sedelmeier 2007: 94). Dementsprechend verfügte die EU über kein Druckmittel mehr, eine Regelumsetzung zu erzwingen, so dass in dieser Situation wieder der nationale Kontext an Bedeutung gewinnen sollte (Schimmelfennig/Sedelmeier 2005b: 227).

Eine zusätzliche Präzisierung bieten Epstein/Sedelmeier (2008: 787f), die eine differenziertere Betrachtung der entsprechenden Regeln vorschlagen. So ist eine dauerhafte Regelabweichung unwahrscheinlich, wenn diese Bestandteil des *acquis communautaire* (der Sammlung aller für die EU-Mitgliedsstaaten verbindlichen Rechtsakte) sind. Diese unterliegen der Kontrolle der EU-Institutionen, die deren Nicht-Erfüllung sanktionieren können. Demgegenüber verfügt die EU de-facto über keine Sanktionsmöglichkeiten, wenn Abweichungen bei Regeln auftreten, die nicht Bestandteil des *acquis communautaire* sind, wie z.B. Minderheitenrechte. Daher sollte hier eine Rücknahme dieser Regeln wahrscheinlicher sein, da die Staaten hier mit keinen Konsequenzen zu rechnen haben.

Wie gestaltete sich die Situation im Verwaltungsbereich bzw. welche Erwartungen können hier für den Fortbestand der Regeln formuliert werden? Erstmals bei einer Erweiterungsrunde wurde die Gewährung der Mitgliedschaft an die Durchführung von Verwaltungsreformen gekoppelt (Dimitrova 2002: 171; Verheijen 2002: 247; Meyer-Sahling 2011: 234).⁸ Auf dem Madrider Gipfel 1995 wurde die Bedeutung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung als Beitrittsanforderung erwähnt (Dimitrova 2002: 178), welches im Rahmen der *Strategy 2000* von der EU-Kommission explizit als notwendige Bedingung neben den

⁷ Dazu gehörte neben der bewussten, oder den fehlenden Kapazitäten geschuldeten, Nicht-Implementierung (Sedelmeier 2006b: 148) bzw. der Rücknahme von Reformen auch die Möglichkeit, einer nur formalen Umsetzung (vgl. Sedelmeier 2012a: 23), die die bisherigen Reformen zu einer „world of dead letters“ (Falkner et al. 2008; Falkner 2010) bzw. „empty shells“ machen würden (Dimitrova 2010).

⁸ So verfügten die Verwaltungen der Länder der Beitrittsrunde von 1995 (Österreich, Finnland, Schweden) zum damaligen Zeitpunkt bereits über leistungsfähige Verwaltungen, die sich zudem im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) bewährt hatten (Verheijen 2000: 14).

Kopenhagener Beitrittskriterien⁹ von 1993 definiert wurde, so dass die Europäische Kommission (1997: 38) klarstellte:

“A judgement on these three groups of criteria - political, economic, and the ability to take on the *Acquis* - depends also on the capacity of a country's administrative and legal systems to put into effect the principles of democracy and the market economy and to apply and enforce the *acquis* in practice.”

Die Verknüpfung der Beitrittsperspektive mit der Umsetzung von Reformen im Verwaltungsbereich stellte somit die Grundlage für die Wirksamkeit des Konditionalitätsmechanismus sicher. Mittels der jährlichen Sigma-Berichten¹⁰ wurden zudem die Reformfortschritte der Kandidatenländer analysiert und bewertet. Diese Berichte fanden auch Eingang in die Fortschrittsberichte der Europäischen Kommission, was die Glaubwürdigkeit der EU erhöhte, abweichendes Verhalten sanktionieren zu können. Flankiert wurden diese Maßnahmen durch technische und finanzielle Unterstützung im Rahmen des PHARE-/Twinning-Programms.

Gleichzeitig schien die Stabilität der Reformen aus dem Beitrittsprozess stark gefährdet, so dass Sigma (2003) warnte, den Fortbestand der bisherigen Reformfolge nicht als gegeben zu betrachten. Erstens waren die Reformprozesse vorrangig die Folge der EU-Konditionalität und basierten nicht auf einem nationalen Konsens (Dimitrova 2002: 186; vgl. auch Verheijen 2007b: 46), so dass Dimitrova (2005: 89) in Bezug auf die die Reformentwicklungen der Kandidatenländer zu folgendem Schluss kam:

“[C]onsiderable changes in formal rules regarding the functioning of civil services occurred in a relatively short period of time. In some case these changes occurred without any evidence of prior existence of actor coalitions in favor of reform. Given empirical evidence not only of rule adoption but also in some cases of a direct link between administrative reform legislation and the start of the respective candidate state's negotiations for membership, we can conclude with reasonable certainty that conditionality matters. The relative uniformity of the type of measures adopted also suggest that the changes are not a result of imitation [...] or lesson-drawing, both of which imply that candidates would be most likely to pick the legislation that they find most relevant to their situations”

⁹ Dazu gehören das demokratische Kriterium (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Schutz der Menschen- und Minderheitsrechte), das wirtschaftliche Kriterium (Marktwirtschaft, Standhalten von Marktkräften und Wettbewerbsdruck in der EU) sowie das *Acquis*-Kriterium (Fähigkeit zur Übernahme des *acquis communautaire*) (Europäischer Rat 1993: 13).

¹⁰ Sigma (Support for the Improvement of Governance and Management in Central and Eastern Europe) war eine 1992 von der EU und OECD gestartete gemeinsame Initiative, die den Aufbau von leistungsfähigen Verwaltungsstrukturen in Kandidatenländern und Mitgliedern der Europäischen Nachbarschaftspolitik unterstützen sollte.

Auch andere Autoren (Meyer-Sahling 2011: 252f; Chodorowska 2012: 132f) betonen, dass keine belastbaren Hinweise in Bezug auf *social learning*-Prozesse existieren.¹¹ Darauf deutet auch die Tatsache hin, dass viele der Reformen unter hohem Zeitdruck realisiert wurden, um zumindest den formalen Kriterien zu genügen (Dimitrova 2005: 90; Dimitrova 2010: 144). Dementsprechend blieb die tatsächliche Umsetzung oftmals fraglich (Bugaric 2006: 228; Verheijen 2007b: 43; Nemeč 2008a: 347; Ágh 2013a: 749), so dass Bugaric (2006: 203) vor „formal structures without substance“ warnte. Gegen die Existenz von nennenswerten *social learning*-Prozessen spricht zudem die zweifelhafte Glaubwürdigkeit der Vorgaben (vgl. Schimmelfennig/Sedelmeier 2005a: 18f), da unklar war, ob alle Verwaltungen der damaligen (alten) EU-Mitgliedsstaaten diesen Kriterien überhaupt entsprachen (Meyer-Sahling 2009a: 78; Cardona/Dannequin 2010: 11).

Zweitens ist die Verwaltungsgesetzgebung kein Bestandteil des *acquis communautaire* und unterliegt somit keiner unmittelbaren Kontrolle der EU-Kommission (Meyer-Sahling 2009a: 79). Daher ist anzunehmen, dass die Reformen im Verwaltungsbereich im Gegensatz zu Regelungen des *acquis communautaire*,¹² anfälliger für die Rücknahme von Reformen sind, da keine unmittelbare Sanktionierung zu erwarten ist und somit die Kosten für eine Regelrücknahme nur gering sind (vgl. Dimitrova 2010: 146).

2.2 Empirische Befunde

Wie im vorherigen Abschnitt gezeigt, erscheint aus theoretischer Sicht eine Rücknahme der Reformen im Verwaltungsbereich als wahrscheinlich, da diese vorrangig Ergebnis der EU-Konditionalität waren, die EU jedoch über keine nachträglichen Sanktionsmöglichkeiten verfügt, um die Rücknahme zu verhindern. Ausgehend von diesen theoretischen Erwartungen wird im Folgenden die empirische Evidenz zu diesem Thema diskutiert, um einen umfassenden Überblick über die Entwicklungen seit dem EU-Beitritt 2004 zu erhalten.

Einen ersten Anhaltspunkt für Veränderungen stellt für manche Autoren (Buzogány/-Stuchlík 2010; Nakrošis/Gudžinskas 2012) der *Gouvernement Effectiveness*-Index dar, der auf Basis einer Vielzahl anderer Indikatoren eine Aussage über die Effektivität des

¹¹ Vgl. hierzu auch Dimitrova (2010: 141), die auf die Problematik einer adäquaten Operationalisierung entsprechender Ansätze hinweist.

¹² Hier ist die Anzahl der Regelverstöße der neuen Mitgliedsstaaten vergleichbar mit denen der alten Mitgliedsstaaten (vgl. Sedelmeier 2008, Toshkov 2012).

Regierungshandelns ermöglichen soll.¹³ So erkennen Buzogány/Stuchlík (2010: 300) in der Tschechischen Republik zwischen 2004 und 2008 einen Anstieg des Indikatorwerts um 23%, während Ungarn sich in vergleichbarem Umfang verschlechterte. Gleichwohl erscheinen die Ergebnisse insgesamt als wenig aussagekräftig, da abgesehen von den breit diskutierten Problemen über Konstruktvalidität (vgl. Thomas 2009; Langbein/Knack 2010) und der Responsivität von perzeptionsbasierten (Meta-)Indikatoren auf einzelne Ereignisse (vgl. Meyer-Sahling/Veen 2012: 6) keine signifikante Veränderung über die Zeit festzustellen ist. Auf Basis der Konfidenzintervalle (90%) ist weder für den Zeitraum 2004-2008 bzw. 2004-2012 für eines der Länder (vgl. Anhang 1) eine signifikante Veränderung der Indikatorenwerte festzustellen (vgl. Kaufmann et al. 2010: 13f).

Einen detaillierteren Einblick gibt die Studie von Verheijen (2007b), welche im Auftrag der Weltbank erstellt wurde und die Entwicklung der Verwaltungen in den neuen EU-Mitgliedsstaaten nach 2004 untersucht. Demnach zeigen insbesondere die baltischen Staaten eine positive Reformbilanz und weisen die fortschrittlichste Gesetzgebung im Verwaltungsbereich auf, während die Entwicklungen in Ungarn, der Tschechischen Republik und auch in Polen in die entgegengesetzte Richtung deuten. Eine Mittelposition zwischen diesen beiden Ländergruppen nehmen Slowenien und die Slowakei ein (vgl. auch Bouckaert et al. 2011: 15). Insbesondere in Polen und der Slowakei kam es zudem zu einer wachsenden Politisierung der Verwaltung (Verheijen 2007b: 32).

Diesen Trend erkennt auch Beblavý (2009: 925f), der feststellt, dass bereits drei Jahre nach dem Beitritt in keinem der acht Länder mehr unabhängige und starke Kontroll- und Regulierungsbehörden (*civil service regulators*) existierten. Dabei wurden die in der Vor-Beitrittsphase geschaffenen Institutionen aufgelöst (Slowakei), in ihrer Unabhängigkeit begrenzt (Polen) oder gar nicht erst eingerichtet (Tschechische Republik). Ein ähnliches Bild ergibt sich auch für Regelungen, die eine Politisierung der Führungsebene der Verwaltung verhindern sollen. So stellen Buzogány/Stuchlík (2010: 303) ausgehend von Beblavý (2009), mit Ausnahme von Litauen und Lettland, in allen neuen EU-Mitgliedsländern eine negative Tendenz fest.

Die empirisch umfassendste Arbeit, die sich mit dem Fortbestand von Verwaltungsreformen aus dem Beitrittsprozess in den neuen EU-Mitgliedsländern beschäftigt, ist die OECD-Sigma Studie von Meyer-Sahling (2009a) sowie die darauf aufbauende Veröffentlichung aus dem Jahre 2011, welche die Studienergebnisse durch persönliche

¹³ Für einen Überblick über die verwendeten Datenquellen dieses Meta-Indikators und der verwendeten Aggregationsmethodik siehe Kaufmann et al. (2010).

Interviews erweitert. Dabei wurde untersucht, inwiefern die Reformen der Beitrittsphase in den acht neuen postkommunistischen Mitgliedsstaaten im Zeitraum von 2004-2008 Bestand hatten. Meyer-Sahling (2009a: 75, 2011: 234ff) stellt konträr zu den theoretischen Erwartungen und im Einklang mit Verheijen (2007b) ein heterogenes Bild fest, das durch drei unterschiedliche Entwicklungspfade der Länder charakterisiert ist. Erstens die Gruppe der baltischen Staaten, in denen die Reformen aus dem Beitrittsprozess nicht nur Bestand hatten, sondern die nach dem Beitritt weitere Reformanstrengungen unternahmen. Zweitens eine Gruppe von Ländern (Tschechische Republik, Polen, Slowakei und Slowenien), in denen es nach 2004 zu einem *reform backsliding* bzw. einem „dismantling of the pre-accession framework“ (Meyer-Sahling 2011: 234) gekommen war und die damit am ehesten den theoretischen Erwartungen entsprachen. Zwischen diesen beiden Ländergruppen ist die Entwicklung in Ungarn einzuordnen, wo sowohl Ansätze zur Rücknahme der bestehenden Reformen, wie auch Ansätze zur Fortführung derselben zu erkennen waren.¹⁴

In der OECD-Sigma Studie untersucht Meyer-Sahling (2009a) zudem, inwiefern die Verwaltungen am Ende des Untersuchungszeitraumes den EU-Grundprinzipien der Verwaltung (European Administrative Space)¹⁵ entsprachen. Auch wenn ein höherer Entsprechungsgrad nicht zwingend auf eine höhere Leistungsfähigkeit der Verwaltung hinweisen muss (vgl. Meyer-Sahling 2009a: 77), so gibt diese Einschätzung einen Einblick, inwiefern die EU-Vorgaben aus dem Beitrittsprozess vier Jahre nach dem Beitritt noch als erfüllt betrachtet werden können (vgl. Abbildung 2). Auch hier attestiert Meyer-Sahling den baltischen Staaten die besten Ergebnisse, während Ungarn und Slowenien einen mittleren und die Slowakei, Polen sowie die Tschechische Republik nur einen relativ geringen Entsprechungsgrad aufweisen.

Ausgehend von Meyer-Sahlings Fokus auf den Bestand der EU-Vorgaben nach dem Beitritt, fanden Reformen im Sinne des *New Public Management* (NPM) keine zentrale

¹⁴ Slowenien wurde von Meyer-Sahling (2009a) ursprünglich wie Ungarn eingestuft, die 2011 erschienene Veröffentlichung spricht allerdings von einem Fall von *destructive reform reversal* (vgl. Meyer-Sahling 2011: 245), wobei die Ursachen für die veränderte Einschätzung nicht präzisiert werden.

¹⁵ Im Rahmen des *European Administrative Space* (EAS) wurden in Abwesenheit eines gemeinsamen institutionellen Modells der Verwaltung (Cardona/Freibert 2007: 52; vgl. auch Knill 2001: 35ff; Olsen 2003: 522) grundsätzliche Anforderungen an die Verwaltung der Mitgliedsstaaten formuliert, die im Kern auf folgenden Prinzipien aufbauen (vgl. OECD 1999): Verlässlichkeit und Berechenbarkeit, Offenheit und Transparenz, Rechenschaftspflicht, Effizienz und Effektivität der Verwaltung.

Berücksichtigung in diesen Untersuchungen.¹⁶ Dieses in Westeuropa einflussreiche Konzept spielte bei den Vorgaben der EU für Verwaltungsreformen keine Rolle (Speer 2001: 85), da für die postkommunistischen Länder negative Konsequenzen erwartet wurden (Hesse 1998: 176; Metcalfe 1998: 61; Schick 1998: 124; Drechsler 2005: 101) bzw. die Ansicht vorherrschte, dass in einem ersten Schritt die Konsolidierung einer klassischen Weber'schen Verwaltung notwendig sei (König 2001: 198; Peters 2001: 176). Allerdings ist kein systematischer Zusammenhang zwischen NPM-Reformen und den festgestellten Reformdynamiken in Bezug auf die EU-Vorgaben erkennbar (vgl. auch Buzogány/Stuchlík 2010: 305f). So erscheint etwa die Reformbilanz des eifrigsten NPM-Reformers Estland (Drechsler 2004: 391; Bouckaert et al. 2011: 17f) deutlich besser als in Polen, das sich NPM-Reformen fast vollständig verweigerte (Meyer-Sahling 2011: 251).

2.3 Forschungsfrage und Untersuchungsrahmen

Auf Basis dieser Befunde kann zusammenfassend festgehalten werden, dass sich die Befürchtungen eines großflächigen *reform reversal* nicht bewahrheitet haben. Vielmehr ist eine enorme Divergenz zwischen den Entwicklungen der einzelnen Länder zu beobachten. Während in den baltischen Staaten eine bemerkenswerte Reformstabilität festzustellen ist, weist die Tendenz in den anderen Ländern - mit der partiellen Ausnahme Ungarns - in die entgegengesetzte Richtung. Gleichzeitig zeigt ein Blick über die vergleichenden Studien hinaus, dass selbst diese Entwicklungen nur als Momentaufnahme betrachtet werden können, die keinen Rückschluss auf einen dauerhaften Fortbestand der Reformen erlauben. So kam es 2009 in Litauen, dem bis dahin eine positive Reformentwicklung attestiert wurde, zu Gesetzesänderungen, die eine stärkere Parteipolitisierung der Verwaltung ermöglichten (vgl. Nakrošis/Gudžinskas 2012: 108).

Was sind also die Ursachen für die beobachteten unterschiedlichen Entwicklungspfade? Verheijen (2000: 61) hatte schon zu Beginn des neuen Jahrtausends festgehalten, dass Verwaltungsreformen in den ehemals postkommunistischen Länder Ostmittel- und Osteuropas einen „highly complex issue“ darstellen. Tatsächlich stehen viele der Entwicklungen nach dem EU-Beitritt im Gegensatz zu den Reformdynamiken der Vorjahre. So wurde der Reformprozess bei einigen der Vorreiter-Staaten (Ungarn, Polen, Slowenien), die bereits vor dem Einsetzen der EU-Konditionalität Reformanstrengungen

¹⁶ Dieses betont, im Gegensatz zum Weber'schen Idealbild der Bürokratie, eine stärkere Orientierung an privatwirtschaftlichen Praktiken etwa durch eine stärkere Output-Orientierung, der Auflösung bestehender hierarchischer Strukturen und Karrierepfade sowie dem Vorrang von kleinen spezialisierten Funktionseinheiten (für einen kurzen Überblick siehe Dunleavy et al. 2006: 469ff; Pollitt/Dan 2013).

unternommen hatten (vgl. Verheijen 2000: 26; Dimitrova 2005: 83ff; Camyar 2010) gestoppt bzw. umgekehrt. Demgegenüber weist der „Nachzügler“ Lettland, der erst auf massiven Druck der EU Reformen verabschiedete (Grzymala-Busse 2007: 87ff), eine beachtliche Reformkontinuität in der Nachbeitrittsphase auf.

Ziel dieser Masterarbeit ist es, die Gründe für diese divergierenden Entwicklungen zu untersuchen. Warum hatten die Reformen aus der Beitrittsphase in einigen Ländern Bestand, wurden aber in anderen Ländern zurückgenommen? Warum kam es in Slowenien oder Polen bereits kurz nach dem EU-Beitritt zu einer Rücknahme der Reformen, während dies in Litauen erst fünf Jahre nach dem Beitritt der Fall war? Bevor im nachfolgenden Kapitel 3 ein möglicher Erklärungsansatz entwickelt und diskutiert wird, sind allerdings noch drei wichtige Abgrenzungen nötig, um den Untersuchungsrahmen zu präzisieren.

Erstens knüpft diese Masterarbeit an das Verständnis der Untersuchungen von Meyer-Sahling (2009a: 20; 2011) an und berücksichtigt ausschließlich Veränderungen im Bereich des *Civil Service* und den darin beschäftigten *civil servants*. Damit werden weitere Bereiche des öffentlichen Sektors, etwa das Bildungs- oder Gesundheitswesen oder der Verteidigungswesen, für die eine andere Gesetzgebung relevant ist, von der Untersuchung ausgeklammert.¹⁷

Zweitens beschränken sich die Untersuchungen dieser Arbeit auf den Fortbestand bzw. die Veränderung der bestehenden gesetzlichen Regeln. Dementsprechend kommt der Frage nach der praktischen Umsetzung der Regelungen, die Meyer-Sahling (2009a) in seiner Untersuchung berücksichtigt, keine zentrale Bedeutung zu, da keine eigenen Daten erhoben werden.¹⁸

Drittens begrenzt sich diese Untersuchung, wie die bisherige Darstellung bereits nahelegte, auf jene acht postkommunistischen Staaten, die 2004 Mitglied der EU wurden. Gegen eine Einbeziehung der „Nachzügler“ Rumänien und Bulgarien (2007) spricht neben dem Mangel an vergleichenden Studien insbesondere die Tatsache, dass als Reaktion auf die Erweiterung 2004 neue Instrumente geschaffen wurden, um die Wirkung der EU-Konditionalität auch über den Beitrittstermin hinaus zu sichern. Mit dem sogenannten *Cooperation and Verification Mechanism* (CVM), verfügt die EU angesichts der noch ausstehenden Entscheidung über einen Beitritt zum Schengen-Raum weiterhin über einen Einflusskanal gegenüber diesen Staaten (Papakostas 2012: 231f; Vachudová/Spendszharova

¹⁷ Dementsprechend stehen auch Dezentralisierungsreformen, die manchmal als zweite Säule der Reform des Staatsapparats verstanden werden (Beblavý 2002: 67), nicht im Fokus dieser Arbeit.

¹⁸ Dies kann in der Folge auch zu abweichenden Einschätzungen des Reformprozesses im Vergleich zu Meyer-Sahling (2009a, 2011) führen.

2012: 12f), der zumindest einen indirekten Einfluss auf den Fortbestand von Reformen im Verwaltungsbereich ermöglicht (vgl. Meyer-Sahling 2009a: 79).

3 Theoretischer Rahmen

3.1 Bestehende Erklärungsansätze

Angesichts der in Kapitel 2 deutlich gewordenen divergierenden Entwicklungen nach 2004, erscheint es naheliegend, die Ursache für die beobachteten Unterschiede in den innenpolitischen Faktoren bzw. länderspezifischen Konstellationen zu suchen (vgl. Meyer-Sahling 2011: 253f; vgl. allgemeiner Dimitrova 2010: 140). Ausgangspunkt für die weitere Untersuchung ist daher die Frage, welche Einflussfaktoren für die Entwicklungen der postkommunistischen Staaten im Verwaltungsbereich bisher identifiziert werden konnten. Meyer-Sahling (2009b: 511f) unterscheidet hierbei zwei grundsätzliche Argumentationsstränge: Während eine Reihe von Erklärungen die Bedeutung der (kommunistischen) Vergangenheit als Einflussgröße betont, legt ein zweiter Argumentationsstrang den Fokus auf den aktuellen politischen Kontext.

Gemäß des ersten Argumentationsstranges sollten die Ursachen für die unterschiedlichen Entwicklungen im Verwaltungsbereich in den historischen Hinterlassenschaften in Form des kommunistischen Herrschaftstyps (*legacies*),¹⁹ der Reformbereitschaft kommunistischer Eliten, der Bedeutung von Verwaltungstraditionen oder der Art des Systemwechsels, begründet liegen (vgl. Eriksen 2007; Meyer-Sahling 2009b; Camyar 2010; Kopecký/Spirova 2011; Meyer-Sahling/Yesilkagit 2011). Diese Faktoren, die zeitweilig durch den EU-Beitrittsprozess überlagert wurden, könnten nach Ansicht von Cirtautas/Schimmelfennig (2010: 434) nach dem Beitritt erneut an Bedeutung gewonnen haben.

Zentrale Herausforderung für entsprechende Ansätze ist es, Wirkungsmechanismen zu identifizieren, die über bloße Korrelationen hinausgehen und somit zu bestimmen, wie diese Faktoren in der jeweiligen Situation interagieren (Kitschelt 2003; Darden/Grzymala-Busse 2006: 87; Meyer-Sahling 2009b: 525). Tatsächlich werfen die beobachteten Entwicklungen eine Reihe von Fragen auf, für die bisher keine geeigneten Erklärungsansätze in der Forschung existieren. Warum weisen die baltischen Staaten, trotz unvoreilhafterer Ausgangsbedingungen, eine bessere Reformbilanz auf, als Polen, Ungarn oder die Tschechische Republik (vgl. Meyer-Sahling 2009b: 518)? Warum kam es in der Slowakei

¹⁹ Vgl. hierzu Kitschelt et al. (1999) bzw. Kitschelt (2003).

zu einer Rücknahme der Reformen, nicht aber in Lettland, das über vergleichbare Ausgangsbedingungen verfügte (unvorteilhafte *legacies*, Neugründung des Staates, schwieriger Transformationsprozess; vgl. Pridham 2008: 368)? Des Weiteren erscheint es problematisch eine Erklärung für das unterschiedliche *timing* der Rücknahme von Reformen zu finden, anstatt nur langfristige Entwicklungstendenzen aufzuzeigen: Wieso kam es in Slowenien bereits wenige Monate nach dem EU-Beitritt zu einer Rücknahme von Reformen, während in Litauen entsprechende Entwicklungen erst nach fünf Jahre zu beobachten waren?

Demgegenüber erscheint der zweite Argumentationsstrang besser geeignet zu sein, die beobachteten Dynamiken zu erklären. Dieser nimmt, neben dem bereits diskutierten Einfluss der EU, auch die Auswirkungen des Parteiensystems bzw. Parteienwettbewerbs auf die Reformentwicklungen der Verwaltung in den Blick. So argumentieren O'Dwyer (2006) und Grzymala-Busse (2007) in ihren einflussreichen Monographien, dass robuster Parteienwettbewerb in den 1990er Jahren die entscheidende Erklärungsvariable für die unterschiedlichen Entwicklungspfade der Verwaltung in den postkommunistischen Ländern war. Nur wenn die Regierungsparteien einem glaubhaften Risiko der Abwahl ausgesetzt waren, wurden diese in ihren Bestrebungen begrenzt, den Rekonstruktionsprozess des Staates für ihre Zwecke zu instrumentalisieren. Da der Fokus dieser Arbeiten auf dem ersten Jahrzehnt des Transformationsprozesses liegt, ist es allerdings unklar, inwiefern dieser Logik für spätere Entwicklungen noch eine Bedeutung zukommt (vgl. Pop-Eleches 2008: 1037; Nakrošis/Gudžinskas 2012: 100).²⁰

Andere Autoren betonen demgegenüber die Bedeutung von politischer Kontinuität bei der Durchführung von Verwaltungsreformen (Robinson 2007: 544; Verheijen 2007b: 46; Pollitt 2011). Eine naheliegende Erklärung für die Stabilität von Verwaltungsreformen könnte daher in der Art der Regierungswechsels liegen (vgl. Dimitrova/Toshkov 2007: 977; Verheijen 2007a: 316; Cardona/Dannequin 2010: 4). Dieser Argumentation pflichtet auch Meyer-Sahling (2011: 254f) bei, der im Rahmen seiner Untersuchung feststellt:

“Indeed, the countries that experienced changes of government from one side of the political spectrum to the other experienced some form of reform backsliding. [...] There are good reasons to argue therefore, that the survival of at least one major party of the last pre-accession government was a sufficient condition for the continuation of civil service

²⁰ Vgl. hierzu auch Kopecký (2011) der bei einer Untersuchung der neuen afrikanischen Demokratien Ghanas und Südafrikas keine Hinweise auf einen Einfluss von robustem Parteienwettbewerb finden kann. Allerdings ist anzunehmen, dass der Reformbedarf des Staates in diesen Fällen geringer war, als bei den postkommunistischen Staaten in den 1990er Jahren (vgl. Kapitel 1), so dass sich die Frage stellt, inwiefern diese Fälle vergleichbar sind.

reforms after accession. By contrast, once the coalition of pre-accession was voted out of office, there was no more commitment to pre-accession reforms”

Auf den ersten Blick liegt ein klarer Vorzug dieser Erklärung darin, dass sich durchaus eine empirische Bestätigung finden lässt. So kam es sowohl in Slowenien (2005), wie auch in Polen (2006), bereits kurz nach einem Regierungswechsel zur Rücknahme von Reformen aus dem Beitrittsprozess. Allerdings verzichtet Meyer-Sahling wie auch die anderen Autoren auf eine detaillierte Überprüfung dieser Erklärung, so dass hier weiterer Forschungsbedarf besteht und eine umfassendere empirische Überprüfung geboten ist.

Angesichts der Tatsache, dass in den postkommunistischen Ländern die Abwahl der Regierung eher die Regel als die Ausnahme ist,²¹ erscheint eine genauere Spezifizierung der Erklärungsvariablen *Regierungswechsel* notwendig. Insbesondere gilt es zu bestimmen, unter welchen Umständen Parteien ein Interesse am Fortbestand der Regeln aus der Beitrittsphase haben könnten. Nur so kann empirisch überprüft werden, inwiefern diesem Faktor tatsächlich ein Einfluss auf die beobachteten Entwicklungen zukommt, oder ob es sich nur um ein Begleitphänomen handelt, das keine kausale Bedeutung besitzt.

So ist zu fragen, worin genau das „commitment to pre-accession reforms“ von den im Amt verbliebenen Regierungsparteien besteht, das nach Meyer-Sahling (2011: 254) die Rücknahme von Reformen verhindern soll. Eine Möglichkeit wäre der sogenannte *shaming*-Mechanismus, nach dem Regierungen trotz fehlender materieller Sanktionen, auf eine Abweichung von EU-Vorgaben verzichten, um Kritik von Seiten der EU zu vermeiden (Sedelmeier 2006b: 160). Fraglich ist allerdings, warum diese Kritik ausschließlich bei Regierungsparteien einen limitierenden Faktor darstellen sollte, die schon zuvor Regierungsverantwortung getragen haben.²² Auch die Überlegung, dass ehemalige Regierungsparteien eine Sanktionierung durch die Wähler fürchten erscheint nur wenig plausibel, da Verwaltungsreformen in Wahlkämpfen eine eher untergeordnete Rolle zukommt (Beblavý 2002: 64f; Haughton 2014: 76ff; vgl. auch Geddes 1994: 96; Lewis 2008: 219).

Gleichzeitig liegt noch die Berücksichtigung eines weiteren Aspekts, des Stands der Reformen zu Beginn des Beitritts, als zusätzliche Erklärungsvariable nahe. Dieser wird

²¹ So konnten nur in Ungarn (2006, 2014), Polen (2011) und Estland (2011) die amtierenden Regierungen im Amt bestätigt werden. Alle Angaben zu Regierungswechseln, Regierungskoalitionen und Stimmenanteilen in diesem und nachfolgenden Kapiteln beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf Döring/Manow (2012).

²² Vor diesem Hintergrund erscheint auch die Feststellung problematisch, dass in einigen Ländern (Polen, Tschechien und die Slowakei) bereits die Vorgängerregierungen die Grundlage für die Rücknahme der Reformen vorbereitet hatten (Meyer-Sahling 2011: 254), eine Entwicklung die darauf hinweist, dass sich auch diese Regierungen nicht an die Reformen gebunden fühlten.

von Meyer-Sahling (2011: 241) zwar beschrieben, aber nicht explizit in die Erklärung einbezogen. Tatsächlich argumentiert eine Reihe von Autoren, dass Reformen im Verwaltungssektor nicht losgelöst von den Entwicklungen der Vorperioden betrachtet werden können, also auch immer der Ausgangspunkt der Reformen in den Blick genommen werden muss (Dimitrova 2002: 178; Lippert/Umbach 2005: 178; Robinson 2007: 522; Kotchegura 2008: 231; Majcherkiewicz 2008: 140; Cardona/Dannequin 2010: 3)

Im Einklang damit vermutet Buzogány (2012: 122), dass die fehlende Stabilität von Verwaltungsreformen ihre Ursache in der unzureichenden Umsetzung während des Beitrittsprozesses haben könnte. In einem ähnlich gelagerten Fall²³ konnte Sedelmeier (2012a) zeigen, dass der Fortbestand von EU-Vorgaben nach dem Beitritt entscheidend von der vorherigen Wirksamkeit der EU-Konditionalität abhing, was ihn (2012a: 36) folgern ließ: „Successful conditionality-induced domestic institutional change does not guarantee post-accession compliance, but makes it more likely“.

Tatsächlich ist die Wirksamkeit des Konditionalitätsmechanismus der EU nicht unumstritten. Eine Reihe von Autoren zweifelt an der uniformen und nivellierenden Wirkung der EU-Konditionalität und befürwortet eine stärker differenzierte Betrachtung ihrer Auswirkungen. So sollte die Wirksamkeit der Konditionalität unter anderem vom jeweiligen Politikfeld, dem Ausmaß der Reformvorgaben, der Verhandlungsposition des Landes während des Beitrittsprozesses und dem politischen Kontext abhängig sein (vgl. Hughes et al. 2004a; Hughes et al. 2004b; Jacoby 2004; Pridham 2008: 373ff). Diesem Befund sollte auch für die Reformprozesse in der Verwaltung Bedeutung zukommen, weisen doch zahlreiche Autoren darauf hin, dass die Wirkung der Konditionalität weniger umfassend sein könnte als vermutet (vgl. Grabbe 2001: 1015; Dimitrova 2005: 90; Goetz 2005: 276; Bugarcic 2006: 222f; Meyer-Sahling 2006a: 15f; Cardona/Dannequin 2010: 2; Bouckaert et al. 2011: 14).

Dabei sind insbesondere zwei Faktoren ausschlaggebend. Einerseits existiert, wie in Kapitel 2.1 festgestellt, kein *acquis communautaire* im Bereich der Verwaltung (Olsen 2003: 513; Cardona/Dannequin 2010: 5), so dass die EU-Vorgaben insgesamt eher vage waren und sie damit den Staaten Handlungsspielräume bei deren konkreter Ausgestaltung eröffneten (vgl. Verheijen 2000: 41; Dimitrova 2005: 80; Lippert/Umbach 2005: 27;

²³ Sedelmeier (2012a: 29) untersucht dabei die Stabilität von Institutionen zur Förderung von Geschlechtergerechtigkeit am Arbeitsplatz, für die, analog zur Verwaltung, keine verbindlichen Blaupausen für die konkrete Ausgestaltung der Reformen existieren.

Meyer-Sahling 2006a: 13; Meyer-Sahling 2009a: 13). Gleichzeitig wurde durch die fehlenden konkreten Vorgaben eine gezielte Kontrolle durch die EU erschwert (Nicolaidis 1999: 30; Grabbe 2001: 1026; Lippert et al. 2001: 1003; Dimitrova 2002: 178), zumal die Verwaltungsreformen kein eigenes Verhandlungskapitel bei den Beitrittsverhandlungen darstellten, sondern lediglich innerhalb der verschiedenen Kapitel mitverhandelt wurden (Meyer-Sahling 2009a: 79).

Andererseits variierte auch das Ausmaß der Konditionalität in Bezug auf die einzelnen Kandidatenländer. So war ein Ausschluss der Vorreiterstaaten (Polen, Ungarn und Tschechien) von der EU-Erweiterung alleine aufgrund von Defiziten im Verwaltungsbereich wenig plausibel, was in der Konsequenz die Wirksamkeit der Konditionalität auf diese Länder reduzierte. Demgegenüber war die Konditionalität in Bezug auf Länder mit weniger gesicherter Beitrittsperspektive wie Lettland, die Slowakei oder Litauen deutlich größer (Dimitrova 2005: 86ff; Bugarcic 2006: 223; Verheijen 2007b: 44). Dies illustriert auch die 1999 in Litauen verabschiedete Gesetzesreform als unmittelbare Reaktion auf die negative Einschätzung der Beitrittsperspektiven durch den Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission (Nemec 2008a: 358).

Ausgehend von diesen Erkenntnissen erscheint die Einschätzung von Nemec (2008a: 347) berechtigt, der feststellt, dass der EU-Einfluss “obvious, important, but also limited“ war. Daher liegt es nahe zu erwarten, dass die bereits in den 1990er Jahren existenten Unterschiede zwischen den einzelnen Staaten (vgl. Hesse 1998: 177; Verheijen 1999: 4) nicht vollständig nivelliert wurden bzw. die Länder in unterschiedlichem Ausmaß auf die EU-Vorgaben reagierten. In Kapitel 3.2 wird daher ein Erklärungsansatz vorgestellt, der diesen Faktor ebenso berücksichtigt, wie das Ausmaß des Regierungswechsels, dem nach Meyer-Sahling (2011) eine zentrale Rolle bei den beobachteten Reformdynamiken zukommen sollte.

3.2 Festlegung des theoretischen Rahmens

Den Ausgangspunkt für diese Untersuchung stellt die Arbeit Sedelmeiers (2012a) dar, in der die Reform-Stabilität ausgewählter Institutionen nach dem EU-Beitritt anhand des Veto-Spieler-Ansatzes von Tsebellis (1995, 2002) untersucht wird.²⁴ Das Erkenntnis-

²⁴ Gleichzeitig erwähnt Sedelmeier (2012a: 23) mit dem Konzept der *increasing gains* (vgl. Pierson 2000) noch eine alternative Möglichkeit, um institutionelle Stabilität zu erklären, ohne dieses allerdings zu überprüfen. Angesichts des iterativen Charakters und der eher langfristigen Implementierungsdauer entsprechender Reformen (vgl. Pollitt 2011) erscheint der Fokus auf einzelne Legislaturperioden als nicht ausreichender Zeithorizont, so dass diese Erklärung vorläufig ausgeklammert wird.

interesse liegt folglich auf den Bedingungen für den Fortbestand bzw. die Änderungen der im Rahmen des Beitrittsprozess verabschiedeten Reformen. Aus der gewählten Perspektive²⁵ lässt sich der Fortbestand der bisherigen Reformen auf zweierlei Ursachen zurückführen. Einerseits kann dieser Ausdruck der Präferenzen der Akteure sein, andererseits kann er auch in den fehlenden Möglichkeiten der Regierung begründet liegen, die bestehenden Regeln zu verändern.²⁶

Zentral ist dabei insbesondere die Bestimmung der Präferenzen der relevanten Akteure, ein Schritt, der eine besondere Herausforderung bei diesen Ansätzen darstellt (vgl. Rothstein 1996: 148; Ganghof 2003: 9ff). Analog zu Sedelmeier (2012a) werden die Regierungen der jeweiligen Länder als zentrale Akteure betrachtet, deren Präferenzen entscheidend sind. Im Gegensatz zu Sedelmeiers Studie, für dessen Untersuchungsgegenstand die parteipolitische Orientierung ein plausibles Proxy darstellt (vgl. Sedelmeier 2012a: 28), ist im Bereich der Verwaltungsreformen kein vergleichbarer Zusammenhang auszumachen. Vielmehr zeigen sich Reformbemühungen bzw. deren Rücknahme durch Regierungen mit unterschiedlicher parteipolitischer Ausrichtung (Cardona/Dannequin 2010: 5; vgl. auch Grzymala-Busse 2007; Meyer-Sahling 2011: 254), so dass eine andere Erklärung für die Präferenzen notwendig ist.

Meyer-Sahling/Veen (2012) argumentieren ausgehend von einer Prinzipal-Agent-Logik in ihrer Untersuchung zur Parteipolitisierung der Verwaltung in den neuen EU-Mitgliedsstaaten, dass Regierungen vorrangig an der Kontrolle über die Verwaltung interessiert sind. So sind die Regierungsparteien als Prinzipal auf die Verwaltung als Agent angewiesen, der eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der Politikentscheidung zukommt (vgl. Ball/Peters 2000: 221; Huber 2000; Peters/Pierre 2004: 4; Lewis 2008; Peters 2013: 12). Nach Regierungswechseln sind die Regierungsparteien mit der Unsicherheit konfrontiert, inwiefern die Verwaltung die Entscheidungen der Regierung umsetzen wird, so dass die Parteipolitisierung der Verwaltung ein Mittel zur Überwindung dieses Kontrollproblems darstellt. Diese Kontrollbestrebungen setzen an der Führungsebene der Verwal-

²⁵ Diese orientiert sich somit an der Logik des *Rational Choice*-Institutionalismus. Gemäß dessen können Regeländerungen als Ergebnis der Interaktion nutzenmaximierender, rationaler Akteure begriffen werden. Für die Akteure stellen die (formellen) Regeln, im Gegensatz zum soziologischen bzw. historischen Neo-Institutionalismus, lediglich den handlungsbeschränkenden Rahmen dar, anstatt auch Handlungsorientierung zu bieten (vgl. Hall/Taylor 1996; Kaiser 2006; spezifischer für diese Ausprägung des Institutionalismus siehe: Mayntz/Scharpf 1995; Peters 1999; Scharpf 2006).

²⁶ Vgl. hierzu auch die geänderte Bedeutung von Veto-Spielern, also Akteuren die eine Änderung des *Status Quo* verhindern können, im Vergleich zu den Prozessen der Regelübernahme im Rahmen des EU-Beitrittsprozesses. In diesem konnten entsprechende Akteure, in Abhängigkeit von den jeweiligen Präferenzen, eine Regelübernahme verhindern oder erschweren (vgl. Schimmelfennig/Sedelmeier 2005a: 16f). Je größer die Anzahl der Veto-Spieler ist, desto schwerer sollten Änderungen am Status Quo möglich sein (Tsebellis 2002: 12).

tung an, können sich aber angesichts der hierarchischen Struktur der Verwaltung auch auf die unteren Verwaltungsebenen ausdehnen (Meyer-Sahling/Veen 2012: 17; vgl. auch Meyer-Sahling 2006b: 712; Gajduschek 2007: 351).

Im Einklang damit betonen Kopecký/Mair (2012a: 9ff) die Bedeutung der parteipolitisch motivierten Besetzung von Ämtern in der Verwaltung als „organizational resource“. Die Besetzung von Positionen in der Verwaltung ermöglicht neben Informationsvorteilen die Umsetzung der eigenen Politikziele und kann in der Konsequenz die eigene Wiederwahl begünstigen. Diese Form der parteipolitischen Einflussmaßnahme sollte dabei „as a means of governing“ (Kopecký/Mair 2012a: 10) betrachtet werden, die sich von „klassischer“ Patronage unterscheidet, die Positionen im Staatsapparat als Belohnung für parteipolitische Loyalität vergibt (vgl. auch Kopecký 2011: 728; Kopecký/Spirova 2011: 902).²⁷ Die vorrangige Bedeutung der Kontrollbestrebungen im Vergleich zu klassischen Patronage-Praktiken konnte nicht nur in den westeuropäischen Staaten (Kopecký/Mair 2012b: 361f), sondern wurden auch in Ungarn, der Tschechischen Republik sowie in Bulgarien nachgewiesen werden (vgl. Kopecký/Spirova 2011: 912; Kopecký 2012: 84; Meyer-Sahling/Jäger 2012: 182).²⁸ Die Beispiele dieser drei Länder zeigen des Weiteren, dass selbst wenn die Kontrollbestrebungen bei der Führungsebene der Verwaltung ansetzen, diese oftmals bis zur mittleren bzw. teilweise sogar bis zur unteren Ebene der Verwaltung reichen (Kopecký/Spirova 2011: 908f).

Aufbauend auf diesen Erkenntnissen wird im Folgenden davon ausgegangen, dass die Regierungsparteien vorrangig an der parteipolitischen Kontrolle der Verwaltung interessiert sind, um ihre Regierungsziele zu erreichen. Inwiefern die Regierungsparteien dieses Ziel aber im Rahmen der bestehenden Regeln erreichen können, hängt von zwei Faktoren ab, die nachfolgend näher erläutert werden sollen: dem Ausmaß des Regierungswechsels sowie den bisherigen gesetzlichen Regelungen, die eine Handlungsbeschränkung für die jeweilige Regierung darstellen. Ist demgegenüber keine Realisierung des Kontrollbedarfs im Rahmen der bestehenden Regeln möglich, sollte eine Präferenz für eine Änderung des *Status Quo* zu erwarten sein.

²⁷ Vgl. hierzu auch Grzymala-Busse (2007: 134ff), die schon für die 1990er Jahre feststellte, dass das vorrangige Ziel der Parteien die Kontrolle des Staatsapparates und der damit verbundene Zugang zu staatlichen Ressourcen sei, zumal für klientelistische Praktiken aufgrund der Schwäche der Parteiorganisationen die Überwachungsmöglichkeiten fehlten.

²⁸ Was nicht ausschließt, dass diese Kontrollbestrebungen durch die Möglichkeit eines *rewards* für loyale Parteianhänger etc. ergänzt werden. Diese Kombination zeigt sich auch bei der Ernennung von Beamten durch den US-Präsidenten (Lewis 2008: 202) bzw. in Ungarn (Gajduschek 2007: 358). Vgl. allgemeiner auch Rouban (2007) für einen Überblick zur Komplementarität und Komplexität entsprechender Motivationen.

Nach Meyer-Sahling/Veen (2012; vgl. auch Peters/Pierre 2004: 8) hängt der Kontrollbedarf der Regierung entscheidend vom Ausmaß des Regierungswechsels ab. Je umfangreicher der Regierungswechsel, desto größer der Kontrollbedarf der neuen Regierung. Ist demgegenüber der Regierungswechsel in seinem Umfang begrenzt bzw. werden nur einzelne Parteien ausgewechselt, so ist der Kontrollbedarf für die neugewählte Regierung deutlich geringer.

Gleichzeitig wird der Spielraum der Parteien zur Parteipolitisierung der Verwaltung, die Peters/Pierre (2004: 2) als “the substitution of political criteria for merit-based criteria in the selection, retention, promotion, rewards and disciplining of members of the public service“²⁹ verstehen, durch die Gesetzgebung im Bereich des *Civil Service* beschränkt (vgl. Beblavý 2002: 65; Grzymala-Busse 2007: 132). Für den Handlungsspielraum der Regierung erscheint dabei jedoch weniger die absolute Rigidität der Regeln, sondern vielmehr die Umstände der Implementierung entscheidend. So kann eine umfassende und stark reglementierende Gesetzgebung dem Entstehen eines Teufelskreises von wachsender Parteipolitisierung der Verwaltung vorbeugen (vgl. Meyer-Sahling 2009a: 76; Nakrošis/Gudžinskas 2012: 104ff) und so den Kontrollbedarf der neuen Regierung durch die Beschränkung der Vorgängerregierung reduzieren (vgl. Haček 2005: 86f)³⁰. Dementsprechend wurde frühzeitig von Seiten der EU/Sigma ein besonderes Augenmerk auf die Verabschiedung und Implementierung einer entsprechenden Gesetzgebung gelegt (vgl. Hesse 1998: 175).³¹

Im Falle der Verwaltungsreformen im Rahmen des EU-Beitrittsprozesses liegt allerdings der Verdacht nahe, dass sich aus der Implementierung problematische Konstellationen ergeben haben könnten, die den Handlungsspielraum der Regierung massiv einschränkten und so zu einem Missverhältnis der Parteipolitisierung der Verwaltung und der Rigidität der gesetzlichen Regeln führten (vgl. Verheijen 2007b: 43). Vor diesem Hintergrund

²⁹ Dementsprechend erscheinen nicht nur die Personalauswahl/Beförderungen und Entlassungen als direkte Einflussmöglichkeit der Regierung, sondern auch indirekte Kontrollmechanismen wie Gehalts- und Bonizahlungen. Letzteren kommt dabei angesichts deren Höhe in den acht neuen EU-Mitgliedsstaaten große Bedeutung für das Gesamtgehalt zu (vgl. Meyer-Sahling 2009a: 49).

³⁰ zit. nach Nahtigal/Haček (2013: 112). Prinzipiell wäre auch die Berücksichtigung der Parteipolitisierung als eigenständige Erklärungsvariable denkbar, worauf hier allerdings verzichtet wird, da die Befunde von Meyer-Sahling/Veen (2012) ein Zusammenhang zwischen dem Ausmaß des Regierungswechsels und der Parteipolitisierung der Verwaltung nahelegen. In Kapitel 4.2 wird dieser Punkt aber aufgegriffen und diskutiert.

³¹ Gleichwohl ist die reine Existenz bzw. Abwesenheit entsprechender Gesetze noch kein ausreichendes Kriterium für die Begrenzung des parteipolitischen Einflusses. So geben Meyer-Sahling (2006a: 11; 2006b: 713) und Gajduschek (2007) zu bedenken, dass vielmehr die konkrete Ausgestaltung von Bedeutung ist, da Gesetze zahlreiche Schlupflöcher enthalten können. Beblavý et al. (2012: 136f) merken zudem an, dass eine Änderung der formalen Regeln nicht zwingend eine Änderungen der bisherigen Praktiken bedingt, ein Punkt der in dieser Arbeit allerdings nicht berücksichtigt wird.

könnte die teilweise Rücknahme von Reformen aus dem Beitrittsprozesse vorrangig die Reaktion auf eine übermäßige Beschränkung des Handlungsspielraums der Vorgängerregierung sein. Für die Existenz eines solchen *mismatch* existieren zwei verschiedene Argumente, die im Folgenden dargelegt werden.

Erstens reicht die vollständige Implementierung von Reformen im Verwaltungsbereich in der Regel über die eigene Legislaturperiode hinaus (vgl. Goetz 2001: 1039; Jacobs 2004: 330; Verheijen 2007b: 46), so dass zu überlegen ist, ob die teilweise unter hohem Zeitdruck verabschiedeten Regeln (Dimitrova 2005: 90), nicht vorrangig den Handlungsspielraum der nachfolgenden Regierungen einschränkten, während die Regierungen vorher über einen wesentlich größeren Handlungsspielraum bei Personalauswahl/Beförderung etc. verfügten. So wurden in der Tschechischen Republik, Ungarn und der Slowakei entsprechende Reformen erst kurz vor dem Ende der Legislaturperiode verabschiedet und auch in Slowenien, Estland und Lettland fielen entsprechende Gesetzesreformen in das vorletzte Jahr der Legislaturperiode, so dass deren Implementierung erst kurz vor oder sogar nach dem Ende der Legislaturperiode anstand (vgl. Abbildung 3). Die grundsätzliche Frage ist also, ob es im Rahmen des Beitrittsprozess gelang, die starke Parteipolitisierung der Verwaltung in den postkommunistischen Staaten zu überwinden (vgl. Verheijen 2000: 28f; Goetz/Wollmann 2001: 883f; Meyer-Sahling 2004: 98; Meyer-Sahling 2006a; Blondel et al. 2007: 139), oder ob diese trotz der Regeländerungen fortbestand und durch die verabschiedeten Gesetze sogar rechtlich verfestigt wurde. In dieser Situation wäre es also denkbar, dass Regierungen mit einer stark parteipolitisierten Verwaltung der Vorgängerregierung konfrontiert waren, gleichzeitig aber selbst durch deutlich rigidere Regeln in ihrem Handeln beschränkt wurden.

Land	Start der Beitrittsverhandlungen	Gesetzgebung	Ende Legislaturperiode
Estland	1998	Public Service Act 1995 (implementiert 1996); Law on the Public Administration 2001 (implementiert 2003)	2003
Lettland	2000	Law on civil service 1994; Law on the state civil service 2000 (implementiert 2001); State Administration Structure Law 2002 (implementiert 2003)	2002
Litauen	2000	Law on officials 1995; Civil Service Law 1999; Reform 2002 (implementiert 2002)	2004
Polen	1998	Gesetzgebung 1996; <i>Law on Civil Service</i> 1998 (implementiert 1999)	2001
Slowakei	2000	Civil Service Law 2001 (implementiert 2001/2002)	2002
Slowenien	1998	Gesetzgebung 1990, 1994; Public Administration Law & Law on the Civil Servants 2002 (implementiert 2003)	2004
Tschechische	1998	<i>Civil Service Act</i> 2002 (Implementierung ursprünglich für	2002

Republik		2004 geplant)	
Ungarn	1998	Civil Service Law/Legal Status of Public Officials 1992, Reformen 1995 und 2001 (implementiert 2002)	2002

Abbildung 1: Zeitliche Abfolge von Verwaltungsreformen in den neuen EU-Mitgliedsstaaten (Eigene Darstellung basierend auf Dimitrova (2005: 85) und den Sigma-Länderberichten)

Zweitens wurde bislang implizit von einem *top-down*-Prozess ausgegangen, in dem die Kandidatenländer aufgrund der asymmetrischen Verhandlungsposition zu einer Übernahme der EU-Vorgaben gezwungen waren (vgl. Sedelmeier 2006a: 5, 19). Demgegenüber betonen *bottom-up*-Ansätze die Möglichkeit eines instrumentellen Gebrauchs der EU-Vorgaben zur Durchsetzung der eigenen Politikziele, auch gegen innenpolitische Widerstände (vgl. Grabbe 2001: 1027; Sedelmeier 2012b: 829. Angesichts der vagen EU-Vorgaben (Dimitrova 2002: 178) und begrenzten Konditionalität (vgl. Kapitel 3.1) erscheint der Verwaltungsbereich anfällig für diese Instrumentalisierung dieser Reformen (vgl. Meyer-Sahling 2006a: 7). Nicht umsonst wird betont, dass Verwaltungsreformen auch immer von politischen Machtkalkülen geprägt sind, da sie die institutionellen Strukturen und damit die Machtverhältnisse verändern (vgl. Coombes/Meaker 2006: 10ff; Pollitt 2011; Buzogány 2012: 112).³²

Dementsprechend können entsprechende Regelungen auch dazu dienen, das eigene Personal im Falle eines Regierungswechsels abzusichern (Meyer-Sahling 2006b: 711; Ghindar 2009: 4). So nutzte 1996 die SLD/PSL-Regierung in Polen die Verabschiedung eines *Civil Service Laws* angesichts einer drohenden Wahlniederlage bei den Parlamentswahlen 1997 dazu, Führungspositionen in der Verwaltung dem politischen Einfluss zu entziehen und diese vor der Parlamentswahl mit eigenen Gefolgsleuten zu besetzen, die fortan den Kündigungsregeln von Karrierebeamten unterlagen (O’Dwyer 2006: 196; vgl. auch Majchierkiewicz 2008: 148f). In diesem Zusammenhang kommt O’Dwyer (2008: 1184) daher auch zu dem Schluss: “Administrative reform is often less about ending politicisation of the state than it is a means for disrupting extant party-state relationships in the hope of replacing them with new ones”. Auch in diesem Fall wäre die Regierung mit Regeln konfrontiert, die im Gegensatz zu ihren Kontrollbestrebungen stehen und eine Änderung der bestehenden Regeln erfordern.

Ausgehend von den beiden in diesem Kapitel identifizierten Einflussfaktoren (Kontrollbedarf der Regierung; *mismatch*) lässt sich ein Modell herleiten, das Aufschluss über die Präferenzen der Regierung in Bezug auf den Fortbestand der geltenden Verwaltungs-

³² Ein extremes Beispiel stellt die lettische Gesetzgebung aus dem Jahr 1994 dar, wo mithilfe der verpflichtenden Überprüfung aller bisherigen Beamten, die vorrangig aus einem Sprachtest bestand, die Angehörigen der russischen Minderheit Verwaltung verdrängt wurden (vgl. Grzymala-Busse 2007: 157).

gesetzgebung gibt (vgl. Abbildung 4). Dabei kann nur in einer Konstellation eine Präferenz für die Änderung des *Status Quo* erwartet werden, so dass beide Faktoren als notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung betrachtet werden können. Nur wenn der Kontrollbedarf angesichts des Ausmaßes des Regierungswechsels groß ist und die Regierung gleichzeitig mit einer übermäßigen Beschränkung des Handlungsspielraums durch die Vorgängerregierung konfrontiert ist (*mismatch*), besteht ein Interesse der Regierung an der Änderung des *Status Quo*. Ob es allerdings tatsächlich zu einer Veränderung des *Status Quo* kommt, ist davon abhängig, ob diese Änderungen von einem der potentiellen Veto-Spielern verhindert werden.

Ist demgegenüber das Ausmaß des Regierungswechsels nur gering, so dominieren jene Parteien in der Regierung, die von den Regeln der vorausgegangenen Legislaturperiode profitieren und daher kein Interesse an der Veränderung der bestehenden Regeln haben. Folglich ist hier von einer Präferenz für den *Status Quo* auszugehen. Ist kein *mismatch* festzustellen, so ist unabhängig vom Ausmaß des Regierungswechsels von einer Präferenz für den *Status Quo* auszugehen. Selbst wenn das Ausmaß des Regierungswechsels umfassend ist, sind die Regierungen mit keinen Regelungen konfrontiert, die den Handlungsspielraum übermäßig einschränken, so dass die Kontrolle über die Verwaltung im Rahmen der bestehenden Regeln sichergestellt werden kann.

	geringes Ausmaß Regierungswechsel	hohes Ausmaß Regierungswechsel
Existenz eines <i>mismatch</i>	Präferenz für Status Quo	Präferenz für Änderung des Status Quo
kein <i>mismatch</i>	Präferenz für Status Quo	Präferenz für Status Quo

Abbildung 2: Theoretischer Rahmen. Präferenzen der Regierung (Eigene Darstellung)

In diesem Abschnitt wurde ein Erklärungsmodell entwickelt, das ausgehend vom Ausmaß des Regierungswechsels und den Reformen aus der Beitrittsphase die Präferenzen der Regierung für einen Fortbestand der geltenden Regeln ableitet. Damit werden vorläufig positive Reformentwicklungen aus der Betrachtung ausgeblendet. Dies erscheint angesichts der Tatsache, dass bis 2008 nur in Litauen bzw. teilweise in Ungarn überhaupt positive Reformfortschritte identifizierbar sind, während die anderen Länder de facto nur minimale Veränderungen (Lettland, Estland) bzw. sogar Rückschritte (Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik) zeigen (vgl. Meyer-Sahling 2011: 241ff), als eine geeignete Perspektive, um die zentralen Entwicklungsdynamiken zu untersuchen. Im nächsten Abschnitt werden diese Überlegungen für die in Kapitel 4 folgende empirische Überprüfung operationalisiert.

3.3 Untersuchungszeitraum und Operationalisierung

Der erste zu diskutierende Aspekt betrifft die Wahl des Untersuchungszeitraums. Ein intuitiv naheliegender Ausgangspunkt wäre das Beitrittsdatum der acht post-kommunistischen Staaten zur EU im Jahre 2004. Mit dem Beitritt entfiel, wie in Kapitel 2.1 dargestellt, der zentrale Anreiz des Konditionalitätsmechanismus. Allerdings weist Meyer-Sahling (2011: 254) darauf hin, dass es in einigen Ländern bereits vor dem EU-Beitritt zu einer partiellen Rücknahme der bisherigen Reformen gekommen war. Im Einklang damit stellen Steunenberg/Dimitrova (2007: 14) fest, dass die EU-Konditionalität bereits mit der Festlegung eines Beitrittsdatums nachlässt. Dementsprechend scheint nicht das offizielle Beitrittsdatum, sondern der Abschluss der Beitrittsverhandlungen der geeignete Ausgangspunkt für diese Untersuchungen zu sein. Im Falle der acht ostmitteleuropäischen Staaten bedeutet dies, dass de facto bereits ab Ende 2002 von einem Rückgang der Konditionalität ausgegangen werden kann, da mit dem Abschluss der Beitrittsverhandlungen im Dezember 2002 kein Widerstand der alten EU-Mitgliedsstaaten gegen eine Unterzeichnung der Beitrittsverträge im April 2003 mehr zu erwarten war (Scherpereel 2009: 214).³³ Endpunkt der Untersuchung ist aus Gründen der Datenverfügbarkeit das Jahr 2011.³⁴

Ausgehend von dem in Kapitel 3.2 entwickelten Erklärungsansatz wird der Fokus dementsprechend auf all jene Regierungen gelegt, die durch die Gesetzesänderungen der jeweiligen Vorgängerregierungen im Rahmen des EU-Beitrittsprozesses unmittelbar betroffen waren (vgl. Abbildung 3), was zur Folge hat, dass die Untersuchungszeiträume zwischen den einzelnen Ländern variieren. So ist der Ausgangspunkt für Polen der Regierungswechsel im Jahre 2001, während er für die anderen Länder (Lettland, Slowakei, Tschechische Republik, Ungarn) im Jahre 2002 bzw. für Estland im Jahre 2003 und in Litauen im Jahre 2004 liegt. 2011 fanden insgesamt in vier Ländern (Estland, Lettland, Polen, Slowenien) Parlamentswahlen statt, davon in drei Ländern im Herbst. Die neu gebildeten Regierungen werden in der Analyse nur erwähnt bzw. diskutiert, wenn noch Änderungen bis Ende 2011 feststellbar waren.

³³ Auch die Sigma-Länderberichte sowie die Kontroll-Berichte der Europäischen Kommission, die die Fortschritte der Kandidatenländer analysierten und bewerteten wurden 2003 letztmals veröffentlicht, reflektierten also im Wesentlichen den Stand der Reformen bei Abschluss der Beitrittsverhandlungen.

³⁴ Vgl. hierzu auch die Datenbank der Internationalen Arbeitsorganisation (http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.byCountry), die eine Übersicht über die relevanten Gesetzestexte im Bereich des *Civil Service* bietet und für alle Länder mindestens den Stand von 2011 reflektiert. Damit ist sichergestellt, dass auch Veränderungen, die nicht prominent in der Sekundärliteratur diskutiert werden, identifiziert werden können.

Somit stehen für jedes Land, im Gegensatz zu Meyer-Sahlings (2009a, 2011) Untersuchungen, mindestens zwei Legislaturperioden zur Überprüfung des Erklärungsansatzes zur Verfügung. Damit ist sichergestellt, dass die Bedeutung der Erklärungsvariable *Regierungswechsel* auch für jene Länder überprüft werden kann, in denen es wie in Litauen (2008) oder Ungarn (2010) erst einige Jahre nach dem EU-Beitritt zu einem Regierungswechsel kam.

Im Folgenden sind die drei zentralen Erklärungsbestandteile des in Kapitel 3.3 vorgestellten Erklärungsmodells genauer zu definieren und für die empirische Untersuchung zu operationalisieren. Neben dem Ausmaß des Regierungswechsels ist zu überlegen, wie die in Kapitel 3.2 diskutierten Einschränkungen des Handlungsspielraums der Regierungen (*mismatch*) identifiziert werden können. Zudem ist zu bestimmen, welche Akteure als potentielle Veto-Spieler betrachtet werden können und unter welchen Umständen ein Veto gegen eine Änderung des *Status Quo* zu erwarten ist.

Wie Meyer-Sahling/Veen (2012: 18) argumentieren, sollte insbesondere bei vollständigen Regierungswechseln zwischen den beiden politischen Blöcken (links/rechts) ein Kontrollbedarf der neuen Regierung auftreten (vgl. auch Meyer-Sahling 2011: 254). Demgegenüber ist der Kontrollbedarf bei Regierungswechseln innerhalb des gleichen parteipolitischen Blocks bzw. bei nur partiellen Regierungswechseln als gering einzuschätzen. Der Klassifizierung von Regierungswechseln nach dieser Systematik wohnen allerdings zwei Problematiken inne.

Erstens ist die Bedeutung der parteipolitischen Orientierung für das Ausmaß des Kontrollbedarfs anzuzweifeln. Ausgehend von Kopecký/Mair (2012a) scheinen vielmehr die einzelnen Parteien und nicht die parteipolitischen Blöcke im Vordergrund des Kontrollproblems zu stehen. Verdeutlicht wird dies durch das Beispiel des zunehmend polarisierten Wettbewerbs zwischen PO und PiS in Polen seit 2005 (vgl. Markowski 2008: 1055ff; Szczerbiak 2008: 435f), zwei Parteien, die dem rechten Lager zuzurechnen sind.³⁵ Zweitens sollte der Kontrollbedarf der Regierung auch von der Größe der Parteien abhängig sein, die infolge eines partiellen Regierungswechsels neu ins Amt kommen (vgl. Meyer-Sahling/Veen 2012: 14). So ist zu erwarten, dass der Kontrollbedarf bei einem partiellen Regierungswechsel, bei dem die stärkste Partei oder gar mehrere Parteien

³⁵ Wie problematisch alleine die Einstufung der Parteien ist, zeigt der Fall der polnischen Bauernpartei PSL, die teilweise als linke Partei (in Koalition mit der postkommunistischen SLD 1993-1997 und 2001-2003) und teilweise als rechte Partei (in Koalition mit der liberal-konservativen PO 2007-2011) eingestuft wird (vgl. Meyer-Sahling/Veen 2012: 15f).

ausgetauscht werden, deutlich größer ist, als wenn nur ein Juniorpartner der Regierungskoalition durch eine andere Partei ersetzt wird.

Für diese Untersuchung wird daher eine Klassifizierung gewählt, die sich ausschließlich an den Veränderungen der Regierungsmehrheit und nicht an deren parteipolitischer Zusammensetzung orientiert. Davon ausgehend wird im Folgenden zwischen *umfassenden* und *partiellen Regierungswechseln* unterschieden. Erstere beinhalten damit all jene Regierungswechsel, bei denen mindestens 50% der Regierungsmehrheit Parteien zuzurechnen sind, die in der vorausgegangenen Legislaturperiode keine Regierungsbeteiligung aufweisen.³⁶ Im Gegensatz dazu sind alle Regierungen mit einem geringeren Mandatsanteil neuer Parteien nur als *partieller Regierungswechsel* zu klassifizieren, bei denen von einem geringen Kontrollbedarf ausgegangen werden kann.³⁷

Das zweite zentrale Element des Erklärungsrahmens stellt die Existenz eines *mismatch* dar. Wie aus der Darstellung in Kapitel 3.2 deutlich wurde, sind dabei zwei grundsätzliche Formen der Beschränkungen des Handlungsspielraums denkbar. Beide Formen können dabei als hinreichendes Kriterium betrachtet werden, dass ein entsprechender *mismatch* vorliegt. Die erste Form ist dadurch gekennzeichnet, dass die Regierung eigenes Personal durch spezifische Regeln absichert. Zur Identifikation wird dabei auf relevante Forschungsliteratur zurückgegriffen, die eine konkrete Bestimmung des Einzelfalls erlaubt. Demgegenüber ist die Identifikation eines grundsätzlichen *mismatch* deutlich anspruchsvoller. Hierbei besteht ein allgemeiner *mismatch* zwischen dem Ausmaß der Parteipolisierung der Verwaltung und den gesetzlichen Regeln. Dieser kann insbesondere dann auftreten, wenn für eine ursprünglich stark parteipolitisierte Verwaltung deutlich rigidere Regeln eingeführt werden. Eine besondere Bedeutung kommt dabei den Übergangsbestimmungen zu, die dazu führen können, dass ein Großteil der Beamten, die nach weniger rigiden Kriterien eingestellt wurden, fast automatisch übernommen werden und so die Parteipolisierung weiter verfestigt wird.

Ausgangspunkt für die Bestimmung, ob ein solches Problem auftritt, ist eine Einschätzung über den Umfang der gesetzlichen Regelungen. Als Grundlage wird hierbei auf die zehn

³⁶ Einen Spezialfall stellen hier Parteifusionen aus Teilen mehrerer ehemaliger Regierungsparteien bzw. Parteiabspaltungen aus ehemaligen Regierungsparteien dar. In beiden Fällen werden diese als neue Regierungsparteien betrachtet, da sich durch die Parteispaltung die Frage nach der Loyalität ergibt. Wurden mehrere verschiedene Regierungskoalitionen innerhalb einer Legislaturperiode gebildet, wird der Wert für die erste gebildete Regierungskoalition errechnet. Einparteien-Minderheitsregierungen, aus denen später eine Regierungskoalition entstand, werden dementsprechend nicht berücksichtigt.

³⁷ Der gewählte Grenzwert von 50% stellt zudem sicher, dass jene Fälle die als *umfassender Regierungswechsel* eingestuft werden, auch durch die Parteien dominiert werden, die bereits zuvor Regierungsverantwortung trugen.

benchmarks zurückgegriffen, die von Meyer-Sahling (2011: 238ff; vgl. auch 2009a: 12) als Minimalanforderungen der Europäischen Union an eine professionelle und entpolitisierte Verwaltung identifiziert wurden und die folglich als Indikator für eine Begrenzung des Regierungseinflusses verstanden werden können. Vorzug dieser Herangehensweise ist, dass eine größtmögliche Kompatibilität mit dem Vorgehen Meyer-Sahlings hergestellt wird. Damit existiert mit der SIGMA-Studie von 2009 ein Vergleichswert, der ebenfalls in der Analyse berücksichtigt werden kann. Datengrundlage für die Analyse stellen die SIGMA-Berichte vor dem Beitritt (2002, 2003) sowie die Fortschrittsberichte der Europäischen Kommission (2003) dar. Die *benchmarks* sind dabei definiert als:

- die Verabschiedung und Implementierung eines *Civil Service Acts*
- die Existenz einer zentralen Koordinierungs- und Steuerungseinheit für die Verwaltung
- die Sicherstellung eines offenen Zugangs durch die verpflichtende Ausschreibung von zu besetzenden Stellen
- die Festlegung von objektiven Regeln zur Personalauswahl durch standardisierte Auswahltests und Regelung über die Zusammensetzung der Auswahlkommission
- Professionalisierung und Entpolitisierung der Führungsebene der Verwaltung durch Schaffung einer klaren Trennung von Politik und Verwaltung (Beförderung nach Leistungsprinzip)
- die Sicherung der politischen Neutralität der Beamten durch Schutz vor Entlassungen
- Existenz eines transparenten und nachvollziehbaren Lohnsystems
- Existenz eines Systems zur fairen und transparenten Leistungsbeurteilung (Verknüpfung mit Beförderung, Bezahlung, Training etc.)
- Förderung von Effizienz und Kompetenz durch Fortbildungsprogramme
- die Regelung von Pflichten und Aufgaben der Beamten (Korruptionsbekämpfung, Sicherstellung Unabhängigkeit)

Abbildung 5 fasst den Stand der Reformen zu Beginn des Untersuchungszeitraums zusammen und gibt einen Überblick, inwiefern die Staaten den EU-Vorgaben entsprochen haben. Ausgehend von dieser Darstellung wird deutlich, wie groß die Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern diesbezüglich sind und bestätigen so die in Kapitel 3.1 geäußerte Hypothese, dass das Ausgangsniveau der Reformen stark zwischen den Ländern variierte. Neben dem besten Reformer der Beitrittsphase Litauen (vgl. auch Meyer-Sahling 2011: 250) sind auch in Lettland, der Slowakei sowie Slowenien sehr umfassende gesetzliche Regeln zu erkennen, die grundsätzlich den EU-Anforderungen entsprachen.

Auch in Polen und Estland können die Regelungen insgesamt als ausreichend betrachtet werden, obwohl sie einzelne Schwächen aufweisen.

Am anderen Ende des Spektrums befindet sich die Tschechische Republik. Mit der Nicht-Implementierung des 2002 verabschiedeten *Civil Service Acts* vor dem EU-Beitritt 2004, waren die entsprechenden Aspekte nicht ausreichend gesetzlich geregelt, so dass das Fazit der Sigma-Berichte (2003: CZE: 6) lautete: „Under these conditions it cannot be said that an appropriate Czech legal framework for the civil service is in place“. Demgegenüber war in Ungarn zwar ein entsprechender Gesetzestext verabschiedet worden, dieser enthielt allerdings zahlreiche Schlupflöcher, die den Regierungen einen starken parteipolitischen Einfluss auf die Verwaltung ermöglichte (Vass 2001: 87; Meyer-Sahling 2006b: 712), so dass Gajdushek (2007: 351) von einer „legal façade“ spricht. Im Gegensatz zur oben geschilderten ersten Ausprägung des *mismatch*, der prinzipiell alle Länder betreffen kann, könnte die hier beschriebene Form des grundsätzlichen *mismatch* nur einen Teil der Länder betreffen. Dieser sollte nur in Ländern mit umfassenden Regeln (Litauen, Lettland, Slowenien, Slowakei) auftreten, wenn es diesen nicht gelang die Verwaltung im Rahmen des Reformprozesses gleichzeitig zu entpolitisieren. Als Bewertungsgrundlage wird hier auf die Länderberichte von Sigma zurückgegriffen, die die Reformfortschritte der Kandidatenländer auch in Bezug auf diese Entwicklungen bewerteten.

Der dritte wichtige Punkt dieses Abschnitts ist eine Identifikation der potentiellen Veto-Spieler, die wie folgt definiert sind: „individual or collective actors whose agreement is necessary for a change of the status quo“ (Tsebellis 2002: 19). Tsebellis (1995, 2002) unterscheidet dabei zwischen parteipolitischen und institutionellen Veto-Spielern. Parteipolitische Veto-Spieler sind grundsätzlich all jene Parteien, die Bestandteil der Regierungskoalition sind (Tsebellis 1995: 302).³⁸ Gleichzeitig erscheint eine erneute Regierungsbeteiligung nicht als hinreichendes Kriterium, da eine Partei auch in diesem Fall ihren Einfluss bei den koalitions-internen Verhandlungen geltend machen kann. Vielmehr sollte eine Regierungspartei insbesondere dann die Umsetzung von

³⁸ Zwei Sonderfälle stellen hierbei Minderheitsregierungen und übergroße Koalitionen dar. Letztere umfassen dabei mehr Parteien, als zur Erreichung einer Mehrheit notwendig wären. Dennoch sind nach Tsebellis, im Gegensatz zur Argumentation von Strøm (2000: 280), alle Regierungsparteien als potentielle Veto-Spieler zu begreifen, da die Berücksichtigung der Meinung aller Regierungsparteien nötig ist, um die Stabilität der Regierungskoalition zu wahren (Tsebellis 1995: 304; 2002: 96). Auch im Falle von Minderheitsregierungen sind nach Ansicht von Tsebellis nur die Regierungsparteien als potentielle Veto-Spieler zu berücksichtigen, da Minderheitsregierungen in der Regel eine zentrale Position im politischen Spektrum einnehmen und somit in beide Richtungen Kooperationspartner finden können (Tsebellis 2002: 97). Demgegenüber geben allerdings Ganghof/Bräuninger (2006: 536) zu bedenken, dass auch in diesem Fall die Zustimmung weiterer Parteien notwendig ist, so dass diese im Rahmen einer Minderheitsregierung ebenfalls berücksichtigt werden müssen.

	1) Umsetzung <i>Civil Service Law</i>	2) Zentrale Koordinierung Verwaltung	3) Verpflichtende Ausschreibung offener Stellen	4a) schriftliche Eingangs- prüfung	4b) Regelung Auswahl- gremien	5) Trennung Politik/ Verwaltung (Beförderung n. Leistungsprinzip)	6) Schutz vor Entlassungen (Definition Entlassungsgründe)	7) Transparenz Lohnsystem	8) Transparenz Leistungs- bewertung	9) Fortbildungs- system	10) Regelung der Rechte und Pflichten der Beamten
Litauen	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	teilweise	teilweise	ja	teilweise (Verbesserungs- bedarf)
Lettland	ja	teilweise (begrenzte Kompetenzen)	ja	nein	teilweise (abhängig von Position)	ja	ja	teilweise (management contracts)	teilweise	ja	teilweise (Verbesserungs- bedarf)
Slowakei	ja	ja	ja	ja	ja	teilweise	teilweise (Ausnahme: Führungsebene)	teilweise	teilweise	teilweise (fehlende zentrale Koordination)	teilweise (Verbesserungs- bedarf)
Slowenien	ja	teilweise (begrenzte Kompetenzen)	ja	teilweise (Prüfung nach Probezeit)	teilweise (abhängig von Position)	ja	ja (unterhalb Ebene Staatssekretäre)	teilweise (Umsetzung ausstehend)	teilweise (Umsetzung ausstehend)	teilweise (Reform nötig)	teilweise (Verbesserungs- bedarf)
Estland	ja	nein	teilweise (abhängig von Position)	nein	teilweise (abhängig von Position)	ja	ja	nein	teilweise	ja	teilweise (Verbesserungs- bedarf)
Polen	ja	teilweise (begrenzte Kompetenzen)	ja	teilweise (Prüfung nach Probezeit)	teilweise (abhängig von Position)	teilweise	teilweise (Ausnahme: Führungsebene)	nein	teilweise (keine flächendeckende Anwendung)	ja	teilweise (Verbesserungs- bedarf)
Ungarn	ja	teilweise (begrenzte Kompetenzen)	nein	nein	nein	nein	teilweise (Ausnahme: Führungsebene)	nein	teilweise	teilweise (Reform nötig)	teilweise (Verbesserungs- bedarf)
Tschechien	nein (ursprüngl. für 2004 vorgesehen)	nein (Leitung nicht besetzt)	nein	nein	nein	nein	teilweise (Ausnahme: Führungsebene)	nein	nein (Eigenverant- wortlichkeit Ministerien)	teilweise (fehlende zentrale Koordination)	teilweise (Verbesserungs- bedarf)

Abbildung 3: Grundsätzliche Entsprechung der Verwaltungsgesetzgebung der neuen EU-Mitgliedsstaaten mit den EU-Vorgaben (Eigene Darstellung basierend auf Sigma-Länderberichten; Meyer-Sahling 2009a)

Gesetzesänderungen blockieren, wenn sich ihre Verhandlungsposition gegenüber der Vorgängerregierung verschlechtert hat und sie demnach durch eine Gesetzesreform an parteipolitischen Einfluss auf die Verwaltung (zu Gunsten der anderen Koalitionspartner) verlieren würde. Bleibt demgegenüber die Verhandlungsposition in der Regierung konstant oder steigt sie sogar an, ist angesichts der besseren Verhandlungsposition kein Widerstand gegen eine Änderung des *Status Quo* zu erwarten.

Der Mandatsanteil einer Partei an der Regierungsmehrheit stellt dabei ein plausibles Proxy für die Bedeutung dieser Partei innerhalb der Regierungskoalition dar, wenn man die Verteilung der Ministerposten als Grundlage nimmt (vgl. Browne/Franklin 1973; Warwick/Druckmann 2006). Dieser Befund konnte grundsätzlich auch für die postkommunistischen neuen EU-Mitgliedsländer bestätigt werden (vgl. Druckman 2005: 548).³⁹ Dementsprechend ist das Hauptaugenmerk auf all jene Regierungsparteien zu richten, die bereits in der vorausgegangenen Legislaturperiode Bestandteil der Regierung waren und deren Mandatsanteil an der Regierungsmehrheit erkennbar zurückgegangen ist.

Der zweite Typ von Veto-Spielern, die institutionellen Veto-Spieler, sind durch die Tatsache gekennzeichnet, dass sie gemäß ihrer verfassungsgemäßen Rolle über die Möglichkeit verfügen, Politikänderungen zu blockieren (vgl. Tsebellis 2002: 79). Hierzu gehören vorrangig, sofern existent, die zweite Kammer des Parlaments sowie der Präsident, insofern er über Veto-Möglichkeiten verfügt.⁴⁰ Gleichzeitig sind entsprechende Akteure, die nur ein suspensives Veto-Recht haben, das mit einfacher oder absoluter Mehrheit vom Parlament zurückgewiesen werden kann, nicht als Veto-Spieler zu betrachten, sofern die Regierung über eine entsprechende Mehrheit im Parlament verfügt (vgl. Tsebellis 1995: 305). Darüber hinaus sollten Akteure mit gleichen parteipolitischen Präferenzen von den bestehenden parteipolitischen Veto-Spielern absorbiert werden (Tsebellis 1995: 311; 2002: 145). Demnach ist bei gleicher parteipolitischer Orientierung der zweiten Kammer bzw. des Präsidenten keine Blockade von Gesetzesänderungen zu erwarten.

Daneben können auch Verfassungsgerichte bzw. direktdemokratische Elemente Regierungsentscheidungen blockieren. (Tsebellis 2002: 116ff, 222ff). Während Referenden, angesichts der begrenzten Mobilisierbarkeit in Bezug auf die Thematik, eher nachrangig erscheinen, argumentiert Tsebellis (2002: 227), dass Verfassungsgerichte als

³⁹ Für die 1990er Jahre konnten Druckman/Roberts (2007: 21) allerdings eine Benachteiligung von postkommunistischen Nachfolgeparteien bei der Verteilung von Ministerposten feststellen.

⁴⁰ Grundlage für die spätere Untersuchung bilden hier die Verfassungen der jeweiligen Länder.

Veto-Spieler im Allgemeinen absorbiert werden, da deren Zusammensetzung durch die Politik beeinflusst wird. Auch wenn die Kontrolle häufig erst ex-post erfolgt, werden die Länder auch daraufhin untersucht, ob das Verfassungsgericht Einspruch gegen Gesetzesänderungen im Verwaltungsbereich einlegte und so eine Veränderung des *Status Quo* verhinderte.

4 Empirische Überprüfung

4.1 Reformdynamiken in den neuen Mitgliedsstaaten

Im ersten Abschnitt von Kapitel 4 wird die Reformdynamik in den einzelnen Untersuchungsländern vor dem Hintergrund des in Kapitel 3 entwickelten Erklärungsrahmens analysiert. Abbildung 6 am Ende des Abschnitts bietet einen Überblick der zentralen Erkenntnisse dieser Untersuchung. In Kapitel 4.2 werden die länderspezifischen Erkenntnisse zusammengefasst und der entwickelte Erklärungsansatz im Hinblick auf seine Erklärungskraft diskutiert sowie eventuelle Erklärungsdefizite thematisiert.

Slowenien

Die Parlamentswahlen in Slowenien, kurz nach dem EU-Beitritt 2004, führten zum ersten grundlegenden Regierungswechsel seit der Unabhängigkeit 1992, bei dem nur zwei kleine Parteien in der Regierung verblieben (Fink-Hafner 2006a: 211). Bis dahin war die Regierungsbildung durch die linksliberale LDS dominiert worden, die mit wechselnden Partnern die jeweilige Regierung gestellt hatte (Adam et al. 2008: 48; Haček 2009: 103).

Die 2003 von der Vorgängerregierung implementierten Gesetze hatten zahlreiche der zuvor bestehenden gesetzlichen Lücken geschlossen (Sigma 2003SVN: 3), was von der Europäischen Kommission (2002SVN: 28) begrüßt wurde, wenngleich einzelne Elemente wie die Leistungsevaluierung und das neue Entlohnungssystem noch nicht vollständig implementiert worden waren. Auch Meyer-Sahling (2011: 244) attestiert einen „fairly high fit“ mit den EU-Standards, der sich in den relativ umfassenden Regelungen in Bezug auf die betrachteten *benchmarks* manifestierte (vgl. Abbildung 5). Zwar garantierten die neuen Regelungen insbesondere auf der Führungsebene der Verwaltung einen transparenten Auswahlprozess (vgl. Meyer-Sahling 2009a: 75), gleichzeitig hatten die bis dahin gültigen Regeln aber zu einem „rather high level of politicisation“ (Sigma 2003SVN: 13) geführt, so dass von einem allgemeinen *mismatch* ausgegangen werden kann.

Sichtbarstes Zeichen der Bemühungen der neuen Regierung, die Kontrolle über die Verwaltung sicherzustellen, war eine Gesetzesänderung, welche die Entlassung von Beamten der Führungsebene innerhalb des ersten Jahres nach Amtsantritt eines neuen Ministers ermöglichte (Meyer-Sahling 2009a: 40). Diese Änderung erlaubte der Regierung einen weitreichenden Zugriff auf zentrale Positionen (Prijon 2012: 554) und führte zu zahlreichen Neubesetzungen, die die Opposition von einem „cadre tsunami“ sprechen ließ (Fink-Hafner 2006b: 1263).⁴¹

Gleichzeitig verhinderte keiner der potentiell relevanten Veto-Spieler die entsprechenden Änderungen am *Status Quo*. SLS und DESUS als parteipolitische Veto-Spieler waren bereits Bestandteil der Vorgängerregierung gewesen, allerdings blieb deren Anteil an der Regierungsmehrheit und damit deren Verhandlungsposition weitestgehend konstant bzw. verbesserte sich im Falle von DESUS sogar (vgl. Vidmar 2008: 166). Dementsprechend bestätigten sich die in Kapitel 3.3 formulierten Erwartungen in Bezug auf das Verhalten der parteipolitischen Veto-Spieler. Bei den institutionellen Veto-Spielern kam nur dem Verfassungsgericht Bedeutung zu. Dieses erklärte einzelne Paragraphen des ursprünglichen Gesetzes, nicht aber das Gesetz zur Entlassung von Beamten an sich, für verfassungswidrig (vgl. Prijon 2012: 554),⁴² so dass die Regierung kurz darauf die oben beschriebene Änderung verabschiedete (Meyer-Sahling 2009a: 40).

Vor diesem Hintergrund ist, abgesehen von den Änderungen am Lohnsystem als Reaktion auf die Wirtschafts- und Finanzkrise, auch das Ausbleiben weiterer Reformentwicklungen nach den Parlamentswahlen und dem damit einhergehenden Regierungswechsel 2008 nachvollziehbar (vgl. Prijon 2012: 555). Die Erleichterungen bei den Entlassungen von Führungspersonal erweiterten auch den Handlungsspielraum der nachfolgenden Regierungen erheblich,⁴³ so dass selbst nach dem fast vollständigen Regierungswechsel (nur die Rentnerpartei DESUS verblieb aus der vorherigen Koalition in der Regierung) von keinem Bedarf für eine Änderung des *Status Quo* auszugehen ist.

⁴¹ Auch die meisten anderen Reformdynamiken wiesen eine eher negative Tendenz auf, wenngleich sie teilweise nur zu einer Verzögerung darstellten (Meyer-Sahling 2011: 244f). So wurde das System der Leistungsevaluierung ebenso erst 2008 umgesetzt (Meyer-Sahling 2009a: 43) wie das neue Entlohnungssystem (Kovač 2011: 636), welches das bestehende fragmentierte System vereinheitlichen und so zu einer deutlichen Rationalisierung betragen sollte (Sigma 2003SVN: 11). Zudem wurden die von den Beamten als praxisfern kritisierten nachgelagerten Aufnahmeexamina abgeschafft und durch verpflichtende Fortbildungen ersetzt (Meyer-Sahling 2009a: 29).

⁴² Die genaue Urteilsbegründung ist unter <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/93E221E975DBE32DC125717200288E29> verfügbar (letztes Aufrufdatum: 14.07.2014).

⁴³ Vgl. hierzu auch Prijon (2012: 557), die wiederum einen umfangreichen Personalaustausch bei gehobenem Personal nach den Parlamentswahlen 2012 feststellt, bei denen wieder das rechte Lager die Regierungsverantwortung übernahm.

Slowakei

In der Slowakei wurde erst unter massivem Druck der EU ein *Civil Service Act* verabschiedet (Scherpereel 2009: 192f; Staroňová/Gajdusček 2013: 128), der von Seiten der EU positiv aufgenommen wurde (Scherpereel 2009: 197). Im betreffenden Sigma-Bericht (2003SVK: 12) wurde festgestellt, dass die bestehenden Regeln bei entsprechender Umsetzung zu einer deutlichen Professionalisierung der Verwaltung führen würden. Neben einem starken unabhängigen *Civil Service Office* (CSO) wurden umfangreiche Regelungen für die Personalauswahl eingeführt, die die Slowakei als eines der am umfassendsten regulierten Länder erscheinen ließen (vgl. Abbildung 5). Zudem wurde die Anzahl der Posten, die direkt durch die Politik besetzt wurden, deutlich reduziert (Rybář 2006a: 336).

Gleichzeitig bot die Gesetzgebung der Regierungskoalition die Möglichkeit, die eigenen Anhänger in der Verwaltung vor der drohenden Wahlniederlage bei den Parlamentswahlen im Oktober 2002 abzusichern (O'Dwyer 2002: 31). So wurde das bisherige Personal in unbefristete Stellen übernommen, wenn es bereits geringen Minimalanforderungen genügte. Dementsprechend war die Verwaltung einerseits weiterhin stark parteipolitisiert (vgl. Sigma 2003SVK: 12; Meyer-Sahling 2006a: 16), gleichzeitig waren die neuen gesetzlichen Regelungen deutlich rigider als in der Vergangenheit und begrenzten die bis dahin hohe Personalfluktuation in der Verwaltung (Rybář 2006a: 336).

Das Ausmaß des Regierungswechsels war dabei umfassender, als es auf den ersten Blick erscheinen mag, da nur die Partei der ungarischen Minderheit SMK-MKP in ihrer bisherigen Form, wieder Teil der Regierungskoalition war.⁴⁴ Die größte Regierungspartei der Vorperiode (SDK), die sich aufgrund entsprechender Gesetzgebung von einem Wahlbündnis in eine Partei umwandeln musste, hatte vor den Parlamentswahlen 2002 einen Desintegrationsprozess erlebt (Haughton/Rybář 2004: 126; Rybář 2006b: 154). Während ein Teil der Abgeordneten die SDKÚ als neue Partei gründeten, schlossen sich andere Abgeordneten der wiedergegründeten KDĽ oder anderen kleineren Parteien an, wobei nur die beiden ersten Parteien 2002 den Sprung ins Parlament und die Regierung schafften. Gleichzeitig schieden die postkommunistische SDL' und die SOP aus der Regierung aus und wurden durch die neugegründete Allianz des neuen Bürgers (ANO) ersetzt.

⁴⁴ Vgl. hierzu auch Rybář (2006b: 161) der feststellt, dass vier der sieben im Parlament vertretenen Parteien, als neue Parteien betrachtet werden können.

Bereits kurz nach der Wahl 2002 machte sich die Regierung daran, den begrenzten Handlungsspielraum zu erweitern und so ihre Kontrolle über die Verwaltung zu erhöhen.⁴⁵ So wurden eine Reihe von vormals entpolitisierten Posten wieder unter direkten politischen Einfluss gestellt, während zeitgleich Berichte laut wurden, dass auch formell unpolitische Positionen, trotz offener Ausschreibungen, stark nach parteipolitischen Gesichtspunkten besetzt wurden (vgl. Rybář 2006a: 336).⁴⁶ Das zweite wichtige Element war die Einführung eines stark diskretionären Entlohnungssystems, das die weitgehend unkontrollierte Vergabe von Boni in Höhe des Grundgehaltes erlaubte (Meyer-Sahling 2009a: 50f; Staroňová/Gajdusček 2013: 130f). Kurz vor den Parlamentswahlen 2006 verabschiedete die Regierungskoalition ein weiteres Gesetz, welches das zentrale *Civil Service Office* abschaffte und dessen Kompetenzen wieder an die einzelnen Ministerien zurückübertrug, die Disziplinarordnung für Beamten aussetzte, die bis dahin verpflichtenden Eingangsexamina durch Jobinterviews ersetzte und die Entlassung von Beamten ohne Angabe von Gründen ermöglichte (Scherpereel 2009: 215; Meyer-Sahling 2009a: 64; Meyer-Sahling 2011: 242; Staroňová/Gajdusček 2013: 131).

Auch in der Slowakei existierten keine institutionellen bzw. parteipolitischen Veto-Spieler, die eine entsprechende Änderung des *Status Quo* verhinderten. Die SMK-MKP, die als einzige Partei auch in der vorausgegangenen Legislaturperiode in dieser Form in der Regierung vertreten war, hatte ihren Mandatsanteil weiter steigern können, so dass keine Veranlassung bestand, die Gesetzesänderungen zu verhindern.

Im Zusammenhang mit diesen Entwicklungen spricht Meyer-Sahling (2009a: 71ff, 2011: 242) auch vom größten *reform reversal* aller betrachteten Länder, so dass die slowakische Verwaltung danach nur noch in geringem Maße den EU-Vorgaben entsprach. Die Abschaffung vieler rigider Regeln erweiterten damit den Handlungsspielraum der Regierung deutlich (vgl. Scherpereel 2009: 216), während die Parteipolitisierung der Verwaltung auch in den Folgejahren auf einem hohen Niveau blieb (vgl. Teorell et al. 2011; Meyer-Sahling/Veen 2012: 9). Vor diesem Hintergrund überrascht auch der grundsätzliche Fortbestand des *Status Quo* (vgl. Klimovský 2010: 23) in den nachfolgenden zwei Legislaturperioden nur wenig, in denen es jeweils zu einem vollständigen Regierungswechsel kam. Tatsächlich verabschiedete die Dreier-Koalition aus SMER-SD, SNS und

⁴⁵ Ein Indiz für den erhöhten Kontrollbedarf ist auch die Durchführung von Umstrukturierungen, die im Rahmen der Übergangsregelungen einen Weg darstellten, missliebige Beamte zu entlassen (vgl. Sigma 2003SVK: 9).

⁴⁶ Die Personalauswahl, die eigentlich Aufgabe des *Civil Service Office* sein sollte, wurde bereits 2003 wieder in die Verantwortung der einzelnen Ministerien zurückübertragen (Staroňová/Gajdusček 2013: 135).

HZDS-LS unter Premierminister Fico nur noch verhältnismäßig geringfügige Änderungen,⁴⁷ während bei der nachfolgenden Mitte-Rechts-Regierung keine weiteren Reformschritte erkennbar sind (vgl. auch Bouckaert et al. 2011: 14).

Polen

Polens Gesetzgebung im Verwaltungsbereich basierte auf dem 1999 implementierten *Law on Civil Service*, welches grundsätzlich den EU-Vorgaben entsprach, gleichwohl aber bei der Umsetzung noch Mängel aufwies (European Commission 2003PL: 13; Sigma 2003PL: 4).⁴⁸ Dementsprechend stellen Dimitrov et al. (2005: 227) auch fest: „despite a fairly stringent regulatory regime, the Polish civil service in the early twenty-first century still shows a high degree of politicization, mainly at the senior and middle levels”.⁴⁹ Dieses Gesetz ermöglichte der AWS/UW-Regierung nicht nur die Neuausschreibung (vgl. Ghindar 2009: 4) der durch die Vorgängerregierung besetzten Führungspositionen (vgl. Kapitel 3.2), sondern erlaubte ihr mittels einer Übergangsregelung, den eigentlich verpflichtenden Wettbewerb bei Stellenausschreibungen in den ersten Jahren zu umgehen (Burnetko 2010: 55).

Auch die neugewählte SLD-UP/PSL-Regierung eröffnete sich nach der Wahl 2001 mittels einer Gesetzesänderung die Möglichkeit, zeitlich begrenzt offene Stellen in der Verwaltung ohne Wettbewerbsverfahren mit externen Kandidaten zu besetzen (Gwiazda 2008: 811ff; Ziemer 2013: 104). Dadurch wurde das ohnehin existente Problem der Parteipolitisierung der polnischen Verwaltung weiter verschärft (Burnetko 2010: 56). Auch wenn das Gesetz vom Verfassungsgerichtshof 2002 für verfassungswidrig erklärt wurde, sah sich die 2005 neugewählte Regierung unter Führung der PiS⁵⁰ (vollständiger Regierungswechsel) einer Verwaltung gegenüber, in der zahlreiche Posten durch Personen besetzt waren, die nach nicht-kompetitiven Kriterien ausgewählt wurden und der Vorgängerregierung zuzurechnen waren (Sigma 2003PL: 12; Szczerbiak 2006: 311).

⁴⁷ Die Regelung aus dem Jahr 2007 lockerte die Bestimmungen für Entlassungen auf der mittleren Leitungsebene weiter, während die Reform von 2009 die wenig erfolgreichen Instrumente von *fast-stream recruitment* und *nominated civil service* sowie die Leistungsbewertung abschaffte (Scherpereel 2008: 216; Staroňová/Gajdushek 2013: 132). Letzterer Schritt erscheint dabei in der Bewertung ambivalent, da er mit einer Begrenzung der hohen Boni-Zahlungen einherging (vgl. Global Integrity Report 2009).

⁴⁸ Vgl. hierzu auch Debcki/Debcka (2008: 253f), die auf die komplexe Struktur der Gesetzgebung insgesamt hinweisen, die aus einer Vielzahl an verschiedenen Gesetzen besteht.

⁴⁹ Vgl. allgemeiner zum Politisierungsniveau der Verwaltung: Sigma 2003PL: 16; Meyer-Sahling 2006a: 16; Zubek 2005: 116.

⁵⁰ Ab den Wahlen im Herbst 2005 regierte erst eine PiS-Minderheitsregierung, die zunächst von der LPR und SO gestützt wurde, bevor diese ab Mai 2006 offizieller Bestandteil der Regierungskoalition wurden (vgl. Gwiazda 2008: 815).

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen erscheint die Präferenz der neugewählten Regierung für eine Änderung des *Status Quo* wenig überraschend (vgl. auch Meyer-Sahling 2009a: 74). Tatsächlich verabschiedete die Regierungskoalition im Sommer 2006 ein Gesetz, das das System der Verwaltung in Polen grundlegend neu definierte (Majcherkiewicz 2008: 147). Das Gesetz gliederte Leitungspositionen aus dem *Civil Service* aus, die zukünftig aus einem staatlichen Personalpool besetzt wurden, für dessen Mitglieder weder politische Neutralität noch das Bestehen einer Aufnahmeprüfung Voraussetzung waren. Zudem wurde das Amt des *Head of Civil Service* abgeschafft und dessen Aufgaben dem Büro des Premierministers unterstellt. Eine Gesetzesnovelle im Mai 2007 erweiterte die Anzahl der Positionen, die aus dem Personalpool besetzt werden sollten und reduzierte damit das zahlenmäßig sowieso sehr geringe polnische Beamtentum (Meyer-Sahling 2009a: 20) auf Positionen der mittleren Verwaltungsebene (Gwiazda 2008: 818; Ura 2009: 763ff).

Auch in dieser Legislaturperiode bestätigt sich damit die Hypothese, dass bei einem vollständigen Regierungswechsel keiner der potentiellen parteipolitischen Veto-Spieler ein Interesse an der Blockade einer Veränderung des *Status Quo* hat. Im Gegensatz zur Vorgängerregierung verfügte die PiS-geführte Regierungskoalition zwar nicht über die nötige 3/5-Mehrheit der (anwesenden) Abgeordneten, um ein präsidentielles Veto zurückzuweisen, allerdings legte, der ebenfalls der PiS zugehörige, Präsident Kaczyński keinen Widerspruch gegen das Gesetz ein.⁵¹ Eine Verfassungsbeschwerde von mehreren Oppositionspolitikern wurde vom Verfassungsgericht nicht behandelt, da die Abgeordneten nach Ansicht des Gerichts, aufgrund der vorzeitigen Auflösung des Parlaments und der vorgezogenen Neuwahlen, ihre Klageberechtigung verloren hatten (Ura 2009: 765).

Das Gesetz von 2006 hätte auch der 2007 neugewählten Regierungskoalition aus Bürgerplattform und Bauernpartei PSL, einen großen Handlungsspielraum ermöglicht, zumal Mitglieder des Personalpools jederzeit von ihren Posten entfernt werden konnten (Majcherkiewicz 2008: 152; Meyer-Sahling 2009a: 39). Tatsächlich verabschiedete die Koalition 2008 aber ein Gesetz, das einen Teil der Änderungen von 2006 rückgängig machte:⁵² der staatliche Personalpool wurde aufgelöst und wieder in den *Civil Service* eingegliedert, so dass Führungspositionen wieder in einem Wettbewerbsverfahren

⁵¹ Vgl. hierzu Tsebellis Absorptionsregel, die ebenfalls für den PiS-dominierten Senat angewendet werden kann, dessen Veto eine absolute Mehrheit zur Rückweisung erfordert hätte, über die die Regierungskoalition verfügte.

⁵² In dieser Situation hätte theoretisch ein präsidentielles Veto eine Änderung des *Status Quo* verhindern können, da die Regierung im Parlament nicht die nötige 3/5-Mehrheit besaß.

ausgeschrieben werden mussten. Auch die starke Rolle des Premierministers wurde auf eine symbolische Funktion reduziert und die Leitung der Beamtenschaft wieder dem neugeschaffenen, wenngleich geschwächten *Head of Civil Service*, übertragen (vgl. Burnetko 2010: 58f; Ziemer 2013: 105).

Lettland

Die grundlegenden Reformen der Verwaltung wurden in Lettland zwischen 2000 und 2002 unter massivem EU-Druck verabschiedet (Dimitrova 2005: 88) und ersetzten damit die Gesetzgebung aus dem Jahr 1994, die jedoch nie vollständig implementiert worden war. Die relativ umfangreichen Regeln, die abgesehen von Eingangsexamina im Allgemeinen mit den litauischen Regeln vergleichbar waren (vgl. Abbildung 5), wurden als weitestgehend den EU-Standards entsprechend bewertet (Sigma 2003LVA: 2). Auch wenn die Reformen bereits erste Erfolge bei der Entpolitisierung der Verwaltung zeigten (vgl. Sigma 2003LVA: 3), war das Risiko einer Parteipolitisierung der Verwaltung, insbesondere auf der Führungsebene, noch nicht überwunden worden (Sigma 2003LVA: 9ff). Zudem wurde das, auf Basis des Gesetzes von 1994, eingestellte Personal de facto automatisch übernommen, ohne dass eine umfangreiche Überprüfung stattfand (vgl. Sigma 2003LVA: 3), was die Existenz eines *mismatch* nahelegt.

Im November 2002 kam es zu einem fast vollständigem Regierungswechsel, bei dem drei kurz vor den Wahlen gegründete Parteien (JL, ZZS und LPP) ein Bündnis mit der schon zuvor an der Regierung beteiligten konservativen Union für Vaterland und Freiheit eingingen (TB/LNNK). Diese wurde nach deren Ausscheiden aus der Koalition durch die Volkspartei (TP) ersetzt, die bis zum Ende der Legislaturperiode den Ministerpräsidenten stellte. Bereits kurze Zeit nach dem Regierungswechsel und nur wenige Tage nach dem Abschluss der Beitrittsverhandlungen initiierte die neugewählte Regierung Reformen in der Verwaltung. Diese führten zur Neuregelung der Entlassung von Beamten sowie Ausnahmen beim eigentlich verpflichtenden Wettbewerb bei Beförderungen (Sigma 2003: 2, 9; Ikstens 2004: 1058), die allgemein als kritisch bewertet wurden (Sigma 2003LVA: 9; Golubeva/Reinholde 2005: 101).

Diese Entwicklung erscheint insofern überraschend, da zwar keine relevanten institutionellen Veto-Spieler existierten, mit der TB/LNNK gemäß dem Erklärungsansatz jedoch ein potentiell relevanter Veto-Spieler identifiziert wurde. Diese Partei, die in der Vorperiode an der Regierungskoalition beteiligt war, war nach deutlichen Stimmenverlusten nur noch kleinster Koalitionspartner der neuen Regierungskoalition. Allerdings gibt Grzymala-Busse (2007: 151,157) zu bedenken, dass in den vorherigen Legislatur-

perioden die Regierungsbildung durch den *Latvian Way* (LC) dominiert wurden, der auch personell den stärksten Einfluss auf die Verwaltung ausübte, während die anderen Parteien nur in geringem Ausmaß profitieren konnten. Die Tatsache, dass dementsprechend der bisherige parteipolitische Einfluss auf die Verwaltung geringer war als das Wahlergebn vermuten lässt, lässt den Verzicht auf ein Veto ebenso plausibel erscheinen wie die Existenz alternativer Regierungsmehrheiten, die die Verhandlungsposition des TB/LNNK schwächten.

Demgegenüber ist in den nachfolgenden Jahren keine besondere Reformdynamik mehr zu erkennen bzw. der Umfang der Änderungen war insgesamt stark begrenzt (Reinholde 2006: 61; Meyer-Sahling 2011: 249).⁵³ Begleitet wurden diese Entwicklungsmuster von insgesamt zwei Legislaturperioden (2006-2010, 2010-2011), in denen kaum Veränderungen bei der Zusammensetzung der Regierung zu beobachten sind.⁵⁴ Mit Ausnahme der konservativen Bürgerunion, einer 2008 entstandenen Abspaltung aus der TB/LNNK, waren alle Regierungsparteien bereits zwischen 2002-2006 an der Regierung beteiligt gewesen. Ausgehend von einem niedrigen Kontrollbedarf stellen diese Entwicklungen somit eine Bestätigung für die Erwartungen des Erklärungsansatzes dar, der in diesen Konstellationen keine Präferenz für eine Änderung des *Status Quo* erwarten lässt.

Ungarn

Ungarn gehörte auch im Bereich der Verwaltungsreformen zu den Vorreitern der postkommunistischen Staaten und verabschiedete bereits 1992 die ersten gesetzlichen Regelungen, so dass es in den 1990er Jahren als einziges Land zumindest annähernd den EU-Vorgaben entsprach (Verheijen 2000: 29, 61). Trotz Verbesserung der formalen Regeln im Rahmen mehrerer Reformen in den 1990er Jahren verfügte das System dennoch über zahlreiche Schlupflöcher, die einen parteipolitischen Einfluss auf die Verwaltung ermöglichten (Vass 2001: 87; Meyer-Sahling 2006b: 712; Gajduscek 2007: 351) und somit eine starke Parteipolitisierung der Verwaltung begünstigten (Sigma 2003HUN: 11; Meyer-Sahling 2006a: 16; Meyer-Sahling 2009a: 74). Offensichtlichster Mangel war die fehlende Verpflichtung zu einem offenen Wettbewerb bei der Personalauswahl und

⁵³ Einzig das Entlohnungssystem war 2005 bzw. ab 2008 Gegenstand von Reformen, eine Entwicklung die auch durch die Wirtschafts- und Finanzkrise bedingt wurde (vgl. Perceva 2008: 203). Dabei wurde das Grundgehalt an die Ergebnisse der Leistungsbewertung gekoppelt und Ende 2008 auch die umstrittenen *management contracts* abgeschafft, die die Möglichkeit boten, die Gehälter von ausgewählten (führenden) Beamten zu verdoppeln und so eine indirekte Form der Kontrolle darstellen (Meyer-Sahling 2009a: 49ff; BTI 2009: 18; Meyer-Sahling 2011: 249).

⁵⁴ Angesichts der Verfestigung des relativ niedrigen Politisierungsgrads der Verwaltung (vgl. Meyer-Sahling 2006a: 16; Teorell et al. 2011; Meyer-Sahling/Veen 2012: 9) ist damit einhergehend auch kein *misfit* mehr zu identifizieren.

Beförderung (vgl. Abbildung 5), was auch im Rahmen der Fortschrittsberichte kritisiert wurde (European Commission 2003HUN: 11).

Trotz dieser umfangreichen gesetzlichen Spielräume muss nach dem vollständigen Regierungswechsel, der eine MSZP/SZDSZ-Regierungskoalition mit sich brachte, von einem *mismatch* ausgegangen werden. Ursache hierfür war die 2001 von der Vorgängerregierung verabschiedete Gesetzesreform, die nicht nur die Gehälter⁵⁵ erhöhte und den Beamtenstatus auf eine geringere Anzahl von Positionen beschränkte, sondern auch den sogenannten *Senior Public Servant staff* (SPS) schuf, der überdurchschnittlich gut bezahlt wurde. Dieser umfasste ca. 300 Personen, die direkt vom Premier-minister ausgewählt und außer einem Universitätsabschluss keine weiteren Qualifikationen vorweisen mussten (Gajduschek 2007: 350), was Zweifel an deren Kompetenz aufkommen ließ (Sigma 2003HUN: 11). Problematisch war dabei für die neugewählte Regierung, dass ein Großteil der Positionen noch kurz vor der Wahl von der damaligen Regierung besetzt worden war und Personen aus dem SPS bei einer Kündigung einen Anspruch auf die Fortführung der vollen Bezüge über fünf Jahre hatten. Die Gesetzesnovelle der Regierung 2002/2003 veränderte diese Regeln so, dass der SPS nur noch ein Instrument zur Erhöhung der Einkommen von Staatssekretären war (Meyer-Sahling 2006b: 710f).⁵⁶

Bei den Parlamentswahlen 2006 wurde in Ungarn erstmals eine Regierungskoalition im Amt bestätigt. In dieser Situation, in der der Kontrollbedarf der Regierung gering erscheint, initiierte die Regierung Gyurcsány 2006/2007 ein umfangreiches Reformprogramm, das neben einer Zentralisierung der Kompetenzen beim Premierminister, eine verstärkte leistungsorientierte Bezahlung anstrebte,⁵⁷ die Rekrutierungsprozesse systematisierte und erstmals die Verpflichtung mit sich brachte, ab 2006 offene Stellen auszuschreiben bzw. ab 2008 verpflichtende Eingangsexamina durchzuführen (Hajnal 2011: 85; Staroňová/Gajduschek 2013: 132f). Gleichzeitig wurden die obersten beiden

⁵⁵ Abgesehen von der gestiegenen Attraktivität des Beamtenstandes sind die Bewertungen dieses Schrittes uneinheitlich. Während einerseits der diskretionäre Spielraum im Entlohnungssystem durch die Kopplung von Boni an die Leistungsbewertung begrenzt wurde, entstanden andererseits neue Spielräume durch einmalige Bonuszahlungen (Sigma 2003HUN: 14; Meyer-Sahling 2006b: 709f; Staroňová/Gajduschek 2013: 132).

⁵⁶ Staatssekretäre wurden automatisch in SPS aufgenommen, während bei anderen Beamten fünf Jahre Berufserfahrung notwendig waren. Zudem wurde die garantierte Amtsdauer von fünf auf zwei Jahre abgesenkt.

⁵⁷ Diese an NPM-Grundsätzen orientierten Reformen ermöglichten Boni in Höhe von bis zu 50% des Jahresgehalts (Staroňová/Gajduschek 2013: 132), gleichwohl wird die Neuerung aufgrund der strikteren Regeln im Vergleich zu den Vorgängermodellen grundsätzlich positiv bewertet, wenngleich die Umsetzung bei der Beamenschaft aufgrund der Durchführungsbestimmungen (Vorgabe von Quoten für einzelne Bewertungsstufen) kritisch aufgenommen wurde (vgl. Meyer-Sahling 2009a: 50ff; Meyer-Sahling 2011: 247).

Führungsebenen in den Ministerien in politische Ämter umgewandelt, ein Reformschritt, der teilweise als weitere Zunahme der Politisierung kritisiert wird (Meyer-Sahling 2011: 247; Hajnal 2012: 298). Demgegenüber gibt allerdings Ágh (2013b: 1122) zu bedenken, dass damit nur die bisher verdeckte Politisierung offensichtlich wurde. Gleichzeitig stärkte die Regierung die höchste Ebene von Karrierebeamten durch die Einführung einer fixen Amtsdauer sowie einer Widerspruchsmöglichkeit gegen Entlassungen vor Gericht (Meyer-Sahling 2009a: 39f). Berücksichtigt man Ághs Einwand, so ist in der Summe auf rechtlicher Basis von einer Einschränkung des Handlungsspielraums der Regierung auszugehen (vgl. Meyer-Sahling 2009a: 74; 2011: 247).

Gleichzeitig weisen die Befunde von Teorell et al. (2011) darauf hin (vgl. auch Meyer-Sahling/Veen 2012: 9), dass zumindest in den ersten Reformjahren die Politisierung der Verwaltung weiterhin hoch war, was gemäß des Erklärungsansatzes aus Kapitel 3.2 eine Präferenz für die Veränderung des *Status Quo* nahelegen würde. Tatsächlich machte sich die 2010 neugewählte Regierung aus FIDESZ und KDNP, mit ihrer 2/3-Mehrheit, bereits kurz nach der Wahl daran, das bestehende System grundlegend zu ändern (Hajnal 2013: 8). Gegenstand der Reformen waren dabei weniger die Führungsebene der Verwaltung, wo die Reformen der Vorgängerregierung den Spielraum nicht wesentlich verändert hatten, sondern vielmehr die Verwaltung in ihrer Gesamtheit. So wurden nicht nur die Eingangsexamina und verpflichtenden Stellenausschreibungen wieder abgeschafft, auch die Entlassung von Beamten wurde deutlich erleichtert. So konnten Beamte nun ohne Angabe von Gründen mit einer zweimonatigen Kündigungsfrist und einer gedeckelten Abfindung entlassen werden, was sie schlussendlich schlechter stellte, als die Angestellten im privaten Sektor, die dem herkömmlichen Arbeitsrecht unterliegen (Ágh 2013b: 1123f; Staroňová/Gajduschek 2013: 133ff).

Begünstigt wurde die Umsetzung der Änderungen der einzelnen Regierungskoalitionen durch das Fehlen von Veto-Spielern, die ein Interesse daran hatten, den *Status Quo* zu bewahren. Einerseits wäre von den institutionellen Veto-Spielern nur das Verfassungsgericht zu einer dauerhaften Blockade der entsprechenden Gesetze in der Lage gewesen, andererseits existierte angesichts der vollständigen Regierungswechsel kein parteipolitischer Veto-Spieler, der von den Regelungen der Vorgängerregierung profitiert hätte und daher eine Beibehaltung des *Status Quo* vorgezogen hätte.

Land/ Legislatur- periode	Ausmaß Regierungs- wechsel	mismatch			erwartete Präferenz	beobachtete Entwicklung	potentiell relevante Veto-Spieler					
		grund- sätzlicher <i>mismatch</i> vorhanden	spezifische Regelung erzeugt <i>mismatch</i>	Fazit: <i>mismatch</i> vorhanden			2. Kammer (Art des Veto, parteilit. Ausrichtung)	Präsident (Art des Veto, parteilit. Ausrichtung)	Urteil Verfassungs- gericht	Existenz potentieller parteilitischer Veto-Spieler (Partei; Veränderung Mandatsanteil in Prozentpunkten)		
Estland 2003-2007	umfassend (68%)*	nein	nein	nein	Status Quo	Status Quo	nicht relevant	nicht relevant	nicht relevant	nicht relevant	nicht relevant	nicht relevant
Estland 2007-2011	partiell (48%)	nein	nein	nein	Status Quo	Status Quo	nicht relevant	nicht relevant	nicht relevant	nicht relevant	nicht relevant	nicht relevant
Lettland 2002- 2006	umfassend (87%)*	ja (Übergangs- regelungen, bisherige Dominanz LC)	nein	ja	Änderung Status Quo	Änderung Status Quo	nein (suspensives Veto)	nein	ja (TB/LNKK; -11,6%)	nein	ja (LSDP; -39,6%/ NS; -21,7%)	ja (TB/LNKK; -11,6%)
Lettland 2006-2010	partiell (17%)	nein	nein	nein	Status Quo	Status Quo	nicht relevant	nicht relevant	nicht relevant	nicht relevant	nicht relevant	nicht relevant
Lettland 2010-2011	partiell (0%)	nein	nein	nein	Status Quo	Status Quo	nicht relevant	nicht relevant	nicht relevant	nicht relevant	nicht relevant	nicht relevant
Litauen 2004-2008	umfassend (61%)*	nein	ja (Besetzung entpolitisierter Führungspositio- nen durch LSDP- Vertraute	ja	Änderung Status Quo	Status Quo (positive Reform- fortschritte)	nein (suspensives Veto)	nein	ja (LSDP; -39,6%/ NS; -21,7%)	nein	ja (LSDP; -39,6%/ NS; -21,7%)	ja (LSDP; -39,6%/ NS; -21,7%)
Polen 2001-2005	umfassend (100%)	nein	ja (Besetzung Führungs- positionen ohne Wettbewerb)	ja	Änderung Status Quo	Änderung Status Quo	nein (suspensives Veto)	nein (3/5-Mehrheit vorhanden, gleiche parteilit. Ausrichtung)	teilweise (ex- post Feststellung Verfassungs- widrigkeit)	nein (vollständiger Regierungswechsel)	nein (vollständiger Regierungswechsel)	nein (vollständiger Regierungswechsel)

Land/ Legislatur- periode	Ausmaß Regierungs- wechsel	grund- sätzlicher <i>mismatch</i> vorhanden	spezifische Regelung erzeugt <i>mismatch</i>	Fazit: <i>mismatch</i> vorhanden	erwartete Präferenz	beobachtete Entwicklung	2. Kammer (Art des Veto, parteilit. Ausrichtung)	Präsident (Art des Veto, parteilit. Ausrichtung)	Urteil Verfassungs- gericht	Existenz potentieller parteilitischer Veto-Spieler (Partei; Veränderung Mandatsanteil in Prozentpunkten)
Polen 2005-2007	umfassend (100%)	nein	ja (Besetzung Führungs- positionen ohne Wettbewerb)	ja	Änderung Status Quo	Änderung Status Quo	nein (suspensives Veto)	nein (keine 3/5- Mehrheit vorhanden, gleiche parteilit. Ausrichtung)	nein (Ablehnung Gerichts- urteil)	nein (vollständiger Regierungswechsel)
Polen 2007-2011	umfassend (100%)	nein	nein	nein	Status Quo	Änderung Status Quo (Gesetzes- reform)	nein (suspensives Veto)	nein (keine 3/5- Mehrheit vorhanden, unterschiedl. parteilit. Ausrichtung)	nein	nein (vollständiger Regierungswechsel)
Slowakei 2002-2006	umfassend (74%)	ja	nein	ja	Änderung Status Quo	Änderung Status Quo	keine 2. Kammer	nein (suspensives Veto)	nein	nein (SMK-MKP; +9,5%)
Slowakei 2006-2010	umfassend (100%)	nein	nein	nein	Status Quo	Status Quo			nicht relevant	
Slowakei 2010-2012	umfassend (100%)	nein	nein	nein	Status Quo	Status Quo			nicht relevant	
Slowenien 2004-2008	umfassend (78%)	ja	nein	ja	Änderung Status Quo	Änderung Status Quo	nein (suspensives Veto)	nein (suspensives Veto)	teilweise (nur einzelne Paragrafen verfassungs- widrig)	nein (DESUS; +1,2%/ SLS; -1,2%)
Slowenien 2008-2011	umfassend (86%)	nein	nein	nein	Status Quo	Status Quo			nicht relevant	

Land/ Legislatur- periode	Ausmaß Regierungs- wechsel	grund- sätzlicher <i>mismatch</i> vorhanden	spezifische Regelung erzeugt <i>mismatch</i>	Fazit: <i>mismatch</i> vorhanden	erwartete Präferenz	beobachtete Entwicklung	2. Kammer (Art des Veto, parteilit. Ausrichtung)	Präsident (Art des Veto, parteilit. Ausrichtung)	Urteil Verfassungs- gericht	Existenz potentieller parteilitischer Veto-Spieler (Partei; Veränderung Mandatsanteil in Prozentpunkten)
Tschechische Republik 2002-2006	partiell (31%)	nein	nein	nein	Status Quo	Status Quo	nein (suspensives Veto)	nein (suspensives Veto, Ablehnung CSA)	nein	nein (nicht relevant)
Tschechische Republik 2006-2010	umfassend (87%)	nein	nein	nein	Status Quo	Status Quo	nein (suspensives Veto)	nein (suspensives Veto, Ablehnung CSA)	nein	nein (nicht relevant)
Tschechische Republik 2010-2013	umfassend (55%)	nein	nein	nein	Status Quo	Status Quo	nein (suspensives Veto)	nein (suspensives Veto)	nein	nein (nicht relevant)
Ungarn 2002- 2006	umfassend (100%)	nein	ja (Gesetzesrefor m 2001, SPS)	ja	Änderung Status Quo	Änderung Status Quo	keine 2. Kammer	nein (suspensives Veto)	nein	nein (vollständiger Regierungswechsel)
Ungarn 2006- 2010	kein Regierungs- wechsel	nein	nein	nein	Status Quo	Status Quo (positive Reform- fortschritte)			nicht relevant	
Ungarn 2010- 2014	umfassend (100%)	ja (Gesetzes- reform nach 2006)	nein	ja	Änderung Status Quo	Änderung Status Quo	keine 2. Kammer	nein (suspensives Veto)	nein	nein (vollständiger Regierungswechsel)

Abbildung 4: Übersicht über die empirischen Fälle (Eigene Darstellung. *): Es wurden mehrere Regierungskoalitionen mit verschiedenen Parteien gebildet, für die Berechnung wurde nur die erste gebildete Regierungskoalition berücksichtigt

Litauen

Deutlich spezifischer waren dagegen die Handlungsbeschränkung für die litauischen Regierungen nach 2004. Erst unter dem starken EU-Konditionalitätsdruck wurde 1999 eine grundlegende Neuregelung der Verwaltung beschlossen (Fritz 2007: 276; Nemeč 2008a: 358; Maniokas 2009: 5; Urbanovič/Garcia-Zamor 2011: 183), in der bis dahin nur wenige Reformfortschritte zu beobachten waren und die als stark politisiert galt (Nakrošis 2001: 173). In Kombination mit Änderungen der nachfolgenden Regierung wurden nicht nur die umfangreichsten Regeln aller EU-Kandidatenländer geschaffen (Meyer-Sahling 2011: 250; vgl. Tabelle 5), sondern auch die Verwaltung nachhaltig entpolitisiert und professionalisiert (vgl. Sigma 2003LTU: 2, 10ff; Meyer-Sahling 2006a: 16; Pivoras 2008: 121).⁵⁸ Allerdings waren zahlreiche Führungspositionen, die im Zuge der Reform 2002 entpolitisiert und durch Karrierebeamte besetzt wurden, von Personen übernommen worden, die schon zuvor führende Positionen in Ministerien bzw. in der Regierung inne hatten (Pivoras 2008: 121) und gegenüber der LSDP loyal waren (Nakrošis/Gudžinskas 2012: 108).

Gleichwohl kam es trotz des umfassenden Regierungswechsels, bei dem die neugegründete Arbeitspartei (DP) zusammen mit der agrarischen LVLS 61% der Regierungsmehrheit stellte, zu keiner Rücknahme der Reformen,⁵⁹ obwohl diese Thematik nach dem EU-Beitritt wieder stärker in den Fokus des Parteienwettbewerbs gerückt war (Nakrošis 2008: 228). Angesichts des Ausmaßes des Regierungswechsels scheint die Ursache für den Fortbestand der Reformen nicht nur in der erneuten Regierungsbeteiligung (vgl. Meyer-Sahling 2011: 254), sondern vielmehr in den Stimmenverlusten der LSDP⁶⁰, begründet zu liegen. So konnte die LSDP nur noch 20 statt 51 Mandate im Parlament erringen, so dass sich ihre Verhandlungsposition innerhalb der Regierung verschlechterte. Dementsprechend bestand ein Anreiz, Änderungsbestrebungen der Koalitionspartner zu blockieren, die zu einer Neubesetzung der LSDP-dominierten Posten hätte führen können (vgl. Nakrošis/ Gudžinskas 2012: 108). In diesem Zusammenhang weist Jurkynas (2005: 775) auch darauf hin, dass die Entscheidung für eine Koalition aus LSDP, Arbeitspartei und LVLS/NS aus deren größerer Bereitschaft für Zugeständnisse gegenüber der LSDP resultierten.

⁵⁸ Vgl. damit einhergehend die sehr gute Leistung bei der Umsetzung von EU-Richtlinien nach dem Beitritt, die Litauen auch im Vergleich zu den westeuropäischen Staaten an der Spitze stehen lässt (Sedelmeier 2008: 821; für eine kritischere Bewertung siehe Maniokas 2009).

⁵⁹ Meyer-Sahling (2011: 250) erkennt sogar positive Reformtendenzen in einigen Bereichen wie Entlohnung und Leistungsevaluierung.

⁶⁰ Diese entstand 2001 aus dem Zusammenschluss aus sozialdemokratischer LSDP mit der postkommunistischen LDDP, bereits 2000 waren die Parteien mit einer gemeinsamen Liste (ABSK) angetreten.

Demgegenüber demonstrierte der Regierungswechsel von 2008, dass der Vorbeitritts-Konsens für eine entpolitisierte Verwaltung (Sigma 2003LTU: 12) nicht von dauerhafter Natur war. Infolge der Parlamentswahlen 2008 kam es zu einem fast vollständigen Regierungswechsel, hin zu einer Mitte-Rechts Regierung unter Führung der konservativen Heimatunion, bei der nur die 2006 zur damaligen Minderheitsregierung gestoßene LiCS (Liberale und Zentrumsunion) in der Regierung verblieb (Reetz 2011: 108). Ohne die LSDP als limitierenden Faktor machte sich die neue Regierungskoalition bereits kurz nach der Amtsübernahme an die Reform der Verwaltung (vgl. Pivoras 2010: 100), um das bestehende Kontrollproblem zu beheben. So wurde 2010 ein Teil jener Führungspositionen, die 2002 entpolitisiert wurden, wieder in politische Posten umgewandelt, was der Regierung einen Zugriff auf die bisher LSDP-dominierten Posten erlaubte (Nakrošis/Gudžinskas 2012: 108).

Estland

Gegenüber den Entwicklungen in den bisher betrachteten Ländern, ist in Estland eine insgesamt nur geringe Reformdynamik zu erkennen, mit lediglich geringfügigen Veränderungen im Bereich der Entlohnungs- und Trainingsstruktur, die vorrangig Folge einer *bottom-up* Entwicklung waren (Meyer-Sahling 2009a: 72; Meyer-Sahling 2011: 248). Grundsätzlich entsprach dabei die estnische Verwaltungen den EU-Vorgaben (Sigma 2003: 6), wenngleich das sehr stark fragmentierte estnische Verwaltungssystem (OECD 2011: 25; Sarapuu 2011: 65; Uudelepp et al. 2013: 6), insbesondere beim Auswahlprozess für die Besetzung von Nicht-Führungspositionen, Schwächen aufwies (Sigma 2003EE: 2).⁶¹ Andererseits war insbesondere die Führungsebene, die primäres Ziel der Kontrollbestrebungen der Regierung sein sollte, aufgrund eines umfangreichen Kündigungsschutzes und der klaren Trennung von Politik und Verwaltung, verhältnismäßig stark vor politischer Einflussnahme geschützt (vgl. Abbildung 5). Gleichzeitig galt die Verwaltung, im Gegensatz zu den meisten anderen bisher betrachteten Ländern, als weitestgehend entpolitisiert (Sigma 2003EE: 8; Meyer-Sahling 2006a: 16; Teorell et al. 2011; Meyer-Sahling/Veen 2012: 9),⁶² so dass kein *mismatch* mit den geltenden Regeln bestand, wie dies in Slowenien oder der Slowakei der Fall gewesen war.

⁶¹ Vgl. hierzu auch Randma (2001), die die Probleme kleiner Staaten wie Estland im Verwaltungsbereich betont, die aus einem begrenzten Personalpool, geringen Aufstiegs-/Beförderungsmöglichkeiten und der starken Abhängigkeiten von einzelnen Experten resultieren und in der Folge zu einem stärker personalisierten Verwaltungssystem führen.

⁶² Selbst im Falle der höchsten Verwaltungsebene in Ministerien, die im ersten Jahr nach Amtsantritt eines Ministers Kündigungsschutz genießt, kam es nach Ablauf dieser Frist zwischen 2000 und 2005 lediglich zu zwei Entlassungen (Sikk 2006: 357).

Gleichzeitig ist in der ersten Hälfte der Legislaturperiode 2003-2007 von einem umfassenden Regierungswechsel (68%) auszugehen, bei dem nur die estnische Reformpartei (ERe) in der Regierung verblieb, während die ehemaligen Koalitionspartner nur knapp den Sprung ins Parlament schafften und in der Opposition verblieben. Trotz dieses umfassenden Regierungswechsels war angesichts der Abwesenheit eines *mismatches* keine Präferenz für die Rücknahme der Reformen zu erkennen. Auch in der nachfolgenden Legislaturperiode, die nur durch partielle Regierungswechsel geprägt war, änderte sich nichts an dieser grundsätzlichen Logik, so dass der Erklärungsansatz eine plausible Erklärung für den Fortbestand des *Status Quo* liefert.

Tschechische Republik

Eine ebenfalls geringe Reformdynamik zeigte sich, wenngleich auf einem anderen Niveau, in der Tschechischen Republik. Während die Tschechische Republik in vielen Bereichen des Transformationsprozesses als Vorreiter unter den postkommunistischen Staaten galt (Appel 2001: 530), war die Reformbilanz im Bereich der Verwaltung enttäuschend und kam auch im Rahmen des EU-Beitrittsprozesses nicht über den Stand der 1990er Jahre hinaus (Scherpereel 2009: 215).

Um zumindest den formalen Kriterien der EU Genüge zu leisten (Sigma 2003CZE: 1; Kotchegura 2008: 149; Kopecký 2011: 78), verabschiedete die ČSSD-Minderheitsregierung mit Unterstützung der Oppositionsparteien KDU-ČSL und Freiheitsunion (US-DEU) kurz vor den Parlamentswahlen 2002 ein entsprechendes Gesetz, dessen Implementierung allerdings erst ab 2004 vorgesehen war (Scherpereel 2009: 168). Diese Parteien, die nach den Parlamentswahlen 2002 die Regierung bildeten, verschoben bereits nach wenigen Monaten im Amt unter Verweis auf die hohen Kosten der Flutkatastrophe,⁶³ die Implementierung des Gesetzes auf 2005 und im darauffolgenden Jahr auf 2007 und damit letztendlich auf die nächste Legislaturperiode (Scherpereel 2009: 214).

Wie lässt sich das fortbestehende parteipolitische Interesse an Verwaltungsreformen erklären, von dem schon Vidláková (2001: 103) gesprochen hatte? Obwohl das Gesetz von 2002 eine Reihe von widersprüchlichen und problematischen Regelungen enthielt (Sigma 2003CZE: 3ff, 15), wäre es für die Tschechische Republik ein deutlicher Fortschritt gewesen (Kotchegura 2008: 144), da es den existenten diskretionären Spielraum deutlich beschränkt (Sigma 2003CZE: 6ff) und gleichzeitig die bisherigen Beschäftigten einer schriftlichen

⁶³ Nach dem Sigma-Länderbericht (2003CZE: 5) wird dies eher als Vorwand, denn als tatsächliche Ursache eingeschätzt.

Überprüfung unterzogen hätte.⁶⁴ In Abwesenheit eines implementierten *Civil Service Acts* verfügten die einzelnen Institutionen über einen großen Spielraum bei der Personalauswahl, -beförderung, -entlohnung, -entlassung etc. (Dimitrov/Zubek 2005: 152ff; Meyer-Sahling 2009a: 73; vgl. Abbildung 5), so dass festgestellt wurde:

“The current set-up does not foster the professionalisation of the civil service in ministries and institutions. According to Sigma sources, public servants are obliged to play games in order to survive professionally, and even more so if they want to make a professional career within the administration. The system allows politicians to create political clienteles within the administration in an unrestricted way, as there are no legally established limits for political involvement of civil servants” (Sigma 2003CZE: 10)

Aus der gewählten Perspektive, die von der zentralen Bedeutung des Kontrollbedarfs ausgeht, ist kein Bedarf der Regierung an einer Änderung des *Status Quo* zu erkennen, welcher den eigenen Handlungsspielraum eingeschränkt hätte. Dementsprechend erscheint die Verschiebung auf die nächste Legislaturperiode naheliegend, da demnach erst die Nachfolgeregierung von den Regelungen betroffen gewesen wäre. In dieser Konstellation wäre allerdings eine Verhinderung der Verschiebung des Implementierungsdatums durch institutionelle Veto-Spieler denkbar gewesen, deren Analyse analog zu den bisherigen Fällen erfolgen kann. Während die Opposition in der zweiten Kammer (suspensives Veto) über keine Mehrheit verfügte, hätte insbesondere die Zurückweisung des präsidentiellen Vetos, mit absoluter Mehrheit der Abgeordneten, ein Problem für die knappe Regierungsmehrheit (101 von 200 Mandaten) darstellen können. Gleichwohl hatte sich Präsident Klaus, der seit 2003 amtierte, schon 2002 grundsätzlich gegen den *Civil Service Act* ausgesprochen (Kotchegura 2008: 130) und verhinderte dementsprechend auch die Verschiebung des Implementierungsdatums nicht.

Diese Logik scheint hier auch für die nachfolgenden Legislaturperioden bedeutsam zu sein, zumal der Regierungswechsel, hin zu einer Regierungskoalition aus ODS, SZ und der bisherigen Regierungspartei KDU-ČSL, deutlich umfassender war, als nach den Parlamentswahlen 2002. Die zuerst amtierende ODS-Minderheitsregierung unter Ministerpräsident Topolánek machte sich bereits kurz nach der Ernennung daran, die Implementierung des *Civil Service Acts* weiter zu verschleppen. Ein erster Schritt hierzu war die Abschaffung des bisher nicht funktionstüchtigen *General Directorate for the Civil Service* sowie die Rückübertragung der Kompetenzen für die Verwaltungsreform an das Innenministerium (Meyer-Sahling 2011: 245). Per Parlamentsbeschluss wurde zudem der Implementierungstermin, mit Unterstützung der meisten Oppositionsparteien (Scherpereel 2009: 214), auf 2009 verschoben, bevor das

⁶⁴ Vgl. hierzu §235-243 des Gesetzes 218/2002 (Czech Republic 2002: 4914ff).

Gesetzesprojekt im August 2007 von der neugebildeten ODS/ KDU-ČSL/SZ-Regierungskoalition ohne Angaben von Gründen endgültig aufgegeben wurde (Kotchegura 2008: 147). Gleichzeitig waren weder weitere Reformanstrengungen noch die Realisierung des angestrebten Neuentwurfs eines *Civil Service Acts* in dieser Legislaturperiode zu beobachten (Meyer-Sahling 2011: 245). Diese Beobachtung kann auch auf die nachfolgende Legislaturperiode ausgedehnt werden, in der der ODS, nach starken Verlusten bei der Wahl, mit zwei neuen Partnern regierte (VV, TOP09).

4.2 Diskussion der Ergebnisse

Nachdem im vorigen Kapitel ein detaillierter Blick auf die Entwicklungen der einzelnen Länder geworfen wurde, sollen die Ergebnisse in diesem Abschnitt zusammengeführt und davon ausgehend diskutiert werden, welche Aspekte der beobachteten Entwicklungsdynamiken möglicherweise nicht durch den Erklärungsansatz nachvollziehbar erscheinen. Abbildung 7 gibt einen Überblick der im Rahmen des Erklärungsansatzes identifizierten Regierungspräferenzen in Bezug auf einen Fortbestand des *Status Quo*.

Wie gezeigt, ermöglicht der gewählte Erklärungsansatz grundsätzlich zu verstehen, warum es in einigen Ländern zu bestimmten Zeitpunkten zur Rücknahme von Reformen aus dem EU-Beitrittsprozess kam, während dies in anderen Ländern bzw. Legislaturperioden nicht der Fall war. Dabei wurde u.a. am Falle Estlands deutlich, dass das Ausmaß des Regierungswechsels alleine kein hinreichendes Kriterium für den Fortbestand bzw. die Änderungen der Reformen aus dem Beitrittsprozess ist. Vielmehr war nur in jenen Ländern eine Rücknahme von Reformen zu beobachten, in denen neben einem umfassenden Regierungswechsel auch ein *mismatch* der gesetzlichen Regeln mit der tatsächlichen Politisierung der Verwaltung festgestellt werden konnte.

In sieben der acht Legislaturperioden, in denen eine Präferenz für die Veränderung des *Status Quo* identifiziert wurde, kam es tatsächlich zu einer (teilweisen) Rücknahme der Reformen aus dem EU-Beitrittsprozess. Bemerkenswert ist zudem, dass es sich überwiegend um Legislaturperioden handelt, bei denen die Regierung kurz vor/nach dem EU-Beitritt ins Amt gekommen ist, was im Einklang mit der in Kapitel 3.2 geäußerten Vermutung über *mismatch*-Probleme in Folge des EU-Beitrittsprozesses steht. Nach der Rücknahme entsprechender Reformen und der Erweiterung des Handlungsspielraumes der Regierungen waren dagegen grundsätzlich keine weitergehenden Tendenzen zur Veränderung des (neuen) *Status Quo* zu erkennen.

	partieller Regierungswechsel (Mandatsanteil neuer Regierungs- parteien <50%)	umfassender Regierungswechsel (Mandatsanteil neuer Regierungs- parteien >50%)
Existenz eines <i>mismatch</i>	Präferenz für Status Quo	Präferenz für Änderung des Status Quo Lettland (2002-2006) Litauen (2004-2008; 2008-2012) Polen (2001-2005; 2005-2007) Slowakei (2002-2006) Slowenien (2004-2008) Ungarn (2002-2006; 2010-2014)
kein <i>mismatch</i>	Präferenz für Status Quo Estland (2007-2011) Lettland (2006-2010; 2010-2011) Ungarn (2006-2010) Tschechische Republik (2002-2006)	Präferenz für Status Quo Estland (2003-2007) Slowakei (2006-2010, 2010-2012) Slowenien (2008-2011) Polen (2007-2011) Tschechische Republik (2006-2010; 2010-2013)

Abbildung 5: Einordnung der empirischen Fälle in den theoretischen Erklärungsansatz (Eigene Darstellung)

Der Vergleich der beiden Legislaturperioden 2004-2008 und 2008-2012 in Litauen verdeutlicht zudem die Bedeutung von Veto-Spielern, die eine Veränderung des *Status Quo* verhindern können. Während es in der ersten Legislaturperiode trotz umfangreicher Veränderungen auf der Regierungsbank zu keiner Rücknahme der bestehenden Gesetze kam, war dies nach 2008 der Fall. Die Schlüsselrolle kam dabei der LSDP zu, die 2004-2008 trotz deutlicher Verluste erneut an der Regierung beteiligt war und so verhindern konnte, dass ihr gegenüber loyale Beamte aus Führungspositionen verdrängt wurden.⁶⁵ Demgegenüber war für Lettland eine genauere Betrachtung der innenpolitischen Situation notwendig, da gemäß des Erklärungsansatzes die TB/LNNK als potentiell relevanter Veto-Spieler identifiziert worden war, der schlussendlich aber die Veränderung des *Status Quo* nicht blockierte.

In den anderen untersuchten Ländern waren, angesichts der i.d.R. fast vollständigen Regierungswechsel, keine parteipolitischen Veto-Spieler zu identifizieren, die alternativ zu den institutionellen Veto-Spielern entsprechende Änderungen hätten blockieren können. In insgesamt drei Fällen (Polen 2001-2005, 2005-2007; Slowenien 2004-2008) wurde zudem bezüglich entsprechender Gesetzesänderungen das Verfassungsgericht angerufen, wobei nur

⁶⁵ Aus dieser Perspektive scheint der zugrundeliegende Veto-Spieler-Ansatz besser geeignet zu sein, institutionelle Stabilität zu erklären, als Ansätze die die Bedeutung von *increasing gains* betonen. Gemäß dieser sollten Änderungen am Status Quo angesichts wachsender Reformkosten im Zeitverlauf unwahrscheinlicher werden (vgl. Pierson 2000). Vor diesem Hintergrund erscheint der Fall Litauens, das bis 2008 die beste Reformbilanz der acht Staaten aufwies (Meyer-Sahling 2011: 250), als Nachweis, dass selbst nach längerer Phase von (scheinbarer) Reformkontinuität, die Stabilität des Status Quo nicht als gegeben betrachtet werden darf.

in einem Fall die Gesetzesänderung in der Gesamtheit als verfassungswidrig eingestuft wurde. Selbst in diesem Fall konnten allerdings die negativen Auswirkungen der Gesetzesänderung, aufgrund des *ex-post*-Charakters der Entscheidung, nicht nachhaltig verhindert werden. Bei den anderen institutionellen Veto-Spielern konnte dagegen kein unmittelbarer Einfluss auf den Fortbestand des *Status Quo* festgestellt werden.

In allen anderen Fällen war der zuvor problematische *mismatch* durch die Vorgängerregierung überwunden worden bzw. hatte wie in Estland (2003-2007) bzw. der Tschechischen Republik (2002-2006) gar nicht existiert. Im Einklang damit war in den entsprechenden Fällen keine weitere Rücknahme der Reformen zu erkennen. Vor diesem Hintergrund erscheint die Tschechische Republik weniger ein Fall von *reform reversal* zu sein, wie von Meyer-Sahling argumentiert (2009a, 2011), sondern vielmehr als ein Beispiel eines *lock-in*-Effekts, in dem die Nicht-Implementierung eines *Civil Service Acts* vor dem EU-Beitritt eine spätere Anpassung deutlich erschwert (vgl. Sedelmeier 2012a: 36). Dies könnte damit eine hilfreichere Erklärung für die Entwicklung in der Tschechischen Republik darstellen, da Meyer-Sahling (2011: 246) selbst erkennt, dass die tatsächlichen Veränderungen in der Tschechischen Republik aufgrund des Ausgangsniveaus nur sehr gering ausfielen. In Abwesenheit der EU-Konditionalität bestand für die Parteien kein Anreiz, die eigene parteipolitische Kontrolle auf die Verwaltung zu begrenzen und so den *Status Quo*, die Abwesenheit eines *Civil Service Acts*, zu ändern.

Erweitert man den Blickwinkel bei dieser Ländergruppe allerdings über die Rücknahme der Reformen hinaus, so ergibt sich eine weitere spannende Einsicht. Mit Ausnahme von zwei Ländern (Ungarn 2006-2010, Polen 2007-2011) waren keine positiven Reformentwicklungen erkennbar, die wie in Estland bzw. Lettland über Einzelmaßnahmen hinausgingen (vgl. Meyer-Sahling 2011: 248f).

In Polen erscheint die Verabschiedung eines neuen Gesetzes ausgehend von den Kontrollbestrebungen der Parteien insofern überraschend, als dass das bisherige Gesetz der neugewählten PO/PSL-Regierung umfangreiche Handlungsspielräume eröffnete. Gleichwohl stellten auch diese Reformen keinen Durchbruch in Richtung einer entpolitisierten Verwaltung dar, da sie der Regierung weiterhin zahlreiche Einflussmöglichkeiten eröffneten: Selbst wenn großflächige Personalwechsel, wie teilweise befürchtet, ausblieben, waren insbesondere Positionen, die nicht im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit standen, häufig Ziel politischer Einflussnahme. Zudem können die verpflichtenden kompetitiven Auswahlprozeduren mittels verschiedener Schlupflöcher bzw. unklarer Regeln teilweise

umgangen werden (Burnetko 2010: 58f; Jaroń 2012: 109; Itrich-Drabarek 2012: 13; Ziemer 2013: 105). Daher stellt sich in diesem Fall die Frage, ob die entsprechenden Änderungen nicht vielmehr eine Abgrenzung, in der Form aber nicht in der inhaltlichen Konsequenz, vom Regierungsstil der Vorgängerregierung darstellten, waren die Wahlen 2007 doch ein „plebiscite on a polarizing and controversial government“ (Szczerbiak 2008: 435; vgl. ähnlich Markowski 2008: 1035).

Demgegenüber entschied sich die ungarische Regierung unter Premierminister Gyurcsány zu einem umfangreichen Reformprogramm (vgl. Meyer-Sahling 2009a: 17), das aus rechtlicher Perspektive eine ganze Reihe positiver Entwicklungen (verpflichtende Stellenausschreibungen, Eingangsexamina, Lohnsystem) mit sich brachte, selbst wenn die Umsetzung bis zum Ende der Legislaturperiode unvollständig blieb (Meyer-Sahling 2011: 248). Was war aber der Anreiz insbesondere für die ungarische Regierung gewesen, die bestehenden Regeln zu verschärfen, während die Regierungen in den restlichen Staaten darauf verzichteten?

Auch in den Legislaturperioden bei denen eine Präferenz für die Änderung des *Status Quo* festgestellt wurde, ergeben sich bei genauerer Betrachtung bedeutsame Unterschiede, die einer genaueren Interpretation bedürfen. So variierte das Ausmaß der Reformen zwischen den einzelnen Ländern ganz erheblich. Während in einigen Legislaturperioden (Polen 2001-2005; Lettland 2002-2006; Ungarn 2002-2006; Slowenien 2004-2008; Litauen 2008-2012) das Ausmaß der Reformen in seinem Umfang begrenzt war und vorrangig auf die Führungsebene der Verwaltung abzielte, war das Ausmaß der Reformen in den restlichen drei Legislaturperioden (Polen 2005-2007; Slowakei 2002-2006; Ungarn 2010-2014) deutlich größer. Dementsprechend wurde von Beobachtern in diesen Fällen auch von einer Neuordnung der bestehenden Beziehungen zwischen Politik und Verwaltung gesprochen, die das bisher bestehende System grundlegend veränderte und auch Auswirkungen auf die unteren Verwaltungsebenen hatte.

Eine mögliche Erklärung könnte das Ausmaß der Politisierung liefern, das nach Haček (2005: 86f)⁶⁶ ebenfalls den Kontrollbedarf der Parteien beeinflussen kann und bisher in der Untersuchung ausgeklammert wurde (vgl. Kapitel 3.2). Demnach könnte das Ausmaß der Reformen umso größer sein, je stärker die Verwaltung parteipolitisiert ist. Auf den ersten Blick erscheint dies vielversprechend, war doch das Ausmaß der Reformrücknahme in Lettland und Litauen, deren Verwaltungen als vergleichsweise wenig politisiert gelten (vgl.

⁶⁶ zit. nach Nahtigal/Haček 2013: 112.

Abbildung 7), nur sehr begrenzt. So entsprach die lettische Verwaltung auch nach den Gesetzesänderungen weiterhin grundsätzlich den EU-Vorgaben (vgl. Meyer-Sahling 2009a: 71; Meyer-Sahling 2011: 249) und auch in Litauen betrafen die Änderungen nur einige Führungspositionen, so dass der damit einhergehende Personalwechsel nur sehr gering war (vgl. Nakrošis/Gudžinskas 2012: 115f).⁶⁷

Land	Sigma-Länderberichte: Politisierung der Verwaltung als zentrales Problem benannt	Meyer-Sahling (2006a: 16): Ausmaß Politisierung (Personalaustausch nach Regierungswechsel)	QoG – Expert Survey (Teorell et al. 2011) ⁶⁸ Index of professionalisation (1-7, 7 Maximalwert)	Meyer-Sahling/Veen (2012: 9) Politisierungsindex der Führungsebene der Verwaltung (0-100, 0 Maximalwert)
Estland	nein (Sigma 2003EE: 8)	niedrig/mittel	4,38	14
Lettland	teilweise (Sigma 2003 LVA : 9)	niedrig/mittel	3,89	28
Litauen	nein (Sigma 2003LTU: 10)	niedrig/mittel	4,66	24
Polen	ja (Sigma 2003PL: 16)	mittel/hoch	3,80	66
Slowakei	ja (Sigma 2003SVK: 12)	mittel/hoch	3,79	66
Slowenien	ja (Sigma 2003SVN: 13f)	niedrig/mittel	3,34	48
Tschechien	ja (Sigma 2003CZE: 11)	mittel	3,74	50
Ungarn	ja (Sigma 2003HUN: 11)	mittel/hoch	3,67	54

Abbildung 6: Parteipolitisierung der Verwaltung in den neuen EU-Mitgliedsstaaten (Eigene Darstellung)

Betrachtet man allerdings die Entwicklungen in den Ländern mit einem relativ hohem Politisierungsniveau, so erscheint der Zusammenhang weniger eindeutig: Warum beschränkte sich die Megdyessy-Regierung (2002-2004) auf die Rücknahme jener Regelungen, die einen Fortbestand des Personals der vorausgegangenen Regierung absicherten, wohingegen die Reformen von 2010 das bestehende System grundlegend veränderte und nach Ágh (2013b: 1126) sogar politische Säuberungen zuließen? Auch in Polen stellt sich die Frage, warum es ausgerechnet 2006 zu solch umfangreichen Reformen kam, während die Änderungen der vorausgegangenen Legislaturperiode deutlich begrenzter waren. Auch die unterschiedlichen Entwicklungen in Slowenien (begrenzt Ausmaß der Reformen) und der Slowakei (umfassende Gesetzesänderungen), bei denen die Verwaltung als relativ politisiert gilt, deuten

⁶⁷ So wurden zwischen 2009 und 2011 von 13 Staatssekretären (vor der Reform von Karrierebeamten besetzt) nur drei Personen endgültig aus dem Amt gedrängt, während der Großteil weiterhin führende Positionen in der Verwaltung einnahm.

⁶⁸ Diese Studie stützt sich auf Expertenbefragungen in insgesamt 135 Ländern und orientiert sich an den Studien von Evans/Rauch (1999, 2000). Der auf einer Skala von 1-7 abgebildete *Index of professionalism* fragt nach dem Ausmaß der Professionalisierung/Entpolitisierung der Verwaltung (vgl. Teorell et al. 2012 für eine detaillierte Beschreibung des Indikators und dessen vier Einzelfragen: Qualifikation und politische Verbindungen als Einstellungskriterium, Einfluss der Regierung auf die Personalpolitik, Zugang externer Kandidaten).

auf einen zusätzlichen Erklärungsbedarf hin.⁶⁹ Auch vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Arten des *mismatch* ist keine eindeutige Systematik zu erkennen. So könnte vermutet werden, dass Reformen, welche eine Reaktion auf eine spezifische Regelung der Vorgängerregierung und nicht auf einen allgemeinen *mismatch* darstellen, in ihrem Umfang begrenzter sind und sich somit auf die Anpassung der entsprechenden Gesetze konzentrieren. Warum beschränkte sich dann aber die slowenische Regierung trotz eines grundsätzlichen *mismatch* darauf, ihre Kontrolle über die Führungsebene der Verwaltung zu stärken, während die slowakische Regierung (2002-2006) bei vergleichbarer Ausgangssituation deutlich umfassendere Reformen einleitete?

Der Fall Legislaturperiode 2002-2006 in der Slowakei ist im Hinblick auf das Argument, dass Parteien vorrangig an der Kontrolle der Verwaltung interessiert sind, grundsätzlich nur schwer mit dem Erklärungsansatz vereinbar. Wenn die Kontrollbestrebungen der Parteien im Vordergrund stehen, erscheint schwer nachvollziehbar, warum die Regierungskoalition kurz vor den Parlamentswahlen 2006 noch eine umfangreiche Verwaltungsreform initiierte, welche die bestehenden gesetzlichen Regelungen noch einmal deutlich abschwächte. Weder konnte sie angesichts des bevorstehenden Endes der Legislaturperiode unmittelbar von den Änderungen profitieren, noch schien ein Wahlsieg der Regierungskoalition angesichts der verbesserten Umfrageergebnisse der Opposition als gesichert (vgl. Nemeč 2008b: 306; Scherpereel 2009: 216)?

Diese nicht erklärbaren Unterschiede legen den Verdacht nahe, dass neben den Kontrollbestrebungen der Parteien noch weitere Faktoren existieren, die ebenfalls Einfluss auf die Präferenzen der Regierungsparteien nehmen. Tatsächlich fokussiert sich der verwendete Erklärungsansatz auf das Kontrollproblem der Regierung bei der Amtsübernahme und blendet somit zukünftige Entwicklungen und strategische Erwägungen der Parteien aus. Gerade diesen könnte aber eine zentrale Rolle bei der Entscheidung für das Ausmaß der Reformen zukommen, da abhängig von den künftigen Wahlergebnissen, die Reformen entweder auf die eigene Partei zurückfallen bzw. dieser zu Gute kommen oder aber die neue Regierung binden bzw. deren Handlungsspielraum erweitern.

⁶⁹ Die Ursache für die positive Einschätzung Meyer-Sahlings (2006a) in Bezug auf Slowenien dürfte aus der gewählten Messmethode resultieren, die den Personalaustausch nach Regierungswechseln betrachtet. Angesichts der Tatsache, dass die Regierungsbildung bis 2004 von der linksliberalen LDS dominiert wurde (vgl. Adam et al. 2008: 48), erscheint diese Messmethode für den konkreten Fall nur bedingt geeignet, um das tatsächliche Politisierungsniveau abzubilden (vgl. auch Prijon 2012: 556).

5 Erweiterung des Erklärungsansatzes: Robuster Parteienwettbewerb

5.1 Theoretischer Rahmen

Wie in Kapitel 4.2 festgestellt, ist die Berücksichtigung weiterer Erklärungsfaktoren notwendig, um nicht nur das *timing*, sondern auch das unterschiedliche Ausmaß des *reform reversals* zu verstehen, das in einigen Fällen über den ursprünglichen Kontrollbedarf der Regierungen hinauszugehen scheint. Darüber hinaus stellt sich die Frage, warum in einigen Ländern ohne *mismatch* positive Reformentwicklungen festgestellt werden können, während dies in anderen Ländern nicht der Fall ist. Wie im vorausgegangenen Kapitel bereits angedeutet, könnte der Fokus auf das Kontrollproblem weitergehende strategische Überlegungen der Parteien vernachlässigen, die ebenfalls die Präferenzen der Parteien beeinflussen.

Nach Müller/Strøm (1999: 3ff) streben Parteien nicht nur öffentliche Ämter (*office-seeking*) bzw. die Umsetzung ihrer Politiken an (*policy-seeking*), sondern trachten nach einer Maximierung ihrer Stimmenzahl bei den nächsten Wahlen (*vote-seeking*), welche die Grundlage für die Umsetzung der obengenannten Ziele ist. Gleichzeitig sind die Parteien, mit der Ausnahme von Zweiparteiensystemen, in der Regel auf Koalitionspartner angewiesen, so dass neben dem eigenen Wahlergebnis auch das Verhältnis zu potentiellen Koalitionspartnern von zentraler Bedeutung ist (vgl. Grzymala-Busse 2007: 15).

Die Form des Parteienwettbewerbs wurde bereits Mitte des vergangenen Jahrhunderts als wichtiger Einflussfaktor auf das Regierungshandeln identifiziert (Ranney 1954; Schattschneider 1960: 206ff;), ein Befund, dem auch in den neuen Demokratien Ostmittel- und Osteuropas Gültigkeit zugeschrieben wird (vgl. Vachudová 2005: 258; Wright 2008). Die einflussreichen Arbeiten von O'Dwyer (2006) und Grzymala-Busse (2007) identifizierten die Ausprägung des Parteienwettbewerbs als zentralen Erklärungsfaktor für die unterschiedlichen Entwicklungsmuster im Reformprozess des Staatsapparates in den 1990er Jahren.⁷⁰ Beide Autoren argumentieren dabei, dass eine Instrumentalisierung des Reformprozesses durch die Regierungsparteien nur in jenen Ländern auftrat, in denen keine starke Opposition existierte, die einen Regierungswechsel glaubhaft erschienen ließ:

⁷⁰ Mit Ausnahme der Tschechischen Republik, die von O'Dwyer als positiver Fall, von Grzymala-Busse jedoch als negativer Fall eingestuft wird, bestätigen sich dabei die beiden Arbeiten, trotz unterschiedlicher Ansätze, in ihren Befunden (vgl. Hanley 2008 für eine Diskussion).

„The key constraint on such exploitation was robust party competition. Where the opposition parties were clear and plausible governing alternatives and powerful critics, governing parties did not take advantage of the full opportunities for private gain in state reconstruction. Instead, they gained less from privatization processes, rapidly built formal institutions of monitoring and oversight, and controlled the growth of state administration. Where the opposition was vague, implausible, and uncritical, governing parties more freely exploited the state, both by directly obtaining resources and by building in enormous discretion to extract in the future” (Grzymala-Busse 2007: 3f).

Diesem Faktor könnte, mit einigen Modifikationen, auch Bedeutung für diese Untersuchung zukommen, so dass er einen Erklärungsbeitrag für das unterschiedliche Verhalten der Regierungsparteien in den verschiedenen Ländern und Legislaturperioden liefert. So argumentieren auch Meyer-Sahling/Veen (2012: 18), dass die Robustheit des Parteienwettbewerbs insbesondere dann das Kalkül der Parteien beeinflussen könnte, wenn nicht nur die Führungsebene der Verwaltung in den Blick genommen wird. Angesichts der Tatsache, dass die in Kapitel 4 beobachteten, weitergehenden Reformen auch die unteren Verwaltungsebenen betrafen, könnten diese Ansätze geeignet sein, die bestehende Erklärungslücke zu schließen. Für die weitere Untersuchung erscheint dabei ein Rückgriff auf die Konzeption Grzymala-Busses besser geeignet zu sein.

So stellt der von Grzymala-Busse (2007) favorisierte Wirkungsmechanismus explizit einen Zusammenhang zwischen der Ausgestaltung formaler Regeln, wie eines *Civil Service Acts* und dem Parteienwettbewerb her, während O’Dwyers Erklärung (2006: 30) stärker an den Faktoren für die Herausbildung eines Weber’schen Verwaltungsethos orientiert ist: je weniger robust der Parteienwettbewerb, desto geringer der Anreiz für die Verwaltung, sich von den Parteien vereinnahmen zu lassen. Darüber hinaus unterscheidet sich auch die Operationalisierung des Parteienwettbewerbs. Bei O’Dwyer steht die Kontrolle der Parteien durch die Wähler im Fokus des Interesses (*vertical accountability*), wohingegen Grzymala-Busse die Interaktion der Parteien und deren Koalitionsfähigkeit (*horizontal accountability*) betrachtet (vgl. auch Hanley 2008). Der zweite Ansatzpunkt scheint hier besser geeignet zu sein, da für das strategische Kalkül der Parteien vorrangig die Frage einer erneuten Regierungsbeteiligung im Vordergrund stehen sollte, die neben dem eigenen Wahlergebnis auch entscheidend von den potentiellen Koalitionspartnern abhängt.

Grzymala-Busse (2007: 16f) argumentiert, dass robuster Parteienwettbewerb die Regierung auf dreierlei Weisen in ihren Handlungen beschränkt. Erstens bietet er einen Anreiz potentielle Kritiker in das Regierungshandeln einzubinden, um mögliche Kritik abzumildern. Zweitens erfolgt eine Mäßigung und Begrenzung des eigenen Verhaltens, um Kritik im Parlament und der Öffentlichkeit zu vermeiden. Drittens wird das Risiko einer möglichen

Wahlniederlage in der Zukunft antizipiert. Erscheint ein Regierungswechsel nach den nächsten Wahlen plausibel, ist es für die Parteien rational, den eigenen Handlungsspielraum, etwa durch Verabschiedung eines *Civil Service Acts*, zu begrenzen um zu verhindern, dass die Nachfolgeregierungen über einen stark diskretionären Handlungsspielraum verfügen. Während die Existenz von robustem Parteienwettbewerb in Ländern wie Ungarn, Polen oder Slowenien bereits früh zur Verabschiedung entsprechender Gesetze führte, kam es in Abwesenheit desselben in Ländern wie Lettland oder der Tschechischen Republik erst durch massiven Druck von Seiten der EU zu nennenswerten Reformbemühungen (Grzymala-Busse 2007: 90f).

Insbesondere der dritte Wirkungsmechanismus, die Selbstbeschränkung als Reaktion auf eine drohende Abwahl, erscheint für diese Untersuchung von Bedeutung. Dementsprechend sollte die Rücknahme von Reformen dann in ihrem Umfang begrenzt sein, wenn der Parteienwettbewerb robust ist, da die Regierungskoalition eine Abwahl bei der nächsten Parlamentswahl befürchten muss. Erscheint demgegenüber eine Ablösung der Regierung wenig wahrscheinlich, besteht ein Anreiz, deutlich umfangreichere Reformen vorzunehmen.

Im Einklang mit der ursprünglichen Argumentation Grzymala-Busses kann der robuste Parteienwettbewerb zudem auch für jene Konstellationen von Bedeutung sein, in denen es zu keiner Rücknahme der bisherigen Reformen kam. Ist der Parteienwettbewerb robust und damit das Risiko einer Abwahl existent, sollten die Parteien einen Anreiz haben, bestehende gesetzliche Schlupflöcher zu schließen und so den Handlungsspielraum nachfolgender Regierungen zu begrenzen.

Konträr zu Grzymala-Busse (2007), wird robuster Parteienwettbewerb also nur als zusätzlicher Erklärungsfaktor verstanden, der den Erklärungsansatz aus Kapitel 3 ergänzt, aber nicht dessen grundsätzliche Gültigkeit in Frage stellt. Demnach sollten Parteien vorrangig an der Kontrolle über die Verwaltung interessiert sein, da dies unmittelbare Konsequenzen auf die Regierungstätigkeit hat, während weitergehende Reformen vor dem Hintergrund des Abwahlrisikos abgewogen werden.⁷¹ Diese Perspektive erscheint auch angesichts der veränderten Ausgangssituation im Vergleich zu den 1990er Jahren als angebracht, wo entsprechende Institutionen erst geschaffen werden mussten.

⁷¹ Von dieser Reihung der Interessen ausgehend, erscheint es auch plausibel, dass einzelne Parteien, die sich ihrer Regierungsperspektive weniger sicher sein können, entsprechende Gesetzesreformen nicht blockieren. So sollte eine grundlegende Änderung des *Status Quo* selbst bei einem höheren individuellen Abwahlrisiko gegenüber dem *Status Quo* vorzuziehen sein, da die Kontrolle über die Verwaltung die unmittelbare Regierungsarbeit beeinflusst.

Ein weiterer zentraler Unterschied zur Arbeit Grzymala-Busses liegt in der gewählten Perspektive. Während Grzymala-Busse vorrangig an den unterschiedlichen Entwicklungspfaden zwischen den verschiedenen Ländern interessiert war, fokussiert sich diese Masterarbeit auf die Veränderungen der Wettbewerbsintensität innerhalb der jeweiligen Länder. Damit knüpft die Arbeit an die Feststellung Grzymala-Busses (2007: 15; 2008a: 667) an, dass sich Veränderungen in der Robustheit des Wettbewerbs unmittelbar im Verhalten der Parteien niederschlagen und somit nicht nur zwischen Ländern, sondern auch über den Zeitverlauf variieren können. Diese Perspektive sollte demnach einen präziseren Eindruck der Reformdynamiken erlauben, als eine aggregierte Einschätzung über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg.

5.2 Operationalisierung

Für Grzymala-Busse (2007: 11ff) ist der Parteienwettbewerb dann robust, wenn er drei Kriterien erfüllt: Erstens muss er eindeutig sein, d.h. der Regierung muss eine klar identifizierbare Opposition gegenüber stehen. Dabei kommt den transformierten postkommunistischen Nachfolgeparteien eine zentrale Funktion zu, die als Kritiker der ehemaligen Regimeopposition eine glaubwürdige Regierungsalternative darstellen können. Zweitens muss der Parteienwettbewerb plausibel sein, d.h. die im Parlament vertretenen Parteien müssen auch als potentielle Koalitionspartner in Frage kommen und dürfen dementsprechend von den anderen Parteien nicht grundsätzlich von einer möglichen Regierungsbeteiligung ausgeschlossen werden. Drittens muss die Opposition als Kontrollinstanz der Regierung auftreten, indem sie diese im Parlament, den Medien und in der Öffentlichkeit kritisiert und somit dem Risiko von Stimmenverlusten bei den kommenden Wahlen aussetzt. Dabei müssen alle drei Kriterien gleichzeitig erfüllt werden und können nicht gegenseitige Mängel kompensieren. Dementsprechend stellt etwa die Existenz einer klaren Regierungsalternative, die die Regierung stark kritisiert, keine glaubhafte Bedrohung für die amtierende Regierung dar, wenn gleichzeitig starke, nicht-koalitions-fähige Parteien im Parlament vertreten sind, die einen Regierungswechsel unwahrscheinlich erscheinen lassen.

Die Verwendung dieser innovativen Komponenten, als Reaktion auf die unzureichende Aussagekraft der herkömmlichen Maßzahlen wie den Fragmentierungsgrad oder die effektive Parteienanzahl (Grzymala-Busse 2007: 51ff), ist allerdings nicht unumstritten (vgl. Hanley 2008: 1163; Wu 2007: 184f). Dementsprechend ist eine genauere Betrachtung und Diskussion

der einzelnen Komponenten nötig, welche die Notwendigkeit einiger Anpassungen deutlich macht.

Die erste Komponente bildet die Existenz einer klaren Opposition, die von Grzymala-Busse, als das Ausmaß der Erneuerung der ehemaligen kommunistischen Parteien definiert wird, da den postkommunistischen Nachfolgeparteien in Folge der Spaltung des Parteiensystems, in ein ehemaliges Regime- und Oppositionslager (vgl. auch Grzymala-Busse 2001; Druckman/Roberts 2007), eine zentrale Kontrollfunktion zukommt. Gleichzeitig zeigt das Beispiel der estnischen Reformpartei, dass auch andere Parteien eine vergleichbare Rolle einnehmen können (Grzymala-Busse 2007: 16). Dementsprechend ist zu überlegen, ob die Existenz einer reformierten postkommunistischen Nachfolgepartei ein ausreichender Indikator ist, oder ob diese vielmehr nur eine der möglichen Ausprägungen einer klaren Opposition darstellt (vgl. Pop-Eleches 2008: 1036). Sonst müsste beispielsweise in der Slowakei per se von der Abwesenheit eines robusten Parteien-wettbewerbs ausgegangen werden, da mit der SMER-SD nur noch eine Partei existiert, die als „postkommunistisch im weiteren Sinne“ betrachtet werden kann (Lang 2009: 17).⁷²

Essentiell erscheint vielmehr die Bedeutung der Existenz einer „governing alternative that threatens the governing coalition with replacement“ (Grzymala-Busses 2007: 1). So stellt Grzymala-Busse (2008b: 1180) in Polen eine Abnahme der Robustheit des Parteien-wettbewerbs nach den Parlamentswahlen 2005 fest, da der PiS/LPR/SPR-Regierung nur eine zersplitterte und wenig kohärente Opposition gegenüberstand, die keine klare Regierungsalternative darstellen konnte. Eine zentrale Rolle für solche Regierungsalternativen sollte dabei der stärksten Oppositionspartei zukommen. Im Folgenden wird daher überprüft, ob die stärkste Oppositionspartei über potentielle Koalitionspartner im Parlament verfügt, mit denen sie sich als klare Alternative zur bestehenden Regierung präsentieren konnte und die gemeinsam mindestens über 20% der Mandate verfügen, so dass eine Mehrheitsperspektive für die kommenden Wahlen existiert.⁷³

⁷² Die SMER-SD war als Abspaltung aus der postkommunistischen Nachfolgepartei SDL‘ um die Jahrtausendwende entstanden. Die SDL‘ ging 2004 in der SMER-SD auf, so dass Lang (2009: 126) hier vom Ende „des parteipolitisch organisierten Postkommunismus in der Slowakei“ spricht. Vgl. auch Rybář/Deegan-Krause (2008: 503).

⁷³ Auf den ersten Blick mag die Anforderung von mindestens 20% der Mandate nur als sehr gering erscheinen. Allerdings reflektiert die Wahl dieses Wertes, dass in den Untersuchungsstaaten die Wahlergebnisse weiterhin volatil sind bzw. auch völlige Parteineugründungen auf Anhieb Wahlerfolge erzielen konnten (vgl. Sikk 2005; Vachudová 2008: 389; Powell/Tucker 2014) so dass die Wahlergebnisse bei der letzten Parlamentswahl nur als Momentaufnahme betrachtet werden können.

Eng damit verbunden ist als zweite Komponente, die Bedeutung von nicht-koalitionsfähigen Parteien, welche die möglichen Koalitionsoptionen einschränken. Je größer der Anteil der Mandate solcher Parteien ist, desto schwieriger ist es eine Regierungskoalition zu bilden, die die amtierende Regierung und insbesondere deren größte Parteien aus dem Amt verdrängt. Grzymala-Busse (2007: 14) schlägt hierfür einen Schwellenwert von 5% der Mandate vor, der im Folgenden beibehalten wird. Das Bestimmungskriterium hierfür ist der Ausschluss der Regierungsbeteiligung einer Partei durch alle anderen im Parlament vertretenen Parteien.⁷⁴

Die Existenz einer kritischen Opposition bestimmt Grzymala-Busse in der durchschnittlichen Anzahl der schriftlichen Anfragen pro Abgeordneten und Jahr. Angesichts der Tatsache, dass Grzymala-Busse hier nur einen Durchschnittswert für den gesamten Untersuchungszeitraum ausweist, bleibt allerdings unklar, in welchen Perioden die Opposition als kritischer bzw. weniger kritisch eingeschätzt werden kann.⁷⁵ Für diese Arbeit wird daher auf die letzte verfügbare Gesamteinschätzung der Wettbewerbsintensität zurückgegriffen und von den Werten des Indikators für diese Legislaturperiode ausgehend, alle Veränderungen bewertet.⁷⁶ Dementsprechend steht weniger die absolute Höhe, als vielmehr die Veränderungsdynamik im Vordergrund des Interesses.⁷⁷

Angesichts der Tatsache, dass im Vergleich zu Grzymala-Busse relativ kurze Zeitabschnitte betrachtet werden, erscheinen diese anfälliger für natürliche Schwankungen. So könnten etwa wichtige nationale bzw. internationale Ereignisse die „normale“ Arbeit von Regierung und Opposition überlagern. Um sicherzustellen, dass entsprechende Schwankungen nicht die

⁷⁴ Die Zuordnung erfolgt auf Basis von Sekundärliteratur zu den Koalitionsbildungsprozessen. Parteien die schon in der Untersuchung Grzymala-Busses (1992-2002) berücksichtigt werden, werden in der Bewertung übernommen und nicht explizit diskutiert.

⁷⁵ So wäre in Polen nicht in allen Jahren der von Grzymala-Busse genannte Schwellenwert von zwei schriftlichen Anfragen pro Abgeordnetem und Jahr erfüllt (vgl. Ziemer/Matthes 2010: 229), was nahelegt, dass es sich dabei nur um einen durchschnittlichen Schwellenwert handelt, der etwa in den Anfangsjahren aufgrund fehlender Professionalisierung der Abgeordneten geringer gewesen sein sollte.

⁷⁶ Gemäß der Maßgabe, dass alle drei Kriterien für robusten Parteienwettbewerb erfüllt sein müssen, ist die Zunahme der Wettbewerbsintensität bzw. dessen grundsätzliche Robustheit ein hinreichendes Kriterium, um für den ermittelten Durchschnittswert von einer kritischen Opposition zu sprechen. Durch diese Vorgehensweise werden auch mögliche Verzerrungseffekte, die sich aus der Größe des Parlaments (vgl. Pop-Eleches 2008: 1035) bzw. unterschiedlichen Geschäftsordnungen (vgl. Yamamoto 2007: 55) ergeben können, minimiert.

⁷⁷ Die Arbeit stützt sich dabei auf alle verfügbaren Angaben zu formalen Anfragen der Parlamentsparteien (Interpellationen und schriftliche Anfragen), die aus den Parlamentsstatistiken bzw. per Anfrage bei den jeweiligen Parlamenten ermittelt wurden. Für die Tschechische Republik sind dabei nur Angaben zu im Parlament beantworteten Anfragen verfügbar, während in Slowenien keine Statistik verfügbar war, die den Charakter der Anfragen genauer aufschlüsselt. Angesichts der Tatsache, dass nur Veränderungen über die Zeit, aber nicht über Länder hinweg betrachtet werden, stellt dies allerdings kein zentrales Problem für die Untersuchung dar, zumal die Entwicklungen in den Ländern wo präzisere Daten verfügbar sind, auf synchrone Entwicklungsrichtungen der einzelnen Anfrageformen hindeuten.

Ergebnisse verzerren, werden daher nur Veränderungen gegenüber der Ausgangsperiode berücksichtigt, die betragsmäßig größer als 20% sind.

Wie bereits angesprochen, wird im Rahmen dieser Untersuchung der Fokus auf die relativen Veränderungen der Wettbewerbsintensität gelegt. Ausgehend von Grzymala-Busse (2007: 11ff), die die Notwendigkeit einer gleichzeitigen Existenz aller drei Faktoren betont, wäre bereits die negative Entwicklung bei einer der drei Komponenten eine hinreichende Bedingung für eine Abnahme der Wettbewerbsintensität, selbst wenn die anderen Komponenten in die entgegengesetzte Richtung weisen. Demgegenüber sind die Anforderungen für eine Zunahme der Wettbewerbsintensität deutlich höher. Eine Zunahme des Durchschnittswertes der Anfragen pro Abgeordneten lässt zwar eine kritischere Opposition vermuten, gleichwohl bleibt diese ohne Bedeutung, wenn sie keine Regierungsalternative bieten kann bzw. die Koalitionsbildung massiv durch den Ausschluss einzelner Parteien begrenzt wird. Folglich müssen Veränderungen alle drei genannten Komponenten umfassen, sofern diese nicht zuvor schon die jeweiligen Anforderungen erfüllten. Für die ursprüngliche Einschätzung der Robustheit des Parteienwettbewerbs, d.h. die Legislaturperiode vor dem Untersuchungszeitraum dieser Arbeit, wird auf die Einschätzungen Grzymala-Busses zurückgegriffen.

6 Empirische Überprüfung

6.1 Robuster Parteienwettbewerb in den Untersuchungsländern

Ausgehend von dem in Kapitel 5 erläuterten Erklärungsansatz von Grzymala-Busse wird nun überprüft, inwiefern ein Zusammenhang zwischen dem Ausmaß der Intensität des Parteienwettbewerbs und den Reformdynamiken in den neuen EU-Mitgliedsstaaten zu erkennen ist. So wird vermutet, dass robuster Wettbewerb auf zweierlei Weise Einfluss auf die beobachteten Entwicklungen nehmen könnte und so den bisherigen Erklärungsansatz ergänzt. Einerseits ist dies denkbar als limitierender Faktor für das Ausmaß der durchgeführten Reformen, andererseits als Anreiz für Regierungen, den Spielraum für die Nachfolger zu begrenzen, indem diese selbst handlungsbeschränkende Reformen durchführen.

In einem ersten Schritt werden nun jene Legislaturperioden betrachtet, in denen es zu einer Rücknahme der Reformen aus dem Beitrittsprozess kam. Während das Ausmaß der Rücknahme in Lettland (2002-2006), Litauen (2008-2012), Ungarn (2002-2006) sowie Slowenien (2004-2008) mit dem Kontrollbedarf der Parteien erklärbar erscheint, waren die Veränderungen in den anderen drei Fällen (Slowakei 2002-2006; Polen 2005-2007; Ungarn 2010-

2014) deutlich umfassender.⁷⁸ Anhand der nachfolgenden Analyse wird deutlich, dass weitreichende Reformen nur in den Legislaturperioden auftraten, in denen ein deutlicher Rückgang der Robustheit des Parteienwettbewerbs festzustellen war. blieb der Parteienwettbewerb dagegen robust, waren keine umfassenden Änderungen erkennbar. Eine Übersicht der Veränderungen der Teilkomponenten des robusten Parteienwettbewerbs für die einzelnen Länder findet sich in Abbildung 9 am Ende dieses Kapitels.

In der Slowakei bewegte sich die Wettbewerbsintensität lange Zeit auf einem geringen Niveau, das erst durch den Regierungswechsel 1998, hin zu einer breiten Anti-Mečiar-Koalition, angestiegen war (Grzymala-Busse 2007: 76f). Diese Entwicklung fand allerdings bereits in der nächsten Legislaturperiode, in Ermangelung einer klaren und plausiblen Regierungsalternative, ihr zwischenzeitliches Ende. So kam es zur Erosion der bisherigen Trennlinie in der slowakischen Politik, der Zweiteilung des Parteiensystems zwischen SDL, KDH und den Parteien der ungarischen Minderheit einerseits und der HZDS und SNS andererseits (Rybář 2006b: 160). Auch wenn der größten Parlamentsfraktion HZDS eine Regierungsbeteiligung aufgrund ihrer autoritären Tendenzen in der Vergangenheit sowie den befürchteten negativen außenpolitischen Auswirkungen kurz vor dem EU-/Nato-Beitritt verweigert wurde (Deegan-Krause 2003: 75; Hlousek/Kopeček 2008: 540), wurde dieser für die nachfolgende Legislaturperiode eine Regierungsbeteiligung in Aussicht gestellt (Rybář 2006b: 162; Hlousek/Kopeček 2008: 541). Gleichzeitig waren die Beziehungen der HZDS zur zweitgrößten Oppositionspartei SMER „extremely hostile“ (Mesežnikov et al. 2008: 118).

In dieser Situation waren damit alternative Regierungskoalitionen nicht nur unklar, sondern wegen der Existenz der KSS als dritte Oppositionspartei auch nicht plausibel. Die KSS war als unreformierte Abspaltung aus der Kommunistischen Partei entstanden und konnte bei den Wahlen 2002 7% der Mandate erzielen, wurde jedoch aufgrund ihrer extremen Positionen von allen anderen Parteien als Koalitionspartner abgelehnt (Rybář 2006b: 161). Gleichzeitig versuchte sich die HZDS als zuverlässiger Partner der Regierung zu präsentieren und verzichtete daher, im Gegensatz zu den anderen Oppositionsparteien, auf einen konfrontativen Kurs gegenüber der Regierung (vgl. Haughton/Rybář 2008: 247). Diese Entwicklung spiegelte sich auch im deutlichen Rückgang der Anzahl von Anfragen pro Abgeordneten und Jahr wider, so dass die Opposition in der Legislaturperiode 2002-2006, im Gegensatz zur

⁷⁸ Die erste betrachtete polnische Legislaturperiode von 2001-2005 erscheint hier als Sonderfall, da zum Zeitpunkt der Änderungen (Ende 2001) noch von der begrenzenden Wirkung der EU-Konditionalität ausgegangen werden muss (vgl. auch Meyer-Sahling 2011: 243).

vorausgegangenen Legislaturperiode, weder als klar, noch plausibel, noch kritisch eingestuft werden kann.

Auch in Polen, dessen Parteienwettbewerb grundsätzlich als robust eingeschätzt wurde,⁷⁹ war ein deutlicher Rückgang der Wettbewerbsintensität in der Legislaturperiode 2005-2007 zu erkennen (Grzymala-Busse 2008a: 652; 2008b: 1180). Entgegen den Erwartungen kam es zu keiner Regierungskoalition aus Bürgerplattform (PO) und PiS, eine Entwicklung die ihre Ursache in der wachsenden Polarisierung im Wahlkampf, Streitigkeiten bei der Ressortverteilung und den fast zeitgleich stattfindenden Präsidentenwahlen hatte, welche die PiS für sich entscheiden konnte (vgl. Millard 2006: 1022ff; Jasiewicz/Jasiewicz-Betkiewicz 2007: 1068). Stattdessen bildete die PiS als Wahlsieger eine Minderheitsregierung, die einige Monate später durch die SRP und LPR erweitert wurde. Die größte Oppositionspartei PO teilte mit der PiS nicht nur die Herkunft aus dem ehemaligen Oppositionslager, sondern auch viele inhaltliche Vorstellungen (Szczurbiak 2008: 427f), so dass deren Position in Bezug auf die Regierung ambivalent war:

“Civic Platform chose a deliberate strategy of selective rather than outright parliamentary opposition, partly in order to pre-empt attacks from Law and Justice that it was blocking efforts to fight corruption and reform the state, but also because it actually shared many of the ruling party’s criticisms of how the institutions of post-1989 Poland had functioned [...] However, by criticizing the government for its ineffectiveness and centralizing tendencies, while failing to set out a clear and distinctive alternative, the party also sent out very confusing signals to the electorate, coming across as opportunistic and vague” (Szczurbiak 2008: 419)

Gleichzeitig wurde die Existenz einer klaren Regierungsalternative durch die bis dahin nicht überwundene Trennung zwischen postkommunistischen Parteien (SLD, PSL) und Parteien aus dem ehemaligen Oppositionslager (PO) begrenzt (Szczurbiak 2008: 427; vgl. allgemeiner Grabowska 2004; Jednaka 2004: 322;). Zudem hatten sich die beiden postkommunistischen Parteien SLD und PSL, die zusammen gerade noch auf 17,4% der Mandate kamen, sowohl programmatisch (vgl. Klingemann et al. 2006: 14) als auch durch die schwierige Zusammenarbeit in der Regierungskoalition 2001-2003 (vgl. Sieklucki 2006: 106ff) immer weiter voneinander entfernt. Dementsprechend stand der Regierung keine klare Regierungsalternative gegenüber.

⁷⁹ Nur in der Legislaturperiode 2001-2005 ist eine geringfügige Abschwächung festzustellen, da die populistische SRP und die LPR nur füreinander als Koalitionspartner in Frage kamen, die Regierungsalternativen also nicht vollständig plausibel waren (Grzymala-Busse 2007: 69). Andererseits existierte mit den neugegründeten Parteien PO und PiS, die im Gegensatz zu der regierenden postkommunistischen SLD und der Bauernpartei SLD dem Oppositionslager entstammten, eine klare und kritische Regierungsalternative, die schnell an Popularität gewann (vgl. CBOS 2003: 3).

Wie die Slowakei und Polen erlebte auch Ungarn nach 2010 einen deutlichen Einbruch der Wettbewerbsintensität, nachdem sich diese zuvor auf einem hohen Niveau bewegt hatte (vgl. Grzymala-Busse 2007: 66ff; vgl. auch Meyer-Sahling 2006c: 285). Begünstigt durch das mehrheitsbildende Wahlrecht hatte sich bereits früh ein bipolarer und stark polarisierter Parteienwettbewerb entwickelt, bei dem sich die beiden Parteiblöcke bei der Regierungsbildung abwechselten (Nikolenyi 2004; Enyedi 2006: 197f). Angesichts der Abwesenheit von nicht-koalitionsfähigen Parteien stellten die Parteiblöcke von MSZP/SZDSZ und FIDESZ/KDNP und MDF⁸⁰ nicht nur eine klare, sondern auch eine plausible und kritische Alternative zur jeweiligen Regierung dar. Dementsprechend war auch die MSZP/SZDSZ-Regierung, nach der knapp gewonnenen Parlamentswahl 2002, mit der drohenden Abwahl durch das andere Lager bei den nächsten Parlamentswahlen konfrontiert⁸¹ und hatte dementsprechend einen Anreiz den Umfang der Reformen zu begrenzen.⁸²

Anders stellte sich demgegenüber die Situation nach den Parlamentswahlen 2010 dar. Dem siegreichen Wahlbündnis aus FIDESZ/KDNP, das 68,1% der Mandate erringen konnte, stand eine zersplitterte Opposition gegenüber, die weder eine klare, noch eine plausible Regierungsalternative bieten konnte. Die vormals regierende MSZP, die durch interne Streitigkeit und die sogenannte „Lügenrede“ des früheren Premierministers Gyurcsany belastet wurde (Szabó/Lux 2011: 135ff), hatte mit 15,3% der Mandate nur knapp den zweiten Platz vor der rechtsradikalen Jobbik-Partei verteidigen können. Gleichzeitig waren keine potentiellen Kooperationspartner mehr verfügbar. Der ehemalige Koalitionspartner SZDSZ war trotz einer gemeinsamen Wahlliste mit dem MDF deutlich am Wiedereinzug ins Parlament gescheitert. Auch die LMP, die erstmals im Parlament vertreten war, strebte eine „Politik der Äquidistanz“ zwischen FIDESZ und MSZP an, um das Image als *Newcomer* nicht durch eine zu enge Kooperation mit der MSZP zu gefährden (Lang 2010: 10; vgl. auch Spannenberger 2010: 45).

Im Einklang mit den bisherigen Erklärungen unterstützten auch die Entwicklungen in Slowenien diesen Befund. Trotz einer vergleichbaren Ausgangssituation mit den bisher beschriebenen Ländern, die durch einen (fast) vollständigen Regierungswechsel und eine starke Parteipolitisierung der Verwaltung gekennzeichnet war, beschränkte sich die 2004 neu

⁸⁰ 2006 trat der MDF mit einer eigenen Wahlliste an, während er 2002 noch auf einer gemeinsamen Wahlliste mit FIDESZ die Wahlen bestritten hatte.

⁸¹ Vgl. hierzu auch die allgemeinere Feststellung, dass Regierungsparteien in den postkommunistischen Ländern bei den nachfolgenden Wahlen mit Stimmenverlusten rechnen müssen (Roberts 2008: 543ff; Pop-Eleches 2010: 254f).

⁸² Vgl. hierzu auch Gajudscheks (2007: 358) Feststellung, dass die Parteien auch aus Angst vor öffentlicher Kritik auf die Nutzung aller verfügbaren gesetzlichen Spielräume verzichteten.

gewählte slowenische Regierung im Wesentlichen auf die Erleichterung von Entlassungen auf der Führungsebene der Verwaltung. Der slowenische Parteienwettbewerb, der schon in den 1990ern, trotz der Dominanz der LDS, als robust eingeschätzt wurde (Grzymala-Busse 2007: 70f), bewahrte sich seinen Wettbewerbscharakter auch für die nachfolgenden Jahre des Untersuchungszeitraums, so dass für die Regierungsparteien permanent das glaubhafte Risiko einer Abwahl existierte.

Begünstigt durch ausgewogene Kräfteverhältnisse zwischen einem linksliberalen postkommunistischen und einem rechten oppositionellen Block hatte sich ein bipolarer Parteienwettbewerb entwickelt (Fink-Hafner 2006a: 211; Brezovšek 2010: 163; Haughton/Krašovec 2013: 201), der durch die Konsolidierung des rechten Lagers nach 2000 noch an Intensität gewonnen hatte (Fink-Hafner 2006a: 223). Dementsprechend sah sich die Mitte-Links-Regierung (2008-2012) ebenso mit einer klaren Regierungsalternative konfrontiert, wie die vorausgegangene Mitte-Rechts-Regierungskoalition (2004-2008). Gleichzeitig waren diese Regierungsalternativen auch plausibel und kritisch, da in Abwesenheit von relevanten extremen linken oder rechten Parteien (Krašovec/Lajh 2008: 186) keine Partei grundsätzlich von der Koalitionsbildung ausgeschlossen war (vgl. auch Grzymala-Busse 2007: 70).

Mit gewissen Einschränkungen können auch Lettland und Litauen als Bestätigung für diese These betrachtet werden. In beiden Ländern kam es zu einer Rücknahme von Reformen, deren Ausmaß und Auswirkungen allerdings nur sehr begrenzt waren. In Litauen in dem, im Gegensatz zu den anderen beiden baltischen Staaten, die Frage der russischen Minderheit weniger bedeutsam war (Ramonaite 2006: 77), entwickelte sich in den 1990er Jahren ein robuster Parteienwettbewerb, zwischen der aus der Oppositionsbewegung hervorgegangenen Heimatunion (TS/LK) und der postkommunistischen Nachfolgeteil LDDP, bei dem keine Partei per se von der Regierungsbildung ausgeschlossen war (Grzymala-Busse 2007: 71).

Dabei stand der 2004 gebildeten Mitte-Links-Regierung (LDSP/DP/NS/ LVLS) mit den rechten Parteien TS/LK und LiCS eine plausible Regierungsalternative gegenüber (vgl. Jurkynas 2005: 773), bei der insbesondere die TS/LK als zentraler Kritiker der Regierung agierte (Krupavičius 2007: 1022). Umgekehrt war die nach den Parlamentswahlen 2008 gebildete Mitte-Rechts-Regierung (TS-LK/TP/LRLS /LiCS) mit einer linken Opposition unter Führung der LSDP konfrontiert (vgl. Jurkynas 2009: 331ff), so dass in beiden Fällen von der Existenz einer klaren und plausiblen Regierungsalternative ausgegangen werden kann. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung überrascht der dramatische Rückgang der Anzahl von schriftlichen Anfragen (-82%) und legt den Verdacht nahe, dass diese Veränderung andere

Ursachen haben könnte bzw. grundsätzliche Datenprobleme bestehen.⁸³ Dementsprechend erscheint es trotzdem angemessen von einem Fortbestand des robusten Parteienwettbewerbs auszugehen, der für die Regierungsparteien einen Anreiz bot den Umfang der Reformen zu begrenzen.

Den zweifelsohne kompliziertesten Fall stellt Lettland dar. Begünstigt durch den Ausschluss der russischen Parteien wurde der Lettische Weg (LC) in den 1990er Jahren zum „linchpin of all democratic coalitions“ (Grzymala-Busse 2007: 78). Wenngleich der LC 2002 aus dem Parlament ausschied, waren zwei der Kriterien für einen robusten Parteienwettbewerb weiterhin nicht erfüllt. Einerseits wurden die Parteien der russischen Minderheit bis 2010 durch „Anti-Koalitionen“ von einer Regierungsbeteiligung ferngehalten (Reetz 2011: 100). Dementsprechend entfielen zwischen 16 und 29 Prozent der Mandate im Parlament auf nicht-koalitionsfähige Parteien. Nachdem die Parteien der russischen Minderheit, im Gegensatz zu den ethnisch lettischen Parteien, auf der linken Seite des Parteienspektrums zu verorten sind (Runcis 2005: 70f; Bloom 2011: 381), waren die Unterschiede zwischen den potentiellen Regierungsparteien oft begrenzt und die Regierungswechsel dementsprechend vorrangig Folge von Meinungsverschiedenheiten zwischen Parteiführern bzw. divergierenden ökonomischen Interessen von Einflussgruppen (Runcis 2005: 75f; Krupavičius 2012: 225). Gleichzeitig könnte aber genau diese Unsicherheit für die Parteien infolge der häufigen Regierungswechsel einen limitierenden Faktor dargestellt haben, da dadurch eine künftige Regierungsbeteiligung stets latent gefährdet war.

Zudem deuten zwei weitere Faktoren auf eine spezifische Konstellation hin, die Lettland von den bisher betrachteten Ländern unterscheiden. Erstens geschahen die Änderungen kurz nach dem Abschluss der Beitrittsverhandlungen 2002, so dass zwar von einem Nachlassen der Konditionalität, aber nicht deren vollständiger Abwesenheit ausgegangen werden kann (die deutlich weitergehenden Reformen in der Slowakei wurden dagegen erst Ende 2003 nach der Unterzeichnung der Beitrittsverträge verabschiedet). Zweitens stärkten die Gesetzesänderungen vor allem den Einfluss des Ministerpräsidenten Repše auf die Verwaltung (European Commission 2003LVA: 12; Golubeva/Reinholde 2005: 101), dessen neu gegründete Partei sich im Wahlkampf als Anti-Korruptionskraft präsentiert hatte und auf

⁸³ In keinem anderen der betrachteten Länder liegen entsprechende Veränderungen vor, was es unwahrscheinlich erscheinen lässt, dass diese Entwicklung alleine Folge eines Rückgangs der Wettbewerbsintensität ist. Auch der Ausgangswert für die Legislaturperiode 2000-2004 liegt um den Faktor vier unter dem von Grzymala-Busse ermittelten Durchschnittswert für den Zeitraum 1990-2002. Mögliche politische Ursachen könnten in der Regierungskrise 2006 und den daraus resultierenden zeitaufwendigen Kabinettsumbildungen (Krupavičius 2007: 1025f) sowie der einsetzende Wirtschafts- und Finanzkrise vermutet werden.

baldige Ablehnung der anderen lettischen Parteien stieß (Reetz 2011: 101; vgl. auch Davies/Ozolins 2004: 836). Dementsprechend könnten die Koalitionsparteien weitergehende Änderungen blockiert haben, da sie selbst davon wenig profitierten.

Es kann also festgehalten werden, dass das Abwahlrisiko der Regierung, in Form von robustem Parteienwettbewerb, einen Anreiz für die Regierung darstellte, sich in ihren Reformen zu begrenzen und auf weitreichendere Schritte zu verzichten. Wie sieht demgegenüber der Zusammenhang von robustem Parteienwettbewerb bei jenen Legislaturperioden aus, bei denen die Regierung, ausgehend vom Erklärungsansatz in Kapitel 3.2, keine Präferenz für die Änderung des *Status Quo* aufweist? Hier scheint der Befund auf den ersten Blick weniger eindeutig zu sein und erfordert eine genauere Ausdifferenzierung in Bezug auf das Ausmaß des Regierungswechsels. Im Folgenden werden daher die betrachteten Legislaturperioden getrennt nach dem Ausmaß des Regierungswechsels dargestellt.

In Ungarn kam es nach der Bestätigung der Regierungskoalition im Amt (2006-2010) zu einem umfangreichen Reformprogramm, das zumindest auf rechtlicher Basis einige der bestehenden Gesetzeslücken schloss und so den umfangreichen Spielraum der Regierung begrenzte. Wie oben bereits dargestellt, stand der MSZP/SZDSZ-Regierung mit der FIDESZ/KDNP eine klare Regierungsalternative gegenüber, die klar, plausibel und kritisch war. Dementsprechend bestand für die Amtsinhaber das Risiko bei den nachfolgenden Wahlen abgelöst zu werden, welches durch die sogenannte „Lügenrede von Öszöd 2006“ (vgl. Oltay 2006: 474; Szabó/Lux 2011: 137) weiter gestiegen war. Angesichts der Bestätigung der Regierungskoalition im Amt ist von einem geringen Kontrollbedarf auszugehen. In dieser Situation stellt das Risiko einer Abwahl bei den nächsten Parlamentswahlen einen Anreiz dar, den umfangreichen gesetzlichen Handlungsspielraum in Ungarn für nachfolgende Regierungen zu begrenzen.

Demgegenüber war die Robustheit des Parteienwettbewerbs in der Tschechischen Republik 2002 zwar leicht angestiegen (vgl. Grzymala-Busse 2002: 15), in der Summe allerdings weiterhin als gering einzuschätzen. Die Koalitionsmöglichkeiten der dominierenden Kraft im linken Parteienspektrum, der ČSSD, waren angesichts der fehlenden Koalitionsfähigkeit der KSČM (Kopeček/Pšeja 2008: 331ff; Lang 2009: 101; Stegmeier/Vlachová 2009: 804) weiterhin stark begrenzt.⁸⁴ Neben der ODS kam so den beiden kleinen Koalitionspartnern der ČSSD (KDU-ČSL und US-DEU), eine zentrale Rolle bei der Koalitionsbildung zu (vgl. auch

⁸⁴ Tatsächlich profitierte die ČSSD 2002 von ihrem guten Wahlergebnis, das eine mehrheitsfähige Koalition ohne ČSSD-Beteiligung ausschloss.

Grzymala-Busse 2007: 73ff; Kopecký 2012: 77). Diese hatten bereits bei deren Zustimmung zum ursprünglichen Gesetz im Jahre 2002 umfassende Zugeständnisse von der ČSSD erzwungen.⁸⁵ Die aus der Schwäche des Parteienwettbewerbs resultierende Machtperspektive dieser Parteien stellte dementsprechend ein Hindernis dar, die ausstehende Implementierung des *Civil Service Acts* voranzutreiben bzw. eine vergleichbare Entwicklung, wie in Ungarn zu forcieren.⁸⁶

Auch Lettland, das abgesehen von einigen Fortschritten beim Lohnsystem keine weiteren Verbesserungen aufwies (vgl. Meyer-Sahling 2011: 249), erscheint mit dem Erklärungsansatz grundsätzlich vereinbar. So blieben die Parteien der russischen Minderheiten bis 2010 von Koalitionserwägungen ausgeschlossen. Erst das Harmoniezentrum (SC), das sich aus mehreren sozialdemokratischen Parteien und Parteien der russischen Minderheit zusammengeslossen hatte (Krupavičius 2012: 228), „had retooled itself as a social democratic party and ran on economic rather than ethnic issues“ (Bloom 2011: 381), so dass es ihm gelang auch Stimmen von ethnischen Letten zu gewinnen, wurde 2010 erstmals als potentieller Koalitionspartner gehandelt (Bloom 2011: 382). Gleichzeitig stand der Regierung schlussendlich eine Opposition gegenüber, die aus der linken SC, dem lettischen Mitte-Rechts-Bündnis PLL sowie der rechten TB/LNNK bestand. Angesichts der ablehnenden Haltung der TB/LNNK gegenüber dem SC kann auch in diesem Fall von keiner klaren Regierungsalternative ausgegangen werden (vgl. Bloom 2011: 382), so dass weiterhin kein robuster Parteienwettbewerb attestiert werden kann.⁸⁷

Demgegenüber galt Estland nach Grzymala-Busse (2007: 71ff) als Land, in dem der Parteienwettbewerb als robust einzuschätzen war. Gleichzeitig scheiterten nach 2003 wiederholt Reformversuche, die die bestehenden Mängel im System beheben sollten und die von der EU bereits vor dem Beitritt angemahnt wurden (Sigma 2003EE: 2; European Commission 2003EE: 11), an den unterschiedlichen Vorstellungen der Regierungspartei (vgl.

⁸⁵ So wurde die Zustimmung an Regeln geknüpft, die die Kündbarkeit von Beamten auch im Rahmen von Umstrukturierungen erlauben und so einen größeren Handlungsspielraum bieten wie die ursprünglichen Regeln, bei denen Kündigungen auf Disziplinargründe beschränkt waren (Scherpereel 2009: 190f). Zudem erforderte jede Änderung am bestehenden, aber nicht-implementierten Gesetz, eine erneute Verabschiedung desselben (Sigma 2003CZE: 3; Vidláková 2006: 9), so dass die ČSSD von ihren Koalitionspartnern abhängig war.

⁸⁶ Im Einklang damit zeigten die Sozialdemokraten auch einen größeren Reformeifer in Bezug auf den *Civil Service* und machten in der Legislaturperiode 2010-2013 aus der Opposition heraus einen eigenen Gesetzesvorschlag, der allerdings von der Regierung abgelehnt wurde (vgl. The Guardian 2014).

⁸⁷ Ob der Rückgang der parlamentarischen Anfragen in dieser Konstellation seine Ursache hatte, oder vielmehr Folge der kurzen Amtsdauer der Regierung von knapp einem Jahr war bzw. durch die Wirtschafts- und Finanzkrise überlagert wurde, bleibt unklar.

Meyer-Sahling 2011: 248; Udelepp et al. 2013: 8). Eine Ursache hierfür könnte in der Abnahme der Robustheit des Parteienwettbewerbs begründet liegen.

Angesichts der Abwesenheit von radikalen Parteien im estnischen Parteiensystem (Mikkel 2006: 28) erscheint fast keine der möglichen Regierungskoalitionen als ausgeschlossen (Mikkel 2006: 25; Sikk 2006: 343f), so dass die Regierungsalternativen grundsätzlich als plausibel einzuschätzen sind. Andererseits muss jedoch das Fehlen einer klaren Regierungsalternative attestiert werden. So wurde die Reformpartei (ERe) nach 1999 zum „kingmaker“ aller Regierungskoalitionen und regierte ununterbrochen mit wechselnden Koalitionspartnern (Solvak/Pettai 2008: 576). Begünstigt wurde diese Vormachtstellung durch die Schwäche der linken Parteien. Während die Sozialdemokraten 2007-2009 an rechtsliberalen Regierungskoalitionen beteiligt waren und so die Sichtbarkeit einer klaren Regierungsalternative minderten (vgl. Reetz 2011: 97), wurde die stimmenstarke Zentrumspartei aufgrund ihres umstrittenen Vorsitzenden Savisaar wiederholt durch Anti-Koalitionen von einer möglichen Regierungsbeteiligung ausgeschlossen (Reetz 2011: 97; Krupavičius 2012: 227), was somit die zentrale Position der Reformpartei bei der Regierungsbildung stärkte.⁸⁸

War demgegenüber der Regierungswechsel umfassend, so ist selbst bei einem Anstieg der Wettbewerbsintensität keine positive Reformentwicklung erkennbar. So kam es in der Slowakei nach 2006 zu einem deutlichen Anstieg der Wettbewerbsintensität, da der jeweiligen Regierung eine Opposition gegenüberstand, deren Parteien schon in der Vergangenheit koalitiert hatten. Dementsprechend kann von einer klaren und plausiblen Regierungsalternative ausgegangen werden. Im Einklang damit stieg auch die Anzahl der Anfragen, gegenüber dem Abfall in der Legislaturperiode 2002-2006, wieder deutlich an. Gleichzeitig sind auf Basis der Darstellung in Kapitel 4 keine grundlegend positiven Reformentwicklungen zu erkennen.

Eine analoge Entwicklung ist auch in Tschechien zu beobachten, wo 2010 die Robustheit des Parteienwettbewerbs, infolge der wachsenden Pragmatisierung des Verhältnisses zwischen ČSSD und KSČM, deutlich angestiegen war (vgl. Kopeček/Pšeja 2008: 336; Stegmaier/Vlachová 2009: 804). Auch wenn eine formale Regierungsbeteiligung der KSČM weiter ausgeschlossen wurde, strebte die ČSSD in Ermangelung von Koalitionsoptionen eine KSČM-tolerierte Minderheitsregierung an (Weichsel 2010: 34). Dementsprechend stand der Koalition aus ODS, TOP09 und VV, erstmals eine klare und zumindest teilweise plausible

⁸⁸ Von 2005-2007 war sie allerdings Mitglied einer von der Reformpartei geführten Regierung, da nach dem Ausscheiden der Partei Res Publica keine andere rechnerische Mehrheit denkbar war (vgl. auch Pettai 2006: 1096).

Land (Legislaturperiode)	Klare Regierungsalternative (Parteien; gemeinsamer Mandateanteil)	Glaubhafte Regierungsalternative (% ausgeschlossener Mandate; Partei)	Kritische Opposition (Veränderung Anzahl schriftlicher Anfragen pro Abgeordneten und Jahr ggü. Ausgangsperiode in %)	Robustheit des Parteienwettbewerbs	Entwicklungs- dynamik
Estland 1999-2003	robuster Parteienwettbewerb (Grzymala-Busse 2007: 71ff)				
Estland 2003-2007	nein (keine klare Regierungsalternative identifizierbar)	ja (0%)	ja (→; -18%)	kein robuster Parteienwettbewerb	→
Estland 2007-2011	nein (keine klare Regierungs- alternative identifizierbar)	ja (0%)	ja (→; +17%)	kein robuster Parteienwettbewerb	→
Lettland 1998-2002	kein robuster Parteienwettbewerb (Grzymala-Busse 2007: 78)				
Lettland 2002-2006	nein (fehlende Koalitionspartner TP/JL bzw. PCTVL)	nein (25%; PCTVL)	nein (→; -19%)	kein robuster Parteienwettbewerb	→
Lettland 2006-2010	nein (fehlende Koalitionspartner TP/JL bzw. PCTVL/SC)	nein (23%; PCTVL/SC)	ja (↑; -31%)	kein robuster Parteienwettbewerb	→
Lettland 2010-2011	nein (Ablehnung SC durch TB/LNKK)	teilweise (29%; SC)	nein (↓; -56%)	kein robuster Parteienwettbewerb	→
Litauen 2000-2004	robuster Parteienwettbewerb (Grzymala-Busse 2007: 71)				
Litauen 2004-2008	ja (TS-LK/LiCS; 30,5%)	ja (0%)	nein (↓; -52%)	Fortbestand robuster Parteienwettbewerb	→
Litauen 2008-2012	ja (LSDP/DP/TT; 36,2%)	ja (0%)	nein (↓; -82%)	Fortbestand robuster Parteienwettbewerb	→
Polen 1997-2001	robuster Parteienwettbewerb (Grzymala-Busse 2007: 69)				
Polen 2001-2005	ja (PiS/PO; 24%)	ja (0%)	ja (↑; +31%)	Fortbestand robuster Parteienwettbewerb	→
Polen 2005-2007	nein (ambivalente Rolle PO und fehlende Kooperations- partner)	ja (0%)	ja (↑; +125%)	kein robuster Parteienwettbewerb	→

Polen 2007-2011	nein (keine Kooperation zwischen LiD und PiS)	nein (0%)	ja (↑; +206%)	kein robuster Parteienwettbewerb	→
Slowakei 1998-2002	robuster Parteienwettbewerb (Grzymala-Busse 2007: 15,76f)*				
Slowakei 2002-2006	nein (fehlende Kooperation SMER/HZDS/KSS)	nein (7,3%; KSS)	nein (↓; -32%)	kein robuster Parteienwettbewerb	→
Slowakei 2006-2010	ja (SDKU-DS/SMK- KMP/KDH; 43,3%)	ja (0%)	ja (→; -14%)	robuster Parteienwettbewerb	←
Slowakei 2010-2012	ja (SMER-SD/SNS; 47,3%)	ja (0%)	ja (→; -7%)	Fortbestand robuster Parteienwettbewerb	→
Slowenien 2000-2004	robuster Parteienwettbewerb (Grzymala-Busse 2007: 70f)				
Slowenien 2004-2008	ja (LDS/ZLSD, 36,7%)	ja (0%)	ja (↑; +29%)	Fortbestand robuster Parteienwettbewerb	→
Slowenien 2008-2011	ja (SDS/SLS, 36,7%)	ja (0%)	ja (↑; +69%)	Fortbestand robuster Parteienwettbewerb	→
Tschechische Republik 1998-2002	kein robuster Parteienwettbewerb (Grzymala-Busse 2007: 15)				
Tschechische Republik 2002-2006	nein (fehlende Kooperation zwischen KSČM und ODS)	nein (20,5%; KSČM)	nein (→; +7%)	kein robuster Parteienwettbewerb	→
Tschechische Republik 2006-2010	ja (ČSSD/KSČM: 50,0%)	nein (13,0%; KSČM)	nein (→; -14%)	kein robuster Parteienwettbewerb	→
Tschechische Republik 2010-2014	ja (ČSSD/KSČM: 41,0%)	teilweise (13,0%; KSČM)	ja (↑; +42%)	robuster Parteienwettbewerb	←
Ungarn 1998-2002	robuster Parteienwettbewerb (Grzymala-Busse 2007: 60ff)				
Ungarn 2002-2006	ja (FIDESZ/MDF; 49%)	ja (0%)	ja (↑; +377%)	Fortbestand robuster Parteienwettbewerb	→
Ungarn 2006-2010	ja (FIDESZ/KDNP; 42%)	ja (0%)	ja (↑; +157%)	Fortbestand robuster Parteienwettbewerb	→
Ungarn 2010-2014	nein (fehlende Kooperations- partner MSZP)	nein (12,2%; Jobbik)	ja (↑; +187%)	kein robuster Parteienwettbewerb	→

Abbildung 7: Veränderungen bei der Robustheit des Parteienwettbewerbs (Eigene Darstellung; Graumarkierte Legislaturperioden stellen die Ausgangswerte da, bei denen auf die Einschätzung Grzymala-Busses (2007) zurückgegriffen wurde. Detailliertere Angaben zu der Anzahl der schriftlichen Anfragen siehe Anhang 3)

Opposition gegenüber, die auch kritischer war als in den vorherigen Legislaturperioden. Allerdings waren auch hier keine positiven Reformanstrengungen zu beobachten.

Auch die ambivalente Entwicklung der Reformen in Polen nach 2007 lassen sich vor diesem Hintergrund gut erklären. Wie in Kapitel 4 diskutiert, erscheinen die durchgeführten Veränderungen einerseits als Verbesserung, dennoch ließen sie der Regierung weiterhin zahlreiche Spielräume. Der Verzicht auf eine weitergehende Beschränkung erscheint dabei nachvollziehbar, da die Wettbewerbsintensität zugenommen hatte, allerdings weiterhin nicht von einem vollständig robusten Parteienwettbewerb ausgegangen werden kann. So begünstigte die wachsende Polarisierung zwischen PO und PiS (Szczerbiak 2008), die Herausbildung von klaren Regierungsalternativen. Während die PiS einen Großteil der Wähler der ehemaligen Koalitionspartner absorbierte (Markowski 2008: 1059f; Münch 2008: 766), hatten sich PO und PSL inhaltlich angenähert (Markowski 2008: 1061) und schon auf lokaler Ebene eine Kooperation erprobt (Szczerbiak 2008: 433). Andererseits ist die Existenz einer klaren Regierungsalternative dadurch beschränkt, dass eine Kooperation zwischen postkommunistischer SLD⁸⁹ und antikommunistischer PiS unwahrscheinlich erscheint (vgl. Bertoa 2014: 29) und die Orientierung der PiS nach rechts gleichzeitig nur ein begrenztes Wählerpotential zulässt (vgl. Szczerbiak 2008: 422).

6.2 Diskussion der Ergebnisse

Wie gezeigt wurde, erscheint robuster Parteienwettbewerb grundsätzlich als geeignete Erklärungsvariable, um die Entwicklungsdynamiken von Reformen, die über den reinen Kontrollbedarf der Parteien hinausgehen, zu erklären. Einzig die Legislaturperiode 2002-2006 in Lettland erforderte eine ergänzende empirische Betrachtung. Aus dieser wurde ersichtlich, dass hier eine spezifische Konstellation existierte, die trotz der Abwesenheit eines robusten Parteienwettbewerbs zu einem begrenzten Ausmaß an Reformen führte. Ansonsten kann festgehalten werden, dass in Legislaturperioden, in denen eine Präferenz für die Änderung des *Status Quo* vorhanden war und in der keine Veto-Spieler diese Änderung verhinderten, das Ausmaß der Änderungen bei der Existenz eines robusten Parteienwettbewerbs beschränkt blieben. War demgegenüber der Parteienwettbewerb nicht robust, so initiierten die jeweiligen Regierungen deutlich umfassendere Reformen, die nicht nur die Führungsebene der Verwaltung betrafen (vgl. Abbildung 10).

⁸⁹ 2007 war die SLD im Wahlbündnis LiD angetreten, der neben der SLD weitere linke Parteien angehörten. Dieses wurde allerdings bereits 2008 wieder aufgelöst.

Bemerkenswert ist allerdings, dass von den drei Regierungen, die eine grundlegende Neuordnung der Verwaltung einleiteten, nur die ungarische Regierung 2014 im Amt bestätigt werden konnte. Demgegenüber wurden sowohl die PiS-geführte Regierung in Polen 2007 wie auch die Vierparteienkoalition in der Slowakei 2006 durch einen vollständigen Regierungswechsel abgelöst. Aus dieser Perspektive könnte man zu dem Schluss kommen, dass eine Abnahme der Robustheit des Parteienwettbewerbs ein ungeeigneter Indikator für die zukünftigen Machtperspektiven der Regierungskoalition ist, was die Argumentation Grzymala-Busses grundsätzlich in Frage stellen würde.

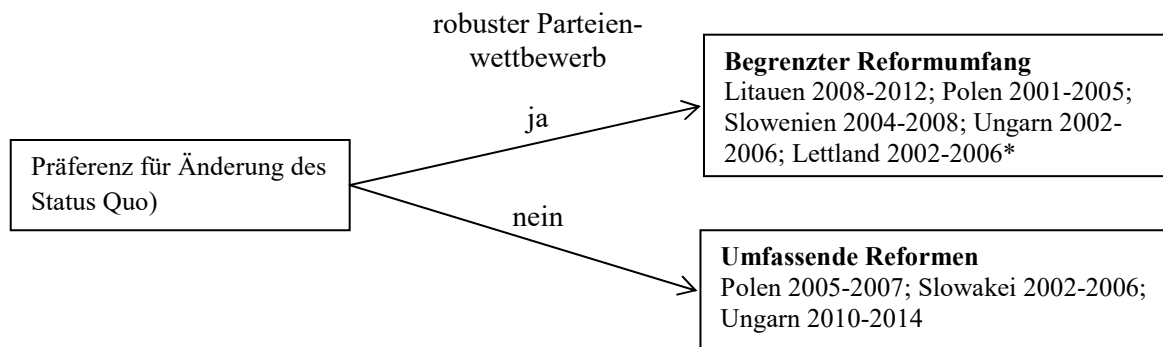


Abbildung 8: Robuster Parteienwettbewerb und das Ausmaß der Rücknahme von Reformen (Eigene Darstellung. *Für Lettland wurden spezifische nationale Gründe identifiziert, die eine Zuordnung Lettlands zu dieser Gruppe erlauben, wenngleich kein robuster Parteienwettbewerb festgestellt werden kann)

Eine genauere Betrachtung zeigt allerdings, dass dies nicht der Fall ist und vielmehr kurzfristige unvorhersehbare Entwicklungen die Ursache für diese Regierungswechsel waren. So konnte in Polen die PiS die eigene Position auf Kosten der Koalitionspartner stärken und schien auch den Wahlkampf gegen die Bürgerplattform (PO) zu dominieren. Erst durch zwei Fernseh-Diskussionen kurz vor den Wahlen verschoben sich die Gewichte zugunsten der PO, die schlussendlich auch die Wahl für sich entscheiden konnte (vgl. Szczerbiak 2008: 421ff). In der Slowakei eröffnete dagegen erst die Weigerung der KDH mit der Mečiar-Partei HZDS zu koalieren, die Möglichkeit zur Bildung der heftig kritisierten Regierungskoalition aus SMER, SNS und HZDS, die den vollständigen Regierungswechsel zur Folge hatte (Lang 2006: 330; Haughton/Rybář 2008: 249).⁹⁰ Diese Regierungskoalition war auch deswegen überraschend, da die Beziehungen zwischen SMER-SD und HZDS in der vorausgegangenen Legislaturperiode von einem wenig kooperativen Klima geprägt waren (Mesežnikov et al. 2008: 118).

⁹⁰ Vgl. hierzu auch Staroňová/Gajdusček (2013: 131), die die Motivation für die Gesetzesänderungen 2006 auch auf die Bestrebungen der Regierungsparteien zurückführen, sich für neue Koalitionspartner zu öffnen.

Weniger eindeutig ist demgegenüber der Einfluss von robustem Parteienwettbewerb auf jene Regierungen, bei denen in Kapitel 4 keine Präferenz für die Veränderung des *Status Quo* durch eine Rücknahme der bisherigen Reformen festgestellt werden konnte. Wie dargestellt, führte selbst die Zunahme bzw. Existenz von robustem Parteienwettbewerb in den entsprechenden Legislaturperioden nicht zur Initiierung handlungsbeschränkender Reformmaßnahmen, wenn das Ausmaß des Regierungswechsels hoch war (vgl. Abbildung 11). Demgegenüber kam es in Ungarn, wo 2006 die Regierung im Amt bestätigt wurde, in Anwesenheit von robustem Wettbewerb zu entsprechenden Bemühungen.

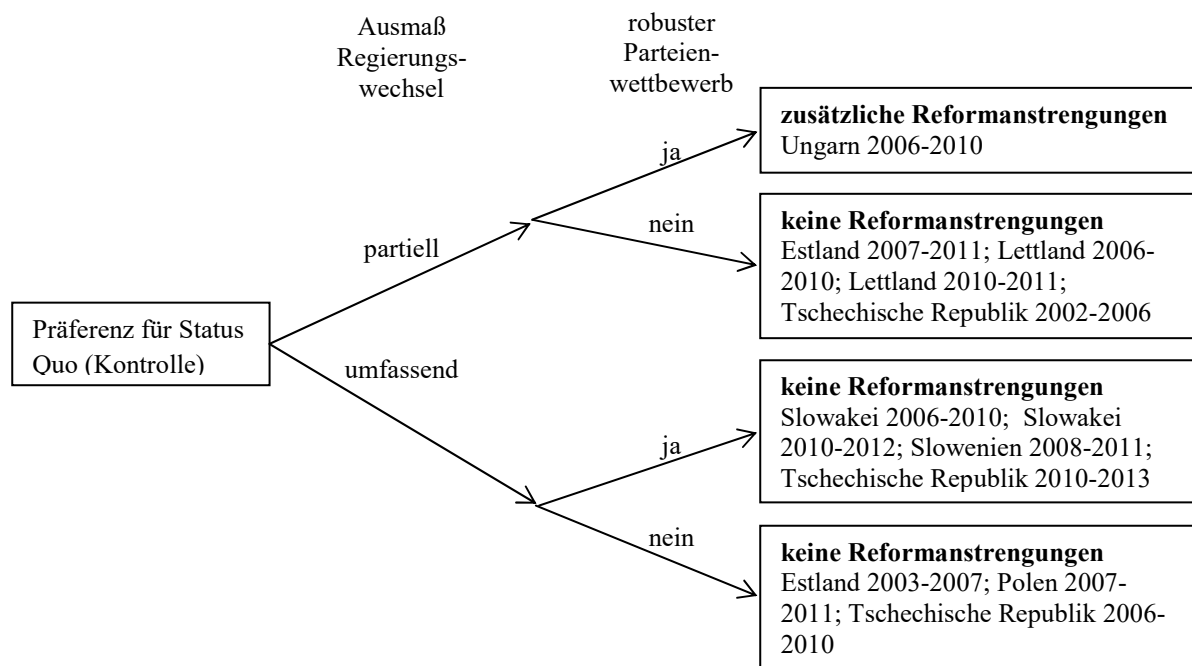


Abbildung 9: Robuster Parteienwettbewerb und Reformanstrengungen zur Verschärfung der bestehenden Gesetzgebung (Eigene Darstellung)

Ausgehend von der Grundannahme in Kapitel 3.2 könnte hier argumentiert werden, dass im Falle eines umfassenden Regierungswechsels der Kontrollbedarf der neuen Regierung sehr hoch ist, so dass die Erlangung der Kontrolle über die Verwaltung erste Priorität der Regierung sein sollte und demgegenüber beschränkende Reformen erst einmal nicht auf der politischen Agenda stehen. Demnach wäre zukünftig insbesondere dann eine Weiterentwicklung der bestehenden Verwaltungsgesetzgebung zu erwarten, wenn der Regierungswechsel trotz robusten Parteienwettbewerbs nur gering ausfällt bzw. die Regierung im Amt bestätigt wird. Dafür könnten auch die Entwicklungen in Estland sprechen. Erst der 2011 im Amt bestätigten Regierung gelang es im Laufe der Legislaturperiode, einen neuen *Civil Service*

Act zu verabschieden, ein Projekt an dem die Vorgängerregierungen wiederholt gescheitert waren.⁹¹

Ein dritter Aspekt der zu diskutieren ist, betrifft das grundsätzliche Verhältnis von robustem Parteienwettbewerb und den Kontrollbestrebungen der Regierungen. Wie in Kapitel 5 ausgeführt, wird robuster Parteienwettbewerb als ergänzender Faktor verstanden, der die Kontrollbestrebungen der Parteien um ein strategisches Zukunftskalkül ergänzt, ohne diese aber zu dominieren. Aus den bisherigen Befunden wird deutlich, dass keine hinreichenden empirischen Belege für eine eigenständige Wirkung des robusten Parteienwettbewerbs identifiziert werden können.

So kam es weder in allen Fällen in denen ein robuster Parteienwettbewerb vorherrschte zu positiven Reformanstrengungen, noch wurde eine Rücknahme der Reformen aus der Beitrittsphase verhindert. So kam es beispielsweise in Litauen und Slowenien trotz einer hohen Wettbewerbsintensität zu einer teilweisen Rücknahme der Reformen aus dem Beitrittsprozess. Nachdem in beiden Ländern über den gesamten Untersuchungszeitraum von einem robusten Parteienwettbewerb auszugehen ist, kann festgehalten werden, dass dieser nur eine Erklärung für das Ausmaß entsprechender Entwicklungen bieten kann, nicht aber für deren *timing*. Auf der anderen Seite hatten Reformen auch teilweise dann Bestand, wenn kein robuster Parteienwettbewerb festgestellt werden konnte, wie in Estland. Dementsprechend kann die Robustheit des Wettbewerbs nicht als hinreichende Erklärung für die unterschiedlichen Entwicklungspfade der betrachteten Länder verstanden werden.

An dieser Stelle ist noch einmal zu betonen, dass die Befunde dieser Arbeit nicht als Widerlegung der Argumentation Grzymala-Busses zu betrachten sind. Erstens unterscheidet sich der zeitliche und institutionelle Kontext. So ist davon auszugehen, dass die von Grzymala-Busse (2007: 40f) attestierte Unsicherheit der Parteien in den 1990er Jahren bezüglich der eigenen Zukunft, sich angesichts der grundsätzlichen Konsolidierung der Interessenrepräsentation durch die Parteiensysteme (Wessels/Klingemann 2006: 42; Merkel 2007: 419f; Tiemann 2011: 143) abgeschwächt hat. Zweitens wurde der Wirkungsmechanismus des robusten Parteienwettbewerbs nur auf einen der Bereiche angewendet, die im Fokus von Grzymala-Busses Untersuchung standen. Drittens betrachtete diese Arbeit die Veränderungen der Wettbewerbsintensität zwischen verschiedenen Legislaturperioden, während Grzymala-Busse eher langfristige Entwicklungstendenzen beschreibt.

⁹¹ Auch das Kriterium der Zunahme des robusten Wettbewerbs könnte hier erfüllt sein, standen doch der rechten Regierung unter Ministerpräsident Ansip (ERe) mit der Zentrumspartei und den Sozialdemokraten zwei eher linke Parteien gegenüber, die dementsprechend eine klare Regierungsalternative darstellen könnten.

7 Fazit

Erkenntnisinteresse dieser Masterarbeit waren die Ursachen für die divergierenden Entwicklungspfade bei den Reformentwicklungen der neuen EU-Mitgliedsstaaten infolge des EU-Beitritts 2004, die nicht den bestehenden theoretischen Erwartungen entsprachen (vgl. **Kapitel 2**). In **Kapitel 3** wurde argumentiert, dass der Fortbestand der bisherigen Reformen nicht nur vom Ausmaß des Regierungswechsels abhängig ist, wie von einigen Autoren vermutet (vgl. Meyer-Sahling 2011), sondern auch der Stand der Reformen in die Erklärung einbezogen werden muss. Angesichts der begrenzten Wirksamkeit der EU-Konditionalität können Implementierungsprobleme auftreten, die nachfolgenden Regierungen einen Anreiz bieten, die Reformen aus dem EU-Beitrittsprozess zurückzunehmen.

Die empirische Analyse in **Kapitel 4** zeigte, dass umfassende Regierungswechsel keine hinreichende Bedingung für die Rücknahme entsprechender Reformen sind, sondern dass in allen Fällen die bestehenden gesetzlichen Regeln ein Kontrollhindernis für die neugewählten Regierungen darstellten. Unter Berücksichtigung von Veto-Spielern konnte zudem gezeigt werden, warum es teilweise erst mehrere Jahre nach dem EU-Beitritt zu einer Rücknahme der Reformen kam, selbst wenn diese zuvor als relativ stabil erschienen. Gleichzeitig wurde durch die Analyse deutlich, dass mit diesem Erklärungsansatz zwar das unterschiedliche *timing* der Reformen erklärt werden konnte, nicht jedoch das unterschiedliche Ausmaß der Reformen, die teilweise einen vollständigen Umbau des Verwaltungssystems zur Folge hatten.

In **Kapitel 5** wurde dementsprechend unter Rückgriff auf den robusten Parteienwettbewerb (Grzymala-Busse 2007) eine zusätzliche Erklärungsvariable eingeführt, um die bestehenden Erklärungslücken aus Kapitel 4 zu schließen. Wie aus der empirischen Überprüfung in **Kapitel 6** deutlich wurde, stellt robuster Parteienwettbewerb, der in dieser Untersuchung als Proxy für das Abwahlrisiko der Regierung verstanden wurde, einen beschränkenden Faktor für das Handeln der Parteien dar und erweitert den ausschließlich auf Kontrolle der Verwaltung basierten Erklärungsansatz aus Kapitel 3, um die strategische Komponente des Abwahlrisikos.

Auf Basis der Befunde dieser Arbeit kann argumentiert werden, dass die Regierungen primär an der Sicherstellung der eigenen Kontrolle über die Verwaltung interessiert sind. Dies manifestierte sich in Reformbemühungen, die vorrangig auf die Führungsebene der Verwaltung abzielten. War jedoch ein deutlicher Rückgang der Wettbewerbsintensität in entsprechenden Legislaturperioden zu beobachten und somit der Parteienwettbewerb in der

Folge nicht mehr robust, so zeigten sich deutlich umfassendere Reformen, die auch die unteren Verwaltungsebenen in den Blick nahmen.

Umgekehrt waren positive Reformentwicklungen auf jene Legislaturperioden beschränkt, in denen der Kontrollbedarf angesichts eines Regierungswechsels nur gering war, gleichzeitig aber ein hohes Abwahlrisiko der Regierung bei den nächsten Parlamentswahlen bestand. War der Regierungswechsel dagegen umfassend, konnten keine entsprechenden Reformbemühungen beobachtet werden, was den Verdacht nahelegt, dass in diesen Fällen der Kontrollbedarf überwiegt und daher entsprechende Reformen unterblieben.

Diese kombinierte Perspektive könnte auch den in der Literatur diskutierten Widerspruch zwischen dem Ausmaß des Regierungswechsels auf der einen Seite und den verschiedenen Formen von robustem Parteienwettbewerb auf der anderen Seite auflösen (vgl. Meyer-Sahling/Veen 2012: 18; Nakrošis/Gudžinskas 2012: 100). Die Befunde dieser Arbeit legen nahe, dass es sich dabei weniger um sich gegenseitig ausschließende, sondern vielmehr um komplementäre Erklärungen handeln könnte, die verschiedene Dimensionen beeinflussen und daher zu scheinbar divergierenden Ergebnissen führen können. Erst aus der Kombination der Kontrollbestrebungen und dem Abwahlrisiko im Rahmen eines robusten Parteienwettbewerbs ergibt sich ein umfassenderes Bild, das ein klareres Verständnis der beobachteten Reformdynamiken erlaubt.

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse wäre ein Abgleich mit den 2007 der EU beigetretenen Ländern Bulgarien und Rumänien von Interesse. So könnte untersucht werden, inwiefern die Erkenntnisse dieser Arbeit auch auf diese Länder übertragbar sind. Zudem wäre auf Basis der bisherigen Erkenntnisse zu prüfen, ob die längere Dauer des Beitrittsprozesses⁹² Auswirkungen auf das Implementierungsniveau der Verwaltungsreformen hatte. Darüber hinaus wäre zu untersuchen, inwiefern die nach der Erweiterungsrunde 2004 eingeführten Mechanismen dazu beitragen, die Konditionalität der EU im Verwaltungsbereich auch nach dem Beitritt zu bewahren.

Auch wenn einige der Faktoren, wie die Robustheit des Parteienwettbewerbs, außerhalb des Einflusses der EU stehen, lassen sich aus diesen Untersuchungsergebnissen einige Empfehlungen ableiten, die zur Vermeidung von *reform reversals* bei zukünftigen Erweiterungen beitragen können. Wie gezeigt, kommt der Ausgestaltung und Umsetzung der Reformen beim Abschluss der Beitrittsverhandlungen eine entscheidende Rolle für deren

⁹² Die Beitrittsverhandlungen mit Rumänien begannen 1998, mit Bulgarien im Jahre 2000 (vgl. Dimitrova 2002: 183).

späteren Fortbestand zu. Dementsprechend sollte eine genauere Betrachtung der Auswirkungen entsprechender Reformen für den jeweiligen nationalen Kontext erfolgen, um zu verhindern, dass die in Kapitel 3.2 beschriebenen Probleme eines *mismatch* auftreten. In diesem Zusammenhang könnte eine frühere Implementierung einen Beitrag zu größerer Reformstabilität leisten und bessere Voraussetzungen für die Entpolitisierung der Verwaltung schaffen. So erwies sich die Verabschiedung entsprechender Reformen kurz vor dem Ende der eigenen Legislaturperiode im Zusammenhang mit der begrenzten Wirksamkeit der EU-Konditionalität als problematisch (vgl. auch Verheijen 2007b: 43).

Zudem könnte die Wirksamkeit der EU-Konditionalität im Verwaltungsbereich durch eine veränderte Struktur des Beitrittsprozesses gestärkt werden. Mittels der Verhandlung der Verwaltungsreformen in einem separaten Beitrittskapitel, anstatt diese wie bisher in verschiedenen Kapiteln mit zu verhandeln, könnte der Anpassungsprozess systematisiert und deutlich besser durch die EU überwacht werden (vgl. auch Meyer-Sahling 2009a: 79).

Welche Konsequenzen eine geringe Wirksamkeit der EU-Konditionalität und die damit einhergehende Nicht-Umsetzung der EU-Vorgaben haben können (vgl. auch Sedelmeier 2012a), demonstriert der Fall der Tschechischen Republik, die auch zehn Jahre nach dem EU-Beitritt über keinen implementierten *Civil Service Act* verfügt. Damit ist die Tschechische Republik aktuell der einzige EU-Mitgliedsstaat ohne einen entsprechenden Gesetzestext (vgl. Druker 2012: 195). Die neugewählte Regierung beabsichtigt zwar diesen Mangel zu beheben, die Umsetzung gestaltet sich aber weiterhin schwierig (vgl. Johnstone 2014).

Literaturverzeichnis

- Acemoglu, D.; Johnson, S.; Robinson, J. A. (2002): Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution. In: *The Quarterly Journal of Economics* 117 (4), S. 1231–1294.
- Adam, Frane; Tomsic, Matevz; Primoz, Kristan (2008): Political Elite, Civil Society, and Type of Capitalism: Estonia and Slovenia. Frane Adam, Matevz Tomsic, and Primoz Kristan. In: *East European Quarterly* 42 (1), S. 43–67.
- Ágh, Attila (2001): Public Sector Reforms, Institutional Design and Strategy for Good Governance in East Central Europe. In: *Studies in East European Thought* 53 (3), S. 233–255.
- Ágh, Attila (2013a): Europeanization of Public Administration in Eastern and Central Europe: The Challenge of Democracy and Good Governance. In: *Croatian and Comparative Public Administration* 13 (3), S. 739–762.
- Ágh, Attila (2013b): Bumpy Road of the Hungarian Administrative Reforms: From Political Over-Centralization to Public Policy Failures. In: *Croatian and Comparative Public Administration* 13 (4), S. 1115–1136.
- Andonova, Liliana (2005): Europeanization of Environmental Policy in Central and Eastern Europe. In: Frank Schimmelfennig und Ulrich Sedelmeier (Hg.): *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press (Cornell studies in political economy), S. 135–155.
- Appel, Hilary (2001): Corruption and the Collapse of the Czech Transition Miracle. In: *East European Politics & Societies* 15 (3), S. 528–553.
- Armingeon, Klaus; Careja, Romana; Knöpfel, Laura; Weisstanner, David; Engler, Sarah; Potosidis, Panajotis; Gerber, Marlène (2013): Comparative Data Set for 28 Post-Communist Countries, 1989-2007. Comparative Political Data Set III 1990-2011. Bern: Institute of Political Science, University of Berne. Online verfügbar unter http://www.ipw.unibe.ch/unibe/wiso/ipw/content/e2425/e2426/e3672/e5120/files388171/CPDSIII1990-2011Excel_ger.xlsx, zuletzt geprüft am 09.05.2014.
- Bäck, Hanna; Hadenius, Axel (2008): Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship. In: *Governance* 21 (1), S. 1–24.
- Ball, Alan R.; Peters, B. Guy (2000): *Modern politics and government*. 6. Aufl. Basingstoke: Macmillan.
- Beblavý, Miroslav (2002): Management of Civil Service Reform in Central Europe. In: Gabor Peteri (Hg.): *Mastering Decentralization and Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe*. Open Society Institute. Budapest, S. 56–72. Online verfügbar unter <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/june2004seminar/Chapter3.pdf>, zuletzt geprüft am 23.05.2014.
- Beblavý, Miroslav (2009): Europeanization and bureaucratic autonomy in the new member states: a case study of the agricultural paying agency in Slovakia. In: *Public Administration* 87 (4), S. 923–937.
- Beblavý, Miroslav; Sicakova-Beblava, Emilia; Ondrusova, Darina (2012): He Who Appoints the Piper: Understanding Reasons and Implications of Agency Management “Politicisation” in Slovakia. In: *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 5 (2), S.121-139.
- Bertoa, Fernando Casal (2014): Party systems and cleavage structures revisited: A sociological explanation of party system institutionalization in East Central Europe. In: *Party Politics* 20 (1), S. 16–36.
- Blondel, Jean; Müller-Rommel, Ferdinand; Malova, Darina (2007): *Governing new European democracies*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Bloom, Stephen (2011): The 2010 Latvian parliamentary elections. In: *Electoral Studies* 30 (2), S. 379–383.
- Borner, Silvio; Bodmer, Frank; Kobler, Markus (2004): Institutional Efficiency and its Determinants. The role of political factors in economic growth. OECD (Development Centre Studies). Online verfügbar unter <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/4104011e.pdf>, zuletzt geprüft am 28.04.2014.
- Börzel, Tanja A. (2005): Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States. In: Simon Bulmer und Christian Lequesne (Hg.): *The member states of the European Union*. New York: Oxford University Press, S. 45–76.
- Bouckaert, Geert; Nakrošis, Vitalis; Nemeč, Juraj (2011): Public Administration and Management Reforms in CEE: Main Trajectories and Results. In: *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 4 (1).

- Brezovšek, Marjan (2010): Politische Parteien. In: Miroslav Polzer, Neven Brandt und Mirjam Polzer-Srienz (Hg.): Das politische System der Republik Slowenien in der Zeit vor dem EU-Beitritt. Klagenfurt, Laibach, Wien: Hermagoras; Mohorjeva (ASO Ljubljana Forschungsdokumentation, Bd. 1), S. 151–168.
- Brodocz, André; Schaal, Gary S. (Hg.) (2006): Politische Theorien der Gegenwart. 2. Aufl. Opladen, Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich.
- Browne, Eric C.; Franklin, Mark N. (1973): Aspects of Coalition Payoffs in European Parliamentary Democracies. In: *The American Political Science Review* 67 (2), S. 453–469.
- BTI (2009): Latvia Country Report. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. Online verfügbar unter <http://www.bti-project.de/fileadmin/Inhalte/reports/2010/pdf/BTI%202010%20Latvia.pdf>, zuletzt geprüft am 29.05.2014.
- Bugaric, Bojan (2006): The Europeanisation of National Administrations in Central and Eastern Europe: Creating Formal Structures Without Substance? In: Wojciech Sadurski, Jacques Ziller, Karolina Zurek, Helen Wallace und Michael Keating (Hg.): *Après enlargement. Legal and political responses in Central and Eastern Europe*. Florence: Robert Schuman Centre, European University Institute, S. 201–231. Online verfügbar unter: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/3946/2006_Apres_Enl.pdf?sequence=1. Zuletzt geprüft am 19.06.2014
- Bunce, Valerie (2000): Comparative Democratization: Big and Bounded Generalizations. In: *Comparative Political Studies* 33 (6-7), S. 703–734.
- Burnetko, Krzysztof (2010): 20 years of public administration in independent Poland. In: *Democracy in Poland 1989–2009. Challenges for the future*. Institute of Public Affairs. Warschau, S. 51–62.
- Buzogány, Aron (2012): Accelerating or Back-peddalling? In: *L'Europe en Formation* 364 (2), S. 111–127.
- Buzogány, Aron; Stuchlík, Andrej (2010): Wandlungen in Kafkas Schloß? Verwaltungsreform und -Modernisierung in Mittel- und Osteuropa. In: Hermann Hill (Hg.): *Verwaltungsmodernisierung 2010*. Baden-Baden: Nomos (Verwaltungsressourcen und Verwaltungsstrukturen, 17), S. 287–314.
- Camyar, Isa (2010): Europeanization, Domestic Legacies and Administrative Reforms in Central and Eastern Europe: A Comparative Analysis of Hungary and the Czech Republic. In: *Journal of European Integration* 32 (2), S. 137–155.
- Cardona, Francisco; Dannequin, Thomas (2010): Can Civil Service Reforms Last? The European Union's 5th Enlargement and Future Policy Orientations. OECD (SIGMA Working Paper). Online verfügbar unter http://www.rcpar.org/mediaupload/publications/2010/20100311_SIGMA_can_reforms_last.pdf, zuletzt geprüft am 24.04.2014.
- Cardona, Francisco; Freibert, Anke (2007): The European Administrative Space and Sigma Assessments of EU Candidate Countries. In: *Croatian Public Administration* 7 (1), S. 51–59.
- CBOS (2003): Zmiany w preferencjach partyjnych Polaków. Komunikat z badań. Centrum Badania Opinii Społecznej. Warschau (BS/143/2003). Online verfügbar unter http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2003/K_143_03.PDF, zuletzt geprüft am 16.06.2014.
- Chodorowska, Daniela (2012): Compliance Leaders and Laggards within the EU-8. In: *L'Europe en Formation* 364 (2), S. 129–147.
- Cirtautas, Arista Maria; Schimmelfennig, Frank (2010): Europeanisation Before and After Accession: Conditionality, Legacies and Compliance. In: *Europe-Asia Studies* 62 (3), S. 421–441.
- Coombes, David; Meaker, Benjamin (2006): Redesigning technical assistance for professional public administration in CEE and the CIS. Paper submitted for the 14 th Annual Conference of NISPACee in Ljubljana, Slovenia, May 2006. Online verfügbar unter <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPACee/UNPAN024315.pdf>, zuletzt geprüft am 20.04.2014.
- Cowles, Maria Green; Caporaso, James A.; Risse-Kappen, Thomas (2001): *Transforming Europe. Europeanization and domestic change*. Ithaca: Cornell University Press (Cornell studies in political economy).
- Cremona, Marise (Hg.) (2003): *The enlargement of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Curtin, Deirdre M.; van Oik, Roland H. (2000): Revamping the European Union's Enforcement Systems with a view to Eastern Enlargement. Hague (WWR Working Documents, W 110). Online verfügbar unter http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/DVD_WRR_publicaties_1972-2004/W110_Revamping_the_European_Union_s_enforcement.pdf, zuletzt geprüft am 19.04.2014.

- Czech Republic (2002): Act on service of public servants in administrative authorities and on remuneration of such servants and other employees in administrative authorities. 218/2002. In: *Collection of laws* (218/2002), S. 4914–4985. Online verfügbar unter <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispace/unpan012622.pdf>, zuletzt geprüft am 06.06.2014.
- Darden, Keith; Grzymala-Busse, Anna (2006): The Great Divide: Literacy, Nationalism, and the Communist Collapse. In: *World Politics* 59 (1), S. 83–115.
- Davies, Philip John; Ozolins, Andrejs Valdis (2004): The parliamentary election in Latvia, October 2002. In: *Electoral Studies* 23 (4), S. 834–840.
- Debicki, Marek; Jaxa Debicka, Anetta (2008): Public Management Reforms: Poland. In: Geert Bouckaert, Juraj Nemeč, Vitalis Nakrošis, Gyorgy Hajnal und Kristiina Tonnisson (Hg.): *Public management reforms in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee, S. 245–270.
- Deegan-Krause, Kevin (2003): Slovakia's Second Transition. In: *Journal of Democracy* 14 (2), S. 65–79.
- Dimitrov, Vesselin; Goetz, Klaus H.; Wollmann, Hellmut (2005): Executive trajectories compared. In: Vesselin Dimitrov, Klaus H. Goetz und Hellmut Wollmann (Hg.): *Governing after communism. Institutions and policymaking*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, S. 205–232.
- Dimitrov, Vesselin; Zubek, Radoslaw (2005): Czech Republic: A Core Neglected. In: Vesselin Dimitrov, Klaus H. Goetz und Hellmut Wollmann (Hg.): *Governing after communism. Institutions and policymaking*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, S. 129–158.
- Dimitrova, Antoaneta (2002): Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement. In: *West European Politics* 25 (4), S. 171–190.
- Dimitrova, Antoaneta (2005): Europeanization and Civil Service Reform in Central and Eastern Europe. In: Frank Schimmelfennig und Ulrich Sedelmeier (Hg.): *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press (Cornell studies in political economy), S. 71–90.
- Dimitrova, Antoaneta; Pridham, Geoffrey (2004): International actors and democracy promotion in central and eastern Europe: the integration model and its limits. In: *Democratization* 11 (5), S. 91–112.
- Dimitrova, Antoaneta; Toshkov, Dimiter (2007): The Dynamics of Domestic Coordination of EU Policy in the New Member States: Impossible to Lock In? In: *West European Politics* 30 (5), S. 961–986.
- Dimitrova, Antoaneta L. (2010): The new member states of the EU in the aftermath of enlargement: Do new European rules remain empty shells? In: *Journal of European Public Policy* 17 (1), S. 137–148.
- Döring, Holger; Manow, Philip (2012). Parliament and government composition database (ParlGov): An infrastructure for empirical information on parties, elections and governments in modern democracies. Online verfügbar unter <http://parlgov.org/stable/index.html>, zuletzt aktualisiert am 15.10.2012, zuletzt geprüft am 02.06.2014.
- Drechsler, Wolfgang (2004): Governance, Good Governance, And Government: The Case For Estonian Administrative Capacity. In: *Trames* (4), S. 388–396.
- Drechsler, Wolfgang (2005): The Re-Emergence of “Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. In: *Halduskultuur* 6, S. 94–108.
- Druckman, James N.; Roberts, Andrew (2005): Context and Coalition-Bargaining: Comparing Portfolio Allocation in Eastern and Western Europe. In: *Party Politics* 11 (5), S. 535–555.
- Druckman, James N.; Roberts, Andrew (2007): Communist Successor Parties And Coalition Formation In Eastern Europe. In: *Legislative Studies Quarterly* 32 (1), S. 5–31.
- Druker, Jeremy (2012): Nations in Transit. Czech Republic. FreedomHouse. Online verfügbar unter http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2012CzechRepublic_final.pdf, zuletzt geprüft am 25.07.2014.
- Dunleavy, Patrick; Margetts, Helen; Bastow, Simon; Tinkler, Jane (2005): New Public Management Is Dead-Long Live Digital-Era Governance. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (3), S. 467–494.
- Enyedi, Zsolt (2006): The Survival of the Fittest: Party System Concentration in Hungary. In: Susanne Jungerstam-Mulders (Hg.): *Post-communist EU member states. Parties and party systems*. Aldershot, Burlington: Ashgate, S. 177–202.

- Epstein, Rachel A.; Sedelmeier, Ulrich (2008): Beyond conditionality: international institutions in postcommunist Europe after enlargement. In: *Journal of European Public Policy* 15 (6), S. 795–805.
- Eriksen, Svein (2007): Institution Building in Central and Eastern Europe: Foreign Influences and Domestic Responses. In: *Review of Central and East European Law* 32 (3), S. 333–369.
- Europäischer Rat (1993): Europäischer Rat Kopenhagen 21.-22.Juni 1993. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Online verfügbar unter http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf, zuletzt geprüft am 21.07.2014.
- European Commission (2002SVN): Regular Report on Slovenia's Progress towards Accession. {COM(2002) 700 final}. Commission on the European Communities. Brüssel. Online verfügbar unter http://aei.pitt.edu/44617/1/slovenia_2002.pdf, zuletzt geprüft am 05.06.2014.
- European Commission (2003EE): Comprehensive monitoring report on Estonia's preparation for membership 2003. {COM(2003) 675 final}. Online verfügbar unter http://aei.pitt.edu/44568/1/estonia_SEC_%282003%29_1201.pdf, zuletzt geprüft am 07.06.2014.
- European Commission (2003HUN): Comprehensive monitoring report on Hungary's preparation for membership 2003. {COM(2003) 675 final}. Brüssel. Online verfügbar unter http://aei.pitt.edu/44535/1/Hungary_SEC_%282003%29_1205.pdf, zuletzt geprüft am 05.06.2014.
- European Commission (2003LVA): Comprehensive monitoring report on Latvia's preparation for membership 2003. {COM(2003) 675 final}. Brüssel. Online verfügbar unter http://aei.pitt.edu/44541/1/latvia_SEC_%282003%29_1203.pdf, zuletzt geprüft am 10.07.2014.
- European Commission (2003PL): Comprehensive monitoring report on Poland's preparation for membership 2003. {COM(2003) 675 final}. Brüssel. Online verfügbar unter http://aei.pitt.edu/44596/1/poland_SEC_%282003%29_1207.pdf, zuletzt geprüft am 05.06.2014.
- European Commission (1997): Agenda 2000 - Summary and conclusions of the opinions of Commission concerning the Applications for Membership to the European Union presented by the candidates Countries. Straßburg/Brüssel (DOC/97/8). Online verfügbar unter <http://aei.pitt.edu/41645/1/A5760.pdf>, zuletzt geprüft am 14.04.2014.
- Evans, Peter; Rauch, James E. (1999): Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth. In: *American Sociological Review* 64 (5), S. 748–765.
- Falkner, Gerda (2010): Institutional Performance and Compliance with EU Law: Czech Republic, Hungary, Slovakia and Slovenia. In: *Journal of Public Policy* 30 (1), S. 101.
- Falkner, Gerda; Treib, Oliver; Holzleithner, Elisabeth (2008): Compliance in the enlarged European Union. Living rights or dead letters? Aldershot (u.a.): Ashgate.
- Fink-Hafner, Danica (2006a): Slovenia: Between Bipolarity and Broad Coalition-Building. In: Susanne Jungerstam-Mulders (Hg.): Post-communist EU member states. Parties and party systems. Aldershot, Burlington: Ashgate, S. 203–232.
- Fink-Hafner, Danica (2006b): Slovenia. In: *European Journal of Political Research* 45 (7-8), S. 1260–1265.
- Fortin, Jessica (2012): Is There a Necessary Condition for Democracy? The Role of State Capacity in Postcommunist Countries. In: *Comparative Political Studies* 45 (7), S. 903–930.
- Fritz, Verena (2007): State-building. A comparative study of Ukraine, Lithuania, Belarus, and Russia. Budapest, New York: Central European University Press.
- Gajduschek, György (2007): Politicisation, professionalisation, or both? Hungary's civil service system. In: *Communist and Post-Communist Studies* 40 (3), S. 343–362.
- Ganev, Venelin I. (2007): Preying on the state. The transformation of Bulgaria after 1989. Ithaca: Cornell University Press.
- Ganghof, Steffen (2003): Promises and Pitfalls of Veto Player Analysis. In: *Swiss Political Science Review* 9 (2), S. 1–25.
- Ganghof, Steffen; Bräuninger, Thomas (2006): Government Status and Legislative Behaviour: Partisan Veto Players in Australia, Denmark, Finland and Germany. In: *Party Politics* 12 (4), S. 521–539.
- Geddes, Barbara (1994): Politician's dilemma. Building state capacity in Latin America. Berkeley: University of California Press.

- Ghindar, Angelica (2009): Why Go Democratic? Civil Service Reform in Central and Eastern Europe. Dissertation. University of Illinois, Urbana-Champaign.
- Global Integrity Report (2009): Slovak Republic - Scorecard 2009. Civil Service Regulations. Online verfügbar unter <https://www.globalintegrity.org/global/the-global-integrity-report-2009/slovakia/>, zuletzt geprüft am 30.05.2014.
- Goetz, Klaus H. (2001): Making sense of post-communist central administration: modernization, Europeanization or Latinization? In: *Journal of European Public Policy* 8 (6), S. 1032–1051.
- Goetz, Klaus H. (2005): The New Member States and the EU: Responding to Europe. In: Simon Bulmer und Christian Lequesne (Hg.): *The member states of the European Union*. New York: Oxford University Press, S. 254–284.
- Goetz, Klaus H.; Wollmann, Hellmut (2001): Governmentalizing central executives in post-communist Europe: a four-country comparison. In: *Journal of European Public Policy* 8 (6), S. 864–887.
- Golubeva, Marija; Reinholde, Iveta (2005): Government Effectiveness and Accountability. In: Imants Mezaraups (Hg.): *How democratic is Latvia. Audit of democracy*. Rīgā: LU Akadēmiskais apgāds, S. 99–110. Online verfügbar unter http://www.szf.lu.lv/fileadmin/user_upload/szf_faili/Petnieciba/sppi/demokratija/Demokrat_en.pdf, zuletzt geprüft am 29.05.2014.
- Goran, Petra (2009): Administrative Reforms in Post-Communist Countries: Similarities and Differences. In: *Politička misao* 46 (5), S. 105–120.
- Grabbe, Heather (2001): How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity. In: *Journal of European Public Policy* 8 (6), S. 1013–1031.
- Grabbe, Heather (2003): Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process. In: Kevin Featherstone und Claudio M. Radaelli (Hg.): *The politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, S. 303–330.
- Grabbe, Heather (2005): Regulating the Flow of People across Europe. In: Frank Schimmelfennig und Ulrich Sedelmeier (Hg.): *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press (Cornell studies in political economy), S. 112–134.
- Grabbe, Heather (2006): *The EU's transformative power. Europeanization through conditionality in Central and Eastern Europe*. New York: Palgrave Macmillan (Palgrave studies in European Union politics).
- Grabowska, Mirosława (2004): *Podział postkomunistyczny. Społeczne podstawy polityki w Polsce po 1989 roku*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Grzymala-Busse, Anna (2001): Coalition Formation and the Regime Divide in New Democracies: East Central Europe. In: *Comparative Politics* 34 (1), S. 85–104.
- Grzymala-Busse, Anna Maria (2007): *Rebuilding Leviathan. Party competition and state exploitation in post-communist democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grzymala-Busse, Anna (2008a): Beyond Clientelism: Incumbent State Capture and State Formation. In: *Comparative Political Studies* 41 (4-5), S. 638–673.
- Grzymala-Busse, Anna (2008b): Restating Party Development in Central and Eastern Europe: A Response. In: *Czech Sociological Review* 44 (6), S. 1177–1180.
- Grzymala-Busse, Anna; Jones Luong, Pauline (2002): Reconceptualizing the State: Lessons from Post-Communism. In: *Politics & Society* 30 (4), S. 529–554.
- Gwiazda, Anna (2008): Party Patronage in Poland: The Democratic Left Alliance and Law and Justice Compared. In: *East European Politics & Societies* 22 (4), S. 802–827.
- Haček, Miro (2005): *Politika birokracije*. Ljubljana: Modrijan.
- Haček, Miro (2009): Understanding politics in Slovenia: Constitutional corporatism and politico-administrative relations. In: Lars Johannsen und Karin Hilmer Pedersen (Hg.): *Pathways. A study of six post-Communist countries*. Århus: Aarhus University Press, S. 98–116.
- Hajnal, Gyorgy (2011): Agencies and the politics of agentification in Hungary. In: *Transylvanian Review of Administrative Sciences* (Special Issue), S. 74–92.

- Hajnal, Gyorgy (2012): Hungary. In: Koen Verhoest, Sandra van Thiel, Geert Bouckaert und Per Laegreid (Hg.): Government agencies. Practices and lessons from 30 countries. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan (Public sector organizations), S. 288–299.
- Hajnal, Gyorgy (2013): Public Sector Reform in Hungary: Views and Experiences from Senior Executives Country Report as part of the COCOPS Research Project. Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS). Online verfügbar unter <http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/10/Hungary-WP3.pdf>, zuletzt geprüft am 28.05.2014.
- Hall, Peter A.; Taylor, Rosemary C. R. (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. In: *Political Studies* 44 (5), S. 936–957.
- Hanley, Sean (2008): Restating Party Development in Central and Eastern Europe. In: *Czech Sociological Review* 44 (6), S. 1155–1176.
- Haughton, Tim (2014): Money, Margins and the Motors of Politics: The EU and the Development of Party Politics in Central and Eastern Europe. In: *Journal of Common Market Studies* 52 (1), S. 71–87.
- Haughton, Tim; Rybář, Marek (2004): All right now? Explaining the successes and failures of the Slovak centre-right. In: *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 20 (3), S. 115–132.
- Haughton, Tim; Rybář, Marek (2008): A Change of Direction: The 2006 Parliamentary Elections and Party Politics in Slovakia. In: *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 24 (2), S. 232–255.
- Haughton, Tim; Krašovec, Alenka (2013): The 2011 parliamentary elections in Slovenia. In: *Electoral Studies* 32 (1), S. 201–204.
- Hellman, Joel S. (1998): Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions. In: *World Politics* 50 (2), S. 203–234.
- Hesse, Joachim J. (1993): From Transformation to Modernization: Administrative Change in Central and Eastern Europe. In: *Public Administration* 71 (1-2), S. 219–257.
- Hesse, Joachim J. (1998): Rebuilding the State: Administrative Reform in Central and Eastern Europe. In: OECD (Hg.): Preparing Public Administrations for the European Administrative Space: OECD Publishing (SIGMA Papers, 23), S. 168–179. Online verfügbar unter <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml6143zd8p.pdf?expires=1397933358&id=id&accname=guest&checksum=3D10962CA3163F4C0648E100CA0D058E>, zuletzt geprüft am 19.04.2014.
- Hille, Peter; Knill, Christoph (2006): 'It's the Bureaucracy, Stupid': The Implementation of the Acquis Communautaire in EU Candidate Countries, 1999-2003. In: *European Union Politics* 7 (4), S. 531–552.
- Hloušek, Vít; Kopeček, Lubomír (2008): Cleavages in the Contemporary Czech and Slovak Politics Between Persistence and Change. In: *East European Politics & Societies* 22 (3), S. 518–552.
- Huber, John D. (2000): Delegation to civil servants in parliamentary democracies. In: *European Journal of Political Research* 37 (3), S. 397–413.
- Hughes, James; Sasse, Gwendolyn; Gordon, Claire (2004b): Conditionality and Compliance in the EU's Eastward Enlargement: Regional Policy and the Reform of Sub-national Government. In: *Journal of Common Market Studies* 42 (3), S. 523–551.
- Hughes, James; Sasse, Gwendolyn; Gordon, Claire E. (2004a): Europeanization and regionalization in the EU's enlargement to Central and Eastern Europe. The myth of conditionality. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ikstens, Janis (2004): Latvia. In: *European Journal of Political Research* 43 (7-8), S. 1054–1058.
- Itrich-Drabarek, Jolanta (2012): The Legal Foundations and the Quality and Ethical Standards of the Polish Civil Service. In: Jolanta Itrich-Drabarek, Kamil Mroczka und Łukasz Świetlikowski (Hg.): Służba cywilna w Polsce. Civil service in Poland. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, S. 9–38.
- Jacobs, Colin (2004): The challenge of public sector reform in EC accession countries: reflections from the Baltics, especially Latvia. In: *Public Administration and Development* 24 (4), S. 321–331.
- Jacoby, Wade (2004): The enlargement of the European Union and NATO. Ordering from the menu in Central Europe. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jaroń, Anna (2012): Administracja publiczna. In: Aleksandra Kobylińska, Grzegorz Makowski und Marek Solon-Lipiński (Hg.): Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu. Instytut Spraw Publicznych, Transparency International. Warschau, S. 103–121.

- Jasiewicz, Krzysztof; Jasiewicz-Betkiewicz, Agnieszka (2007): Poland. In: *European Journal of Political Research* 46 (7-8), S. 1063–1074.
- Jednaka, Wiesława (2004): Gabinet koalicyjny w III RP. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Jenei, György; Szalai, Ákos (2002): Modernizing Local Governance in a Transitional Nation: Evaluating the Hungarian Experience. In: *Public Management Review* 4 (3), S. 367–386.
- Johnstone, Chris (2014): Political parties divided over final format of Czech civil service framework. Online verfügbar unter <http://www.radio.cz/en/section/curraffrs/political-parties-divided-over-final-format-of-czech-civil-service-framework>, zuletzt geprüft am 25.07.2014.
- Jurkynas, Mindaugas (2005): The 2004 presidential and parliamentary elections in Lithuania. In: *Electoral Studies* 24 (4), S. 770–777.
- Jurkynas, Mindaugas (2009): The parliamentary election in Lithuania, October 2008. In: *Electoral Studies* 28 (2), S. 329–333.
- Kaiser, André (2006): Die politische Theorie des Neo-Institutionalismus: James March und Johan Olsen. In: André Brodocz und Gary S. Schaal (Hg.): *Politische Theorien der Gegenwart*, Bd. 2. 2. Aufl. Opladen, Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich, S. 313–342.
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart; Mastruzzi, Massimo (2010): The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues. World Bank. Development Research Group (Policy Research Working Paper, 5430). Online verfügbar unter http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130##, zuletzt geprüft am 22.04.2014.
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart; Mastruzzi, Massimo (2013): The Worldwide Governance Indicators, 2013 Update. Aggregate Indicators of Governance 1996-2012. Worldbank. Online verfügbar unter <http://info.worldbank.org/governance/wgi/wgidataset.xlsx>, zuletzt geprüft am 11.07.2014.
- Kitschelt, Herbert (2003): Accounting for Postcommunist Regime Diversity: What Counts as a Good Cause? In: Grzegorz Ekiert und Stephen E. Hanson (Hg.): *Capitalism and democracy in Central and Eastern Europe. Assessing the legacy of Communist rule*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 49–88.
- Kitschelt, Herbert; Mansfeldova, Zdenka; Markowski, Radoslaw; Toka, Gabor (1999): *Post-communist party systems. Competition, representation, and inter-party cooperation*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Klimovský, Daniel (2010): Public administration reform in Slovakia after the parliamentary election in 1998. In: *Innovative Issues and Approaches in Social Sciences* 3 (3), S. 6–28.
- Klingemann, Hans-Dieter; Bara, Judith; Budge, Ian; McDonald, Michael; Volkens, Andrea (2006): *Mapping policy preferences II. Estimates for parties, electors, and governments in Eastern Europe, European Union, and OECD 1990-2003*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Knill, Christoph (1999): Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies. In: *Journal of Public Policy* 19 (2), S. 113–139.
- Knill, Christoph (2001): *The Europeanisation of national administrations. Patterns of institutional change and persistence*. New York: Cambridge University Press (Themes in European governance).
- König, Klaus (1992): The Transformation of a 'Real-Socialist' Administrative System into a Conventional Western European System. In: *International Review of Administrative Sciences* 58 (2), S. 147–161.
- König, Klaus; Adam, Markus (Hg.) (2001): *Governance als entwicklungspolitischer Ansatz. Forschungssymposium vom 29. bis 30. September 2000. Forschungssymposium. Speyer: Forschungsinst. für Öffentliche Verwaltung (Speyerer Forschungsberichte, 219)*.
- Kopeček, Lubomír; Pšejja, Pavel (2008): Czech Social Democracy and its “cohabitation” with the Communist Party: The story of a neglected affair. In: *Communist and Post-Communist Studies* 41 (3), S. 317–338.
- Kopecký, Petr (2011): Political Competition and Party Patronage: Public Appointments in Ghana and South Africa. In: *Political Studies* 59 (3), S. 713–732.
- Kopecký, Petr (2012): Party Patronage in the Czech Republic. In: Petr Kopecký, Peter Mair und Maria Spirova (Hg.): *Party patronage and party government in European democracies*. Oxford: Oxford University Press, S. 74–91.

- Kopecký, Petr; Spirova, Maria (2011): 'Jobs for the Boys'? Patterns of Party Patronage in Post-Communist Europe. In: *West European Politics* 34 (5), S. 897–921.
- Kopecký, Petr; Mair, Peter (2012a): Party Patronage as an Organizational Resource. In: Petr Kopecký, Peter Mair und Maria Spirova (Hg.): *Party patronage and party government in European democracies*. Oxford: Oxford University Press, S. 3–16.
- Kopecký, Petr; Mair, Peter (2012b): Conclusion: Party Patronage in Contemporary Europe. In: Petr Kopecký, Peter Mair und Maria Spirova (Hg.): *Party patronage and party government in European democracies*. Oxford: Oxford University Press, S. 357–374.
- Kotchegura, Alexander (2008): *Civil service reform in post-communist countries. The case of the Russian Federation and the Czech Republic*. Leiden: Leiden University Press (LUP dissertations).
- Kovač, Polona (2011): The Public Administration Reform Agenda in Slovenia – Two Decades of Challenges and Results. In: *Croatian and Comparative Public Administration* 11 (3), S. 627–650.
- Krašovec, Alenika; Lajh, Damjan (2008): Have democratization processes been a catalyst for the Europeanization of party politics in Slovenia? In: *Journal of Southern Europe and the Balkans* 10 (2), S. 183–203.
- Krupavičius, Algis (2007): Lithuania. In: *European Journal of Political Research* 46 (7-8), S. 1019–1031.
- Krupavičius, Algis (2012): Fluide Parteiensysteme in den baltischen Staaten. In: Michèle Knodt und Sigita Urdze (Hg.): *Die politischen Systeme der baltischen Staaten*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 217–239.
- Lang, Kai-Olaf (2006): Die slowakischen Parlamentswahlen und die Folgen. Linksnationale Politik zwischen sozialer Korrektur und europäischer Randständigkeit. In: *Südosteuropa* 54 (3), S. 322–328.
- Lang, Kai-Olaf (2009): *Postkommunistische Nachfolgeparteien im östlichen Mitteleuropa. Erfolgsvoraussetzungen und Entwicklungsdynamiken*. Baden-Baden: Nomos.
- Lang, Kai-Olaf (2010): Rechtsruck. Die Parlamentswahlen in Ungarn 2010. In: *Osteuropa* 60 (6), S. 3–12.
- Langbein, Laura; Knack, Stephen (2010): The Worldwide Governance Indicators: Six, One, or None? In: *Journal of Development Studies* 46 (2), S. 350–370.
- Lewis, David E. (2008): *The politics of presidential appointments. Political control and bureaucratic performance*. Princeton: Princeton University Press.
- Linz, Juan J.; Stepan, Alfred C. (1996): *Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lippert, Barbara; Becker, Peter (1998): *Towards EU-membership. Transformation and integration in Poland and the Czech Republic*. Bonn: Europa Union Verlag (Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik, 75).
- Lippert, Barbara; Umbach, Gaby (2005): *The pressure of Europeanisation. From post-communist state administrations to normal players in the EU system*. Baden-Baden: Nomos (Europäische Schriften, 82).
- Lippert, Barbara; Umbach, Gaby; Wessels, Wolfgang (2001): Europeanization of CEE executives: EU membership negotiations as a shaping power. In: *Journal of European Public Policy* 8 (6), S. 980–1012.
- Majcherkiewicz, Tatiana (2008): Civil Service Reform in Poland : The Influence of Path Dependency. In: Jerri Killian und Niklas Eklund (Hg.): *Handbook of administrative reform. An international perspective*. Boca Raton: CRC Press, S. 139–158.
- Maniakas, Klaudijus (2009). Conditionality and compliance in Lithuania: the case of the best performer. In: *European Integration online Papers* 2 (13). Online verfügbar unter <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-020a.htm>, zuletzt geprüft am 27.05.2014.
- Markowski, Radoslaw (2008): The 2007 Polish Parliamentary Election: Some Structuring, Still a Lot of Chaos. In: *West European Politics* 31 (5), S. 1055–1068.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz Wilhelm (1995): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt, New York: Campus (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln, Bd. 23).
- Mesežnikov, Grigorij; Gyárfášová, Oľga; Bútorá, Martin; Kollár, Miroslav (2008): Slovakia. In: Grigorij Mesežnikov, Oľga Gyárfášová und Daniel Smilov (Hg.): *Populist Politics and Liberal Democracy in Central and Eastern Europe*. Institute of Public Affairs. Bratislava, S. 99–130. Online verfügbar unter <http://isp.org.pl/files/7832124490738466001218629576.pdf>, zuletzt geprüft am 16.06.2014.

- Metcalfe, Les (1998): Meeting the Challenges of Accession. In: OECD (Hg.): Preparing Public Administrations for the European Administrative Space: OECD Publishing (SIGMA Papers, 23), S. 41–63.
- Merkel, Wolfgang (2007): Gegen alle Theorie? Die Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa. In: *Politische Vierteljahresschrift* 48 (3), S. 413–433.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2004): Civil service reform in post-communist Europe: the bumpy road to depoliticisation. In: *West European Politics* 27 (1), S. 71–103.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2006a): De-Politicisation Through the Backdoor? EU Integration, Administrative Reform and Party Patronage in East Central Europe. Paper prepared for the ECPR Joint Sessions, Workshop 6: Political Parties and Patronage. Nicosia/Cyprus, April 2006. Online verfügbar unter <http://www.meyer-sahling.eu/papers/Meyer-Sahling-2006-ECPR-FIN.pdf>, zuletzt geprüft am 20.04.2014.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2006b): The Institutionalization of Political Discretion in Post-Communist Civil Service Systems: The Case of Hungary. In: *Public Administration* 84 (3), S. 693–715.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2006c): The rise of the partisan state? Parties, patronage and the ministerial bureaucracy in Hungary. In: *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 22 (3), S. 274–297.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2009a). Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession. OECD Publishing (SIGMA Papers, 44). Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60pvjmbq-en>, zuletzt geprüft am 21.06.2014.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2009b): Varieties of legacies: a critical review of legacy explanations of public administration reform in East Central Europe. In: *International Review of Administrative Sciences* 75 (3), S. 509–528.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2011): The Durability of EU Civil Service Policy in Central and Eastern Europe after Accession. In: *Governance* 24 (2), S. 231–260.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik; Yesilkagit, Kutsal (2011): Differential legacy effects: three propositions on the impact of administrative traditions on public administration reform in Europe East and West. In: *Journal of European Public Policy* 18 (2), S. 311–322.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik; Jáger, Krisztina (2012): Party Patronage in Hungary: Capturing the State. In: Petr Kopecký, Peter Mair und Maria Spirova (Hg.): Party patronage and party government in European democracies. Oxford: Oxford University Press, S. 163–185.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik; Veen, Tim (2012): Governing the post-communist state: government alternation and senior civil service politicisation in Central and Eastern Europe. In: *East European Politics* 28 (1), S. 4–22.
- Mikkel, Evald (2006): Patterns of Party Formation in Estonia: Consolidation Unaccomplished. In: Susanne Jungerstam-Mulders (Hg.): Post-communist EU member states. Parties and party systems. Aldershot, Burlington: Ashgate, S. 23–50.
- Millard, Frances (2006): Poland's politics and the travails of transition after 2001: The 2005 elections. In: *Europe-Asia Studies* 58 (7), S. 1007–1031.
- Møller, Jørgen; Skaaning, Svend-Erik (2012): Concept-measure inconsistency in contemporary studies of democracy. In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 6 (S1), S. 233–251.
- Müller, Wolfgang C.; Strøm, Kaare (1999): Policy, office, or votes? How political parties in Western Europe make hard decision. Cambridge: Cambridge University Press (Cambridge studies in comparative politics).
- Münch, Holger (2008): Erdrutsch als Oberflächenphänomen. Die Parlamentswahlen in Polen vom 21. Oktober 2007. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 39 (4), S. 756–772.
- Nahtigal, Lea; Haček, Miro (2013): Politicization of senior civil servants in Slovenia. In: *Transylvanian Review of Administrative Sciences* (39), S. 108–127.
- Nakrošis, Vitalis (2001): Lithuanian public administration: A usable state bureaucracy? In: *Journal of Baltic Studies* 32 (2), S. 170–181.
- Nakrošis, Vitalis (2008): Public Management Reforms: Lithuania. In: Geert Bouckaert, Juraj Nemeč, Vitalis Nakrošis, Gyorgy Hajnal und Kristiina Tonnisson (Hg.): Public management reforms in Central and Eastern Europe. Bratislava: NISPAcee, S. 225–244.
- Nakrošis, Vitalis; Gudžinskas, Liutauras (2012): Party Patronage and State Politicisation in The Post-Communist Countries of Central and Eastern Europe: A Game Theory Approach. In: *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 5 (2), S. 89–120.

- Nemec, Juraj (2008a): Public Management Reforms in CEE: Lessons Learned. In: Geert Bouckaert, Juraj Nemec, Vitalis Nakrošis, Gyorgy Hajnal und Kristiina Tonnisson (Hg.): Public management reforms in Central and Eastern Europe. Bratislava: NISPAcee, S. 343–371.
- Nemec, Juraj (2008b): Public Management Reforms: Slovakia. In: Geert Bouckaert, Juraj Nemec, Vitalis Nakrošis, Gyorgy Hajnal und Kristiina Tonnisson (Hg.): Public management reforms in Central and Eastern Europe. Bratislava: NISPAcee, S. 287–316.
- Nicolaides, Phedon (1999): Enlargement of the EU and Effective Implementation of Community Rules: An Integration-Based Approach. [Working Paper]. European Institute for Public Administration (EIPA Working Paper, 99/W/04). Online verfügbar unter <http://aci.pitt.edu/540/1/99w04.pdf>, zuletzt geprüft am 27.06.2014.
- Nikolenyi, Csaba (2004): The Impact of the Electoral System on Government Formation: The Case of Post-Communist Hungary. In: *Japanese Journal of Political Science* 5 (1), S. 159–178.
- North, Douglass C. (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Tübingen: Mohr.
- Nunberg, Barbara (1999a): Reinventing Government Administration in Post-Communist Europe. In: The state after communism: administrative transitions in Central and Eastern Europe. Worldbank (Regional and Sectoral Studies), S. 1–6. Online verfügbar unter http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2000/02/24/000094946_99031910563028/Rendered/PDF/multi_page.pdf, zuletzt geprüft am 19.04.2014.
- Nunberg, Barbara (1999b): Administrative Change in Central and Eastern Europe: Emerging Country Experience. In: The state after communism: administrative transitions in Central and Eastern Europe. Worldbank (Regional and Sectoral Studies), S. 237–272. Online verfügbar unter http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2000/02/24/000094946_99031910563028/Rendered/PDF/multi_page.pdf, zuletzt geprüft am 19.04.2014.
- Nunberg, Barbara (2000): Ready for Europe. Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe. Worldbank. Washington, D.C (World Bank Technical Paper, 466). Online verfügbar unter http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/08/14/000094946_00072405371429/Rendered/PDF/multi_page.pdf, zuletzt geprüft am 19.04.2014.
- O'Dwyer, Conor (2002): Civilizing the State Bureaucracy., Publication Date: 05-01-2002. The Unfulfilled Promise of Public Administration Reform in Poland, Slovakia, and the Czech Republic (1990-2000). University of California, Berkeley (Berkeley Program in Soviet and Post-Soviet Studies, Working Paper Series). Online verfügbar unter <http://escholarship.org/uc/item/23m654p8>, zuletzt geprüft am 30.05.2014.
- O'Dwyer, Conor (2006): Runaway state-building. Patronage politics and democratic development. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- O'Dwyer, Conor (2008): Restating Party Development in Central and Eastern Europe: A Response. In: *Czech Sociological Review* 44 (6), S. 1181–1188.
- OECD (1999): European Principles for Public Administration. OECD Publishing (SIGMA Papers, 27). Online verfügbar unter <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml60zwd7h.pdf?expires=1398334569&id=id&accname=guest&checksum=21A904591F94F02156B6CB81D980AFC8>, zuletzt geprüft am 24.04.2014.
- OECD (2011): Estonia: Towards a Single Government Approach. Paris: OECD Publishing (OECD Public Governance Reviews). Online verfügbar unter http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-public-governance-reviews-estonia-2011_9789264104860-en, zuletzt geprüft am 06.07.2014.
- Olsen, Johan (2003): Towards a European administrative space? In: *Journal of European Public Policy* 10 (4), S. 506–531.
- Oltay, Edith (2006): Hungarian Opposition Party Locked in Power Struggle with the Government. In: *Südosteuropa. Zeitschrift für Politik und Gesellschaft* 54 (4), S. 474–497.
- Papakostas, Nikolaos (2012): Deconstructing the Notion of EU Conditionality as a Panacea in the Context of Enlargement. In: *L'Europe en Formation* (364), S. 215–235.
- Perceva, Inga Bite (2008): Public Management Reforms: Latvia. In: Geert Bouckaert, Juraj Nemec, Vitalis Nakrošis, Gyorgy Hajnal und Kristiina Tonnisson (Hg.): Public management reforms in Central and Eastern Europe. Bratislava: NISPAcee, S. 201–224.
- Peters, B. Guy (1999): Institutional theory in political science. The new institutionalism. London, New York: Pinter.

- Peters, B. Guy (2001): *The future of governing*. 2. Aufl. Lawrence: University Press of Kansas.
- Peters, B. Guy; Pierre, Jon (2004): Politicization of the Civil Service: Concepts, Causes, Consequences. In: B. Guy Peters und Jon Pierre (Hg.): *Politicization of the civil service in comparative perspective. The quest for control*. London, New York: Routledge (Routledge studies in governance and public policy, 7), S. 1–13.
- Peters, Guy B. (2013): Politicisation: What Is IT and Why Should We Care? In: Christine Neuhold, Sophie Vanhoonaeker und Luc Verhey (Hg.): *Civil servants and politics. A delicate balance*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan (Public sector organizations series), S. 12–24.
- Pettai, Vello (2006): Estonia. In: *European Journal of Political Research Political Data Yearbook* 45 (7-8), S. 1094–1100.
- Pierson, Paul (2000): Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. In: *The American Political Science Review* 94 (2), S. 251–267.
- Pivoras, Saulius (2008): Post-Soviet Transformation of Bureaucracy in Lithuania: Main Features and Trends. In: *Baltic Journal of Law & Politics* 1 (1). S. 111-131.
- Pivoras, Saulius (2010): Model of Civil Service in Lithuania's Public Policy. In: *Baltic Journal of Law & Politics* 3 (1). S. 99-124.
- Pollitt, Christopher (2011): 30 years of public management reforms: Has there been a pattern? Worldbank Blog. Online verfügbar unter <http://blogs.worldbank.org/governance/30-years-of-public-management-reforms-has-there-been-a-pattern>, zuletzt geprüft am 14.04.2014.
- Pollitt, Christopher; Dan, Sorin (2013): Searching for impacts in performance-oriented management reform: A review of the European literature. In: *Performance & Management Review* 37 (1), S. 7–32.
- Pop-Eleches, G. (2008): Book Review: Grzymala-Busse, A. (2007). *Rebuilding Leviathan: Party Competition and State Exploitation in Post-Communist Democracies*. In: *Comparative Political Studies* 41 (7), S. 1034–1038.
- Pop-Eleches, Grigore (2010): Throwing out the Bums: Protest Voting and Unorthodox Parties after Communism. In: *World Politics* 62 (2), S. 221.
- Powell, Eleanor Neff; Tucker, Joshua A. (2014): Revisiting Electoral Volatility in Post-Communist Countries: New Data, New Results and New Approaches. In: *British Journal of Political Science* 44 (1), S. 123–147.
- Pridham, Geoffrey (1999): Complying with the European Union's Democratic Conditionality: Transnational Party Linkages and Regime Change in Slovakia, 1993-1998. In: *Europe-Asia Studies* 51 (7), S. 1221–1244.
- Pridham, Geoffrey (2008): The EU's Political Conditionality and Post-Accession Tendencies: Comparisons from Slovakia and Latvia. In: *Journal of Common Market Studies* 46 (2), S. 365–387.
- Prijon, Lea (2012): Clientelism and Slovenian Public Administration Reform. In: *Polish Sociological Review* (4 (180)), S. 545–560.
- Przeworski, Adam (1995): *Sustainable democracy*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Radaelli, Claudio M. (2000): Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change. In: *European Integration online Papers* 4 (8). Online verfügbar unter <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>, zuletzt geprüft am 20.04.2014.
- Radaelli, Claudio M. (2003): The Europeanization of Public Policy. In: Kevin Featherstone und Claudio M. Radaelli (Hg.): *The politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, S. 27–56.
- Raiser, Martin; Di Tommaso, Maria L.; Weeks, Melvyn (2001): *The Measurements and Determinants of Institutional Change: Evidence from Transition Economies*. European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) (Working Paper, 60). Online verfügbar unter <http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/workingpapers/wp0060.pdf>, zuletzt geprüft am 22.05.2014.
- Ramonaite, Aine (2006): The Development of the Lithuanian Party System: From Stability to Perturbation. In: Susanne Jungerstam-Mulders (Hg.): *Post-communist EU member states. Parties and party systems*. Aldershot, Burlington: Ashgate, S. 69–90.
- Randma, Tiina (2001): A small civil service in transition: the case of Estonia. In: *Public Administration and Development* 21 (1), S. 41–51.
- Ranney, Austin (1954): *The doctrine of responsible party government. Its origins and present state*. Urbana: University of Illinois Press.

- Rauch, James E.; Evans, Peter (2000): Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. In: *Journal of Public Economics* 75 (1), S. 49–71.
- Reetz, Axel (2011): Das Baltikum: Stabilität in der Instabilität Die fünften Parlamente in Estland, Lettland und Litauen. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (1), S. 96–117.
- Reinholde, Iveta (2006): Policy Transfer in Public Administration: How it Works in Practice. In: *Viešoji politika ir administravimas* (16), S. 53–64. Online verfügbar unter https://www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai/vpa/archyvas/dwn.php?id=239755, zuletzt geprüft am 29.05.2014.
- Republic of Slovenia - Constitutional Court, vom 07.07.2005, Aktenzeichen U-I-90/05. Online verfügbar unter: <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/93E221E975DBE32DC125717200288E29>, zuletzt geprüft am 14.07.2014.
- Rice, Eric M. (1992): Public Administration in Post-Socialist Eastern Europe. In: *Public Administration Review* 52 (2), S. 116–124.
- Roberts, Andrew (2008): Hyperaccountability: Economic voting in Central and Eastern Europe. In: *Electoral Studies* 27 (3), S. 533–546.
- Robinson, Mark (2007): The Politics of Successful Governance Reforms: Lessons of Design and Implementation. In: *Commonwealth & Comparative Politics* 45 (4), S. 521–548.
- Rothstein, Bo (1996): Political Institutions: An Overview. In: Robert E. Goodin und Hans-Dieter Klingemann (Hg.): *A new handbook of political science*. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 133–166.
- Rouban, Luc (2007a): Politicization of the Civil Service. In: Guy B. Peters und Jon Pierre (Hg.): *Handbook of public administration*. London: SAGE, S. 199–209.
- Runcis, Andris (2005): Cleavages, the Formation of Cleavages, and Political Parties in Latvia. In: Žaneta Ozoliņa (Hg.): *Politikas zinātne. Rīga: Latvijas Universitāte (Latvijas universitātes raksti)*, S. 64–78.
- Rupnik, Jacques (2007): From Democracy Fatigue to Populist Backlash. In: *Journal of Democracy* 18 (4), S. 17–25.
- Rybář, Marek (2006a): Powered by the state: The role of public resources in party-building in Slovakia. In: *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 22 (3), S. 320–340.
- Rybář, Marek (2006b): Old Parties and New: Changing Patterns of Party Politics in Slovakia. In: Susanne Jungerstam-Mulders (Hg.): *Post-communist EU member states. Parties and party systems*. Aldershot, Burlington: Ashgate, S. 147–176.
- Rybář, Marek; Deegan-Krause, Kevin (2008): Slovakia's Communist successor parties in comparative perspective. In: *Communist and Post-Communist Studies* 41 (4), S. 497–519.
- Sarapuu, Külli (2011): Post-communist development of administrative structure in Estonia: From fragmentation to segmentation. In: *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 35 (4), S. 54–73.
- Sasse, Gwendolyn (2008): The politics of EU conditionality: the norm of minority protection during and beyond EU accession. In: *Journal of European Public Policy* 15 (6), S. 842–860.
- Scharpf, Fritz W. (2006): *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schattschneider, Elmer E. (1960): *Party Government*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Scherpereel, John A. (2009): *Governing the Czech Republic and Slovakia. Between state socialism and the European Union*. Boulder: FirstForumPress.
- Schick, Alan (1998): Why Most Developing Countries Should not Try New Zealand Reforms. In: *Bank Research Observer* 13 (1), S. 123–131.
- Schimmelfennig, Frank (2009): Europeanization beyond Europe. In: *Living Reviews in European Governance* 4 (3). Online verfügbar unter <http://www.livingreviews.org/lreg-2009-3>, zuletzt geprüft am 20.04.2014.
- 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* 11 (4), S. 661–679.
- Schimmelfennig, Frank; Sedelmeier, Ulrich (2005a): Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe. In: Frank Schimmelfennig und Ulrich Sedelmeier (Hg.): *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press (Cornell studies in political economy), S. 1–28.

- Schimmelfennig, Frank; Sedelmeier, Ulrich (2005b): Conclusions: The Impact of the EU on the Accession Countries. In: Frank Schimmelfennig und Ulrich Sedelmeier (Hg.): *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press (Cornell studies in political economy), S. 210–228.
- Schimmelfennig, Frank; Sedelmeier, Ulrich (2007): Candidate Countries and Conditionality. In: Paolo Graziano und Maarten Peter Vink (Hg.): *Europeanization. New research agendas*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire [England], New York: Palgrave Macmillan, S. 88–102.
- Sedelmeier, Ulrich (2006a): Europeanisation in new member and candidate states. In: *Living Reviews in European Governance* 1 (3). Online verfügbar unter <http://www.livingreviews.org/lreg-2006-3>, zuletzt geprüft am 20.04.2014.
- Sedelmeier, Ulrich (2006b): Pre-accession Conditionality and Post-accession Compliance in the New Member States: A Research Note. In: Wojciech Sadurski, Jacques Ziller, Karolina Zurek, Helen Wallace und Michael Keating (Hg.): *Après enlargement. Legal and political responses in Central and Eastern Europe*. Florence: Robert Schuman Centre, European University Institute, S. 145–160. Online verfügbar unter: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/3946/2006_Apres_Enl.pdf?sequence=1. Zuletzt geprüft am 19.06.2014
- Sedelmeier, Ulrich (2008): After conditionality: post-accession compliance with EU law in East Central Europe. In: *Journal of European Public Policy* 15 (6), S. 806–825.
- Sedelmeier, Ulrich (2012a): Is Europeanisation through Conditionality Sustainable? Lock-in of Institutional Change after EU Accession. In: *West European Politics* 35 (1), S. 20–38.
- Sedelmeier, Ulrich (2012b): Europeanization. In: Erik Jones, Anand Menon und Stephen Weatherill (Hg.): *The Oxford handbook of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, S. 825–839.
- Sieklucki, Dominik (2006): *Partie lewicy i centrolewicy w polskim systemie partyjnym. Aktywność SLD, PSL i UP na polskiej scenie politycznej*. Kraków: Wydawn. Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- SIGMA (1998): Overview. In: OECD (Hg.): *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space: OECD Publishing (SIGMA Papers, 23)*, S. 10–15.
- SIGMA (2003): *Candidate countries capacity to reform and sustainability of reforms. A joint initiative of the OECD and the European Union (SIGMA Publications)*. Paris.
- SIGMA (2003CZE): *Czech Republic. Public Service and the administrative framework assessment 2003. A joint initiative of the OECD and the European Union (SIGMA Publications)*. Paris.
- SIGMA (2003EE): *Estonia. Public Service and the administrative framework assessment 2003. A joint initiative of the OECD and the European Union (SIGMA Publications)*. Paris.
- SIGMA (2003HUN): *Hungary. Public Service and the administrative framework assessment 2003. A joint initiative of the OECD and the European Union (SIGMA Publications)*. Paris.
- SIGMA (2003LVA): *Latvia. Public Service and the administrative framework assessment 2003. A joint initiative of the OECD and the European Union (SIGMA Publications)*. Paris.
- SIGMA (2003LTU): *Lithuania. Public Service and the administrative framework assessment 2003. A joint initiative of the OECD and the European Union (SIGMA Publications)*. Paris.
- SIGMA (2003PL): *Poland. Public Service and the administrative framework assessment 2003. A joint initiative of the OECD and the European Union (SIGMA Publications)*. Paris.
- SIGMA (2003SVK): *Slovakia. Public Service and the administrative framework assessment 2003. A joint initiative of the OECD and the European Union (SIGMA Publications)*. Paris.
- SIGMA (2003SVN): *Slovenia. Public Service and the administrative framework assessment 2003. A joint initiative of the OECD and the European Union (SIGMA Publications)*. Paris.
- Sikk, Allan (2005): How unstable? Volatility and the genuinely new parties in Eastern Europe. In: *European Journal of Political Research* 44 (3), S. 391–412.
- Sikk, Allan (2006): From private organizations to democratic infrastructure: Political parties and the state in Estonia. In: *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 22 (3), S. 341–361.
- Smith, Karen E. (2003): The Evolution and Application of EU Membership Conditionality. In: Marisa Cremona (Hg.): *The enlargement of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, S. 105–140.
- Solvak, Mihkel; Pettai, Vello (2008): The parliamentary elections in Estonia, March 2007. In: *Electoral Studies* 27 (3), S. 574–577.

- Spannenberger, Norbert (2010): Ungarn nach den Parlamentswahlen im April 2010: Mehr als nur ein Rechtsruck. In: *Südosteuropa Mitteilungen* (4-5), S. 38–51.
- Speer, Benedikt (2001): Das SIGMA-Programm der OECD: Ein Governance-Ansatz für Mittel- und Osteuropa? In: Klaus König und Markus Adam (Hg.): *Governance als entwicklungspolitischer Ansatz*. Forschungssymposium vom 29. bis 30. September 2000. Speyer: Forschungsinst. für Öffentliche Verwaltung (Speyerer Forschungsberichte, 219), S. 67–88.
- Staroňová, Katarina; Gajduschek, Gyorgy (2013): Civil Service Reform in Slovakia and Hungary: The Road to Professionalisation? In: Christine Neuhold, Sophie Vanhoonacker und Luc Verhey (Hg.): *Civil servants and politics. A delicate balance*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan (Public sector organizations series), S. 123–151.
- Stegmaier, Mary; Vlachová, Klára (2009): The Endurance of the Czech Communist Party. In: *Politics & Policy* 37 (4), S. 799–820.
- Steunenberg, Bernard; Dimitrova, Antoaneta (2007): Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality. In: *European Integration online Papers* 11. Online verfügbar unter: http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2007_005a/53, zuletzt geprüft am 24.04.2014.
- Strøm, Kaare (2000): Delegation and accountability in parliamentary democracies. In: *European Journal of Political Research* 37 (3), S. 261–289.
- Szabó, Máté; Lux, Ágnes (2011): Die ungarischen Parlamentswahlen 2010: Zweidrittelmehrheit, neuformiertes Parteiensystem, Konsequenzen für die Politische Kultur. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 42 (1), S. 131–147.
- Szczerbiak, Aleks (2006): State party funding and patronage in post-1989 Poland. In: *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 22 (3), S. 298–319.
- Szczerbiak, Aleks (2008): The Birth of a Bipolar Party System or a Referendum on a Polarizing Government? The October 2007 Polish Parliamentary Election. In: *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 24 (3), S. 415–443.
- Teorell, Jan (2009): The Impact of Quality of Government as Impartiality: Theory and Evidence. Prepared for delivery at the 2009 Annual Meeting of the American Political Science Association. Gotenburg. Online verfügbar unter <http://www.svet.lu.se/documents/teorell-toronto.pdf>, zuletzt geprüft am 19.04.2014.
- Teorell, Jan; Dahlström, Carl; Dahlberg, Stefan (2011): The QoG Expert Survey Dataset. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute. Online verfügbar unter <http://www.qog.pol.gu.se/data/datadownloads/qogexpertsurveydata/>, zuletzt aktualisiert am 15.11.2013, zuletzt geprüft am 03.07.2014.
- Teorell, Jan; Dahlberg, Stefan; Dahlström, Carl; Sundin, Petrus (2012): The OoG Expert-Survey. Codebook. Online verfügbar unter http://www.qogdata.pol.gu.se/codebook/codebook_expert_31aug12.pdf, zuletzt geprüft am 22.04.2012.
- Tiemann, Guido (2011): Parteiensysteme : Interaktionsmuster und Konsolidierungsgrad. In: Florian Grotz und Ferdinand Müller-Rommel (Hg.): *Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. Die neuen EU-Staaten im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 127–146.
- The Economist (2006): The European Union's new members. Through the looking glass. 30.11.2006. Online verfügbar unter <http://www.economist.com/node/8360381>, zuletzt geprüft am 17.04.2014.
- The Guardian (2014): Czech Republic: outgoing government opposes amendment to civil service law. The Global Public Leaders Series. Online verfügbar unter <http://www.theguardian.com/public-leaders-network/2014/jan/11/czech-republic-civil-service-law>, zuletzt geprüft am 16.07.2014.
- Thomas, M. A. (2009): What Do the Worldwide Governance Indicators Measure? In: *European Journal of Development Research* 22 (1), S. 31–54.
- Tilly, Charles (2008): *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Toshkov, Dimiter (2010): Taking stock: a review of quantitative studies of transposition and implementation of EU law. Vienna Institute for European Integration Research (Working Paper Series, 01/2010). Online verfügbar unter <http://eif.univie.ac.at/downloads/workingpapers/wp2010-01.pdf>, zuletzt geprüft am 19.04.2014.
- Toshkov, Dimiter (2012): Compliance with EU Law in Central and Eastern Europe. In: *L'Europe en Formation* 364 (2), S. 91–109.

- Toshkov, Dimiter; Knoll, Moritz; Wewerka, Lisa (2010): Connecting the dots: Case Studies and EU implementation research. Institute for European Integration Research (Working Paper, 10/2010). Online verfügbar unter <http://eif.univie.ac.at/downloads/workingpapers/wp2010-10.pdf>, zuletzt geprüft am 19.04.2014.
- Tsebelis, George (1995): Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. In: *British Journal of Political Science* 25 (3), S. 289–325.
- Tsebelis, George (2002): Veto players. How political institutions work. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Ura, Elżbieta (2009): Służba cywilna - ciągle zmiany w regulacjach prawnych. In: Jerzy Supernata (Hg.): *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, S. 755–767. Online verfügbar unter <http://www.wuwr.com.pl/online-texts/download/15.html>, zuletzt geprüft am 27.05.2014.
- Urbanovič, Jolanta; Garcia-Zamor, Jean-Claude (2011): Tendencies of the Development of Public Service in Lithuania. In: *Public Organization Review* 11 (2), S. 177–192.
- Uudelepp, Annika; Randma-Liiv, Tiina; Sarapuu, Külli (2013): Coordination practice. Development of the Estonian top civil service. Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS). Online verfügbar unter http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/Estonia_CGov_Top-Civil-Servants.pdf, zuletzt geprüft am 29.05.2014.
- Vachudová, Milada Anna (2005): *Europe undivided. Democracy, leverage, and integration after communism*. Oxford: Oxford University Press.
- Vachudova, Milada Anna (2008): Centre-Right Parties and Political Outcomes in East Central Europe. In: *Party Politics* 14 (4), S. 387–405.
- Vachudová, Milada Anna; Spendzharova, Aneta (2012): The EU's Cooperation and Verification Mechanism: Fighting Corruption in Bulgaria and Romania after EU Accession. Swedish Institute for European Policy Studies (European Policy Analysis, 1). Online verfügbar unter http://www.sieps.se/sites/default/files/2012_1epa%20EN_A4.pdf, zuletzt geprüft am 21.04.2014.
- Vass, Laszlo (2001): Politicians, bureaucrats and administrative reform in Hungary. In: Guy B. Peters und Jon Pierre (Hg.): *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London: Routledge, S. 83–92.
- Verheijen, Tony (1999): Context and Structure. In: Tony Verheijen (Hg.): *Civil service systems in Central and Eastern Europe*. Unter Mitarbeit von Alexander Kotchegura. Cheltenham, UK, Northampton, MA: Edward Elgar Pub. (Civil service systems in comparative perspective), S. 1–8.
- Verheijen, Tony (2000): Administrative capacity development. A race against time? WRR Scientific Council for Government Policy (Working Documents, W107). Online verfügbar unter http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/DVD_WRR_publicaties_1972-2004/W107_Administrative_capacity_development.pdf, zuletzt geprüft am 19.04.2014.
- Verheijen, Tony (2002): The European Union and Public Administration Development in Central and Eastern Europe. In: Randall Baker (Hg.): *Transitions from authoritarianism. The role of the bureaucracy*. Westport: Praeger, S. 245–260.
- Verheijen, Tony (2007a): Public Administration in Post-Communist States. In: Guy B. Peters und Jon Pierre (Hg.): *Handbook of public administration*. London: SAGE, S. 311–320.
- Verheijen, Tony (2007b): Administrative capacity in the new EU member states. The limits of innovation? Washington, D.C: World Bank (World Bank working paper, 115). Online verfügbar unter <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/978-0-8213-7155-8>, zuletzt geprüft am 19.04.2014.
- Verheijen, Tony; Rabrenovic, Aleksandra (2001): The Evolution of Politico-administrative Relations in Post-communist States: Main Directions. In: Tony Verheijen (Hg.): *Politico-Administrative Relations: Who Rules?* Bratislava, Slovakia: NISPAcee, S. 410–426.
- Vidláková, Olga (2001): Politico-administrative Relations in the Czech Republic. In: Tony Verheijen (Hg.): *Politico-Administrative Relations: Who Rules?* Bratislava, Slovakia: NISPAcee, S. 86–109.
- Vidláková, Olga (2006): The reform and modernization of central state administration in the Czech Republic. Presented at a NISPAcee Conference. Online verfügbar unter <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan024319.pdf>, zuletzt geprüft am 24.04.2014.

- Vidmar, Jure (2008): Democratic transition and democratic consolidation in Slovenia. Frankfurt am Main, New York: P. Lang.
- Warwick, Paul V.; Druckman, James N. (2006): The portfolio allocation paradox: An investigation into the nature of a very strong but puzzling relationship. In: *European Journal of Political Research* 45 (4), S. 635–665.
- Weichsel, Volker (2010): Spektakulär unspektakulär. Die Parlamentswahlen in Tschechien 2010. In: *Osteuropa* 60 (6), S. 31–45.
- Wessels, Bernhard; Klingemann, Hans-Dieter (2006): Parties and Voters - Representative Consolidation in Central and Eastern Europe? In: *International Journal of Sociology* 36 (2), S. 11–44.
- Wright, Joseph (2008): Political Competition and Democratic Stability in New Democracies. In: *British Journal of Political Science* 38 (2).
- Wu, Yu-Shan (2007): Robust Competition Checks State Exploitation. The Post-Communist Experience. Book Review: Anna Grzymała-Busse, *Rebuilding Leviathan: Party Competition and State Exploitation in Post-communist Democracies*. In: *Taiwan Journal of Democracy* 3 (2), S. 183–187.
- Yamamoto, Hironori (2007): Tools for parliamentary oversight. A comparative study of 88 national parliaments. Geneva: Inter-Parliamentary Union. Online verfügbar unter <http://www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf>, zuletzt geprüft am 12.06.2014.
- Ziemer, Klaus (2013): Das politische System Polens. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Ziemer, Klaus; Matthes, Claudia-Yvette (2010): Das politische System Polens. In: Wolfgang Ismayr, Solveig Richter und Markus Soldner (Hg.): *Die politischen Systeme Osteuropas*. 3. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 209–274.
- Zubek, Radoslaw (2005): Poland: A Core Ascendant. In: Vesselin Dimitrov, Klaus H. Goetz und Hellmut Wollmann (Hg.): *Governing after communism. Institutions and policymaking*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, S. 83–128.

Anhang 1: Worldwide Governance Indicators: Gouvernement Effectiveness 2004/2008/2012

Country/Territory	2004			2008			2008			2012					
	Estimate	StdErr	P-Rank	Lower	Upper	Estimate	StdErr	P-Rank	Lower	Upper	Estimate	StdErr	Rank	Lower	Upper
CZECH REPUBLIC	0,91	0,18	79	73	87	1,01	0,20	81	75	87	0,92	0,21	77	70	87
ESTONIA	0,97	0,18	80	75	88	1,16	0,20	84	77	88	0,96	0,21	78	71	87
HUNGARY	0,90	0,18	79	73	87	0,71	0,20	75	66	81	0,62	0,21	71	61	78
LATVIA	0,65	0,18	74	67	80	0,56	0,21	71	61	78	0,83	0,22	75	67	84
LITHUANIA	0,75	0,18	76	68	82	0,62	0,20	73	66	79	0,83	0,21	74	69	84
POLAND	0,49	0,18	71	65	77	0,48	0,20	67	59	77	0,66	0,19	72	64	79
SLOVAK REPUBLIC	0,91	0,18	80	73	88	0,87	0,20	78	70	85	0,83	0,21	74	69	84
SLOVENIA	0,97	0,19	81	74	88	1,19	0,20	85	77	89	1,02	0,21	81	72	88

Datengrundlage: Kaufman et al. (2013)

Anhang 2: Abkürzungsverzeichnis Parteien

Land	Abkürzung	Name in Originalsprache	engl. Name der Partei	Ausrichtung
Estland	ERe	Eesti Reformierakond	Estonian Reform Party	liberal
	EK	Eesti Keskerakond	Centre Party of Estonia	sozialdemokratisch
Lettland	JL	Jaunais laiks	New Era	liberal
	LC	Latvijas Ceļš	Latvia's Way	rechtsliberal
	LPP	Latvijas Pirma Partija	Latvia's First Party	christdemokratisch
	PCTVL	Par cilvēka tiesībām vienotā Latvijā	For Human Rights in United Latvia	ethnisch
	PS	Pilsoniskā savienība	Civic Union	konservativ
	SC	Saskaņas Centrs	Harmony Centre	ethnisch/sozialdemokratisch
	SCP	Sabiedrība Citai Politikai	Society for Political Change	liberal
	TB/LNNK	Tēvzemei un Brīvībai/LNNK	Alliance for Homeland and Freedom / Latvian National Independence Movement	konservativ
	TP	Tautas Partija	Peoples' Party	konservativ
	ZZS	Zaļo un Zemnieku savienība	Green and Farmers Union	agrarisch
Litauen	DP	Darbo Partija	Labour Party	liberal
	LDDP	Lietuvos Demokratinė Darbo Partija	Lithuanian Democratic Labour Party	sozialistisch
	LiCS	Liberalų ir centro sąjunga	Liberal and Centre Union	liberal
	LRLS	Lietuvos Respublikos Liberalų sąjūdis	Liberals' Movement of the Republic of Lithuania	liberal
	LSDP	Lietuvos Socialdemokratų Partija	Lithuanian Social-Democratic Party	sozialdemokratisch
	LVLS	Lietuvos valstiečių liaudininkų sąjunga	Lithuanian Peasant Popular Union	agrarisch
	NS	Naujoji sąjunga (socialliberalai)	New Union (Social Liberals)	liberal
	TS/LK	Tėvynės Sąjunga – Lietuvos Kon-servatoriai	Homeland Union - Lithuanian Conservatives	konservativ
Polen	AWS	Akcja Wyborcza Solidarność	Solidarity Election Action	christdemokratisch
	LiD	Lewicy i Demokraci	Left and Democrats	sozialdemokratisch
	LPR	Liga Polskich Rodzin	League of Polish Families	religiös, nationalistisch
	PSL	Polskie Stronnictwo Ludowe	Polish Peasant Party	agrarisch
	PiS	Prawo i Sprawiedliwość	Law and Justice	nationalistisch, konservativ
	PO	Platforma Obywatelska	Civic Platform	liberal
	SLD	Sojusz Lewicy Demokratycznej	Alliance of the Democratic Left	sozialdemokratisch
	SRP	Samoobrona Rzeczpospolitej Polski	Self Defence of Polish Republic	agrarisch
	UW	Unia Wolności	Freedom Union	liberal
Slowakei	ANO	Aliancia Nového Občana	Alliance of New Citizens	rechtsliberal
	LS'-HZDS	Ľudová strana – Hnutie za demokratické Slovensko	People's Party – Movement for a Democratic Slovakia	nationalistisch
	KDH	Kresťanskodemokratické hnutie	Christian Democratic Movement	christdemokratisch
	KSS	Komunistická strana Slovenska	Communist Party of Slovakia	kommunistisch

	SDL'	Strana demokratickej ľavice	Party of the Democratic Left	linkssozialistisch
	SDKÚ-DS (bis 2006: SDKÚ)	Slovenská demokratická a kresťanská únia-Demokratická strana	Slovak Democratic and Christian Union-Democratic Party	christdemokratisch/liberal
	SMER-SD	Smer – sociálna demokracia	Direction – Social Democracy	sozialdemokratisch
	SMK-KMP	Strana maďarskej koalície – Magyar Koalíció Pártja	Party of the Hungarian Coalition	ethnisch
	SNS	Slovenská národná strana	Slovak National Party	nationalistisch
	SOP	Strana občianskeho porozumenia	Party of Civic Understanding	linksliberal
Slowenien	DESUS	DESUS	Democratic Party of Pensioners	Einthemenpartei
	LDS	Liberalna Demokracija Slovenije	Liberal Democracy of Slovenia	linksliberal
	NSI	Nova Slovenija – Krščanski demokrati	New Slovenia – Christian Democrats	christdemokratisch
	SDS (bis 2003: SLS)	Slovenska demokratska stranka	Slovenian Democratic Party	konservativ
	SLS	Slovenska Ljudska Stranka	Slovenian People's Party	agrарisch
	ZSLD	Združena Lista Socialnih Demokratov	United List of Social Democrats	sozialdemokratisch
Tschechische Republik	ČSSD	Česká strana sociálně demokratická	Czech Social Democratic Party	sozialdemokratisch
	KSČM	Komunistická strana Čech a Moravy	Communist Party of Bohemia and Moravia	kommunistisch
	KDU-ČSL	Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová	Christian Democratic Union - Czechoslovak People's Party	christdemokratisch
	ODS	Občanská demokratická strana	Civic Democratic Party	konservativ
	SZ	Strana Zelených	Green Party	grün
	TOP09	TOP09:	TOP09:	christdemokratisch
	US-DEU	Unie svobody – Demokratická unie	Union of Freedom/Democratic Union	liberal
	VV	Věci veřejné	Public Affairs	rechtsliberal
Ungarn	FIDESZ-MPP	Fidesz – Magyar Polgári Szövetség	Alliance of Young Democrats - Hungarian Civic Party	konservativ
	FKGP	Független Kisgazda Párt	Independent Smallholders Party	agrарisch
	KDNP	Kereszténydemokrata Néppárt	Christian Democratic People's Party	christdemokratisch
	LMP	Lehet Más a Politika	Politics Can Be Different	linksliberal
	MDF	Magyar Demokrata Fórum	Hungarian Democratic Forum	konservativ
	Jobbik	Jobbik Magyarországért Mozgalom	Jobbik, the Movement for a Better Hungary	rechtsradikal
	MSZP	Magyar Szocialista Párt	Hungarian Socialist Party	sozialdemokratisch
	SZDSZ	Szabad Demokraták Szövetsége	Alliance of Free Democrats	linksliberal

Eigene Darstellung basierend auf Müller-Rommel et al. (2008); Döring/Manow 2012; Armingeon et al. 2013

Anhang 3: Anzahl schriftlicher Anfragen

Land (Legislaturperiode)	Anzahl an schriftlichen Anfragen und Interpellationen	Quelle
Estland 1999-2003	705	Auskunft des estnischen Parlaments
Estland 2003-2007	573	
Estland 2007-2011	838	
Lettland 1998-2002	191	http://www.saeima.lv/arhivs/7_saeima/likumdosana_stat7.html
Lettland 2002-2006	154	http://www.saeima.lv/arhivs/8_saeima/stat_lik.pdf
Lettland 2006-2010	253	http://www.saeima.lv/arhivs/Kopeja_statistika_9Saeima.pdf
Lettland 2010-2011	22	http://titania.saeima.lv/LIVS10/SaeimaLIVS_LmP.nsf/WEB_questions?OpenView&Count=30
Litauen 2000-2004	413	Anfrage beim Parlament
Litauen 2004-2008	191	
Litauen 2008-2012	75	
Polen 1997-2001	11328	http://www.sejm.gov.pl/archiwum/prace/kadencja3/prace3.htm
Polen 2001-2005	15046	http://www.sejm.gov.pl/archiwum/prace/kadencja4/prace4.htm
Polen 2005-2007	13076	http://www.sejm.gov.pl/archiwum/prace/kadencja5/prace5.htm
Polen 2007-2011	35067	http://www.sejm.gov.pl/prace/prace.html
Slowakei 1998-2002	592	Auskunft des slowakischen Parlaments
Slowakei 2002-2006	376	http://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/vs_nrsr2004.pdf http://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/vs_nrsr2005.pdf http://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/vs_nrsr2006.pdf http://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/vs_nrsr2003.pdf
Slowakei 2006-2010	510	http://www.nrsr.sk/dl/Browser/Default?legId=13&termNr=4
Slowakei 2010-2012 (bis 20.10.2011)	176	http://www.nrsr.sk/dl/Browser/Default?legId=13&termNr=5
Slowenien 2000-2004	2459	http://www.dz-rs.si/wps/PA_DZ-LN-Publikacije/PublikacijeRes?unid=E80AB8848E14B0DEC125707D002D9DFD&fn=NA%20-%20Report%202000-2004.pdf&server=s+1zJY7Z+hsVN6lhtc0Tv+RCCpmK+zzxtdhQk9FGWGE=
Slowenien 2004-2008	3144	http://www.dz-rs.si/wps/PA_DZ-LN-Publikacije/PublikacijeRes?unid=B41956C34FC58613C12575B7002A223E&fn=Report%20on%20National%20Assembly%27s%20work%202004-2008.pdf&server=s+1zJY7Z+hsVN6lhtc0Tv+RCCpmK+zzxtdhQk9FGWGE=
Slowenien 2008-2011 (bis 9.12.2011)	3148	http://www.dz-rs.si/wps/PA_DZ-LN-Publikacije/PublikacijeRes?unid=F5B039C42728745CC1257AF60048604A&fn=Report%20on%20National%20Assemblys%20work%20in%202008-2011.pdf&server=s+1zJY7Z+hsVN6lhtc0Tv+RCCpmK+zzxtdhQk9FGWGE=

Tschechische Republik 1998-2002	115	Auskunft des tschechischen Parlaments
Tschechische Republik 2002-2006	128	
Tschechische Republik 2006-2010	94	
Tschechische Republik 2010-2013	115 (bis 31.12.2011)	
Ungarn 1998-2002	2576	http://www-archiv.parlament.hu/fotitkar/angol/written_questions.htm ; http://www-archiv.parlament.hu/fotitkar/angol/interpellations.htm
Ungarn 2002-2006	12707	
Ungarn 2006-2010	6866	
Ungarn 2010-2014	5080 (bis 31.12.2012)	