

Analyse

Die ukrainische Staatsverwaltung zwischen Theorie und Praxis

Von Kristin Wesemann, Odessa und Matthias Morgner, Kiew

Zusammenfassung

Ist die öffentliche Verwaltung der Ukraine schon auf europäischem Niveau? Sind die Mitarbeiter gut ausgebildet? Es gibt zumindest viele Aus- und Weiterbildungen, die ehrgeizig formuliert sind. Allerdings werden die Versuche, Staatsdiener zu schulen, regelmäßig von der Wirklichkeit ausgebremst. Die Probleme beginnen dort, wo die ausgebildeten Mitarbeiter auf den Apparat mit seinen überholten Strukturen treffen. Beförderungen sind wenig transparent. Über den Karrieresprung entscheidet nicht das Zeugnis, sondern der Chef. Viele Qualifizierte kapitulieren und suchen den Erfolg in der Wirtschaft.

Einleitung

Wer eine Karriere im Staatsdienst anstrebe, sei es als Minister, Gouverneur, Bürgermeister oder aber als leitender Beamter, der tue gut daran, an dem Regionalen Institut für öffentliche Verwaltung des Präsidenten der Ukraine in Odessa zu studieren, meint der Direktor dieser Institution. In der Tat ist die Einrichtung in der Schwarzmeermetropole gut ausgestattet, was freilich auch für die anderen Akademien im Land gilt. Moderne Computer und große Bibliotheken sind überall vorhanden.

Seit 1995 wurden mehr als 12.000 Verwaltungsmitarbeiter in der Nationalen Verwaltungsakademie in Kiew, oder den 4 Regionalen Verwaltungsakademien in Odessa, Lwiw, Kharkiv oder Dnepropetrowsk zum »Magister für öffentliche Verwaltung« ausgebildet. Alle fünf Einrichtungen gehören zum Apparat des ukrainischen Präsidenten, dennoch arbeiten sie – zumindest auf dem Papier – unabhängig von der Nationalen Akademie in Kiew. Die Institute – vormals dienten sie der ukrainischen Sowjetrepublik als Parteischulen – erinnern in Aufbau und Studienangebot an eine westliche Universitätsfakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Neben dem Magisterprogramm bieten die Institute Weiterbildung für Staatsbedienstete an.

Nun sind dies längst nicht die einzigen Einrichtungen, die junge Ukrainer auf den Staatsdienst vorbereiten. Mehr als 60 höhere Bildungseinrichtungen bieten bereits heute verschiedene Kurse zur öffentlichen Verwaltung an, wobei Justiz, Militär und diplomatischer Dienst wiederum eigene Ausbildungswege und Institutionen haben. Dass in der Staatsverwaltung Lehrgänge nötig sind, um das Niveau zu steigern, ist sowohl im Land selbst als auch bei den internationalen Geldgebern unumstritten. So hat die Akademie in Kiew zum Beispiel in Kooperation mit der Deutschen Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (gtz) und der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin einen

»Master of Public Administration« nach europäischem Vorbild entwickelt. Die ersten 25 Studenten werden in diesen Tagen ihr Zeugnis erhalten. Wo genau sie dann arbeiten werden, ist in den meisten Fällen nicht sicher. Selbst jene, die in Heimatbehörden zurückkehren, können nicht unbedingt mit einer Beförderung rechnen. So sehr versucht wird, in die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter zu investieren, so enttäuschend sind momentan die Ergebnisse.

Eintritt in den Staatsdienst

Ende 2007 gab es in der Ukraine 275.000 Staatsbedienstete. Das sind 60 % mehr als 1995, wobei dies vor allem auf den Ausbau der regionalen Strukturen der staatlichen Verwaltung zurückzuführen ist, wie Grafik 2 auf Seite 7 zeigt. Die theoretische Existenzgrundlage für ukrainische Staatsdiener ist das »Gesetz über den öffentlichen Dienst« aus dem Jahr 1993. Laut Artikel 1 erfüllen Angehörige des Staatsdienstes Aufgaben in staatlichen Organen und deren Verwaltungen. Da die Ukraine ein zentralistischer Staat ist, erstreckt sich die staatliche Verwaltung (mit Ausnahme der Autonomen Republik Krim) über die nationale, regionale, und lokale Ebene. Alle Einrichtungen des medizinischen, Bildungs- und kulturellen Sektors sind, obwohl überwiegend aus dem öffentlichen Haushalt finanziert, keine staatlichen Organe im Sinne dieses Gesetzes, und deren Mitarbeiter damit keine Staatsdiener. Dasselbe gilt für Wehrdienstleistende, Polizisten und Wachpersonal.

Jeder Ukrainer hat das Recht im Staatsdienst tätig zu werden wenn er »entsprechend ausgebildet und berufserfahren ist« und »ein kompetitives Auswahlverfahren oder eine vom Ministerkabinett vorgegebene andere Prozedur« durchlaufen und bestanden hat (Art. 4). Der Personalbedarf der Verwaltung wird jedoch selten mithilfe moderner Personalentwicklungsinstrumente – wie konkret beschriebener Stellen oder Zielvereinbarungen – gedeckt. Trotz der vom Gesetz in Artikel 25 vorge-

schriebenen öffentlichen Ausschreibungen und Bewerbungsprozesse für vakante Stellen sind persönliche Kontakte nach wie vor sehr wichtig. Den Vorgaben des Gesetzes steht allzu oft das Prinzip »Loyalität vor Qualität« entgegen. Dann entscheiden nicht Personalabteilungen über Einstellungen und Kündigungen, sondern Behördenleiter.

Aus- und Fortbildung im Staatsdienst

In der Ukraine gibt es keine spezifische Ausbildung für Staatsdiener. Auch bestimmte Berufsgruppen, wie etwa die Juristen im deutschen Beamtentum, dominieren den Staatsdienst nicht. Staatsdiener können allerdings in der Postgraduiertenausbildung einen Magisterabschluss in öffentlicher Verwaltung mit diversen Spezialisierungen wie Staatsverwaltung, Lokalverwaltung, Nationale Sicherheit, Soziales/Medizin erwerben. Diese Studienabschlüsse kann man in einem 15-monatigen Direktstudium oder auch als Fern- oder Abendstudium an den Verwaltungsakademien erlangen – freilich ohne, dass daraus direkte Vorteile für die Karriere entstünden. Die Teilnahme ist für aktive Staatsdiener kostenlos; gegen Gebühr stehen die Programme auch Interessierten offen. Der Stundenplan für diesen Magister ist international anerkannt: Recht, Politik, Wirtschaft, Personal und Kommunikation finden sich darauf. Nur der Bezug zur Praxis fehlt oft. Moderne Konzepte wie etwa zum Management öffentlicher Finanzen oder von Personal gibt es meist gar nicht.

Die Teilnahme an Fortbildungen ist für Staatsdiener Pflicht; zumindest einmal in drei Jahren muss ein solcher Kurs absolviert werden. Die Kurse dauern zwischen einem Tag und zwei Wochen. Offiziell planen die entsendenden Behörden das Angebot. Dabei wird aber kaum die Nachfrage der Kursteilnehmer – gemessen etwa an der Popularität einzelner Kurse – berücksichtigt, und auch von einer Bedarfsanalyse der entsendenden Behörden kann nicht die Rede sein, denn Personalentwicklungskonzepte haben diese Behörden in der Regel nicht. Die Kurstitel versprechen oft mehr, als in Wahrheit geboten wird. So wird statt des angekündigten e-Government schon mal die Einführung in Excel gelehrt und hinter dem Vokabular moderner Verwaltungslehre verbergen sich selten dessen Inhalte. Pro Jahr besuchen etwa 5000 Staatsdiener diese Fortbildungen, den Bedarf schätzen Experten bis zu sechsmal höher an.

Karriere im Staatsdienst

Im ukrainischen Staatsdienst gibt es sieben Kategorien; wer in welcher Kategorie arbeitet, richtet sich nach der

Einordnung seiner Behörde in der staatlichen Hierarchie, die in der Dokumentation auf Seite 14 widergegeben wird. Innerhalb jeder Kategorie gibt es drei Stufen, die sich aus der Stellenbeschreibung sowie aus Berufserfahrung und Ausbildung des Mitarbeiters ableiten. Der Einstieg in den Staatsdienst ist in jeder Kategorie möglich. Das Gesetz verlangt für Beförderungen besondere Qualitäten wie absolvierte Fortbildungen, Leistung und Eigeninitiative. Aber auch ein schlichter Arbeitsplatzwechsel kann helfen. Wichtiger ist – ähnlich wie bei der Einstellung – der Draht nach oben. Ein Einzelner kann die Leistung des Untergebenen beurteilen und somit über den Aufstieg entscheiden. Erfahrene Mitarbeiter sagen, wenn auch nur hinter vorgehaltener Hand: »Es ist kein Geheimnis, dass persönliche Beziehungen alles sind. Gegen den Willen des Chefs macht niemand Karriere.«

Neben der regulären Beförderung, gibt es andere Wege, eine oder mehrere Stufen auf der Karriereleiter zu überspringen. So kann, wer den Staatsdienst verlässt, um ein paar Jahre in der Wirtschaft zu arbeiten, an einer höheren Stelle wieder einsteigen. Auch diese Entscheidung trifft allein der neue Vorgesetzte. Es soll nicht bestritten werden, dass ein solcher Ausflug nach draußen später die Effizienz der Verwaltung steigern kann. Es wird aber auch einleuchten, dass Staatsdiener dabei vor allem Kontakte in die Wirtschaft sammeln, die den neuen – und auch oft den alten – Kollegen in der Verwaltung nutzen.

Die Chance auf Beförderung erhöht auch die Mitgliedschaft in der sogenannten Kaderreserve. Hierbei handelt es sich um einen Pool von Führungskräften mit entsprechender Erfahrung und Ausbildung. Sie werden bevorzugt, wenn freie Stellen zu besetzen sind. Die einzelne Behörde stellt ihre Kaderreserve auf und muss sie jährlich von der Regierung bestätigen lassen.

Das Hauptamt Staatsdienst

Um die bekannten Probleme und Unzulänglichkeiten soll sich eine spezielle Behörde kümmern, das Hauptamt Staatsdienst. Es ist der Regierung unterstellt; 120 Mitarbeiter in Kiew und weitere in den Außenstellen der Behörde in den Regionen (Oblasten) der Ukraine sollen gemäß Statut beobachten und kontrollieren, aber auch gestalten. Die Behörde passt auf, dass die öffentliche Verwaltung die speziell für sie erlassenen Rechtsgrundlagen einhält und Mitarbeiter beispielsweise nachvollziehbar einstellt, befördert oder kündigt. Hinzu kommt die Personalplanung für den gesamten ukrainischen Staatsdienst, einschließlich der Weiterbildung. Dieser Aufgabenfülle wird die Behörde wegen fehlender gesetzlicher

Kompetenzen und der Konkurrenz zu anderen Ämtern derzeit nur schwer gerecht.

Attraktivität des Staatsdienstes

Attraktive Karrieren im öffentlichen Dienst der Ukraine bleiben die Ausnahme. Zu groß sind die Unwägbarkeiten, die der Einzelne oft nicht beeinflussen kann. Wer strebt dennoch in den Staatsdienst? Meist sind es die Jungen, die Hälfte der Beschäftigten ist unter 34 Jahre alt. Führungspositionen werden jedoch überwiegend von älteren Staatsdienern besetzt. Die 35 bis 45 Jährigen stellen knapp ein Drittel der Führungskräfte, fast die Hälfte der Führungskräfte ist aber älter als 45, wie Grafik 1 auf Seite 6 zeigt.

Berufsanfänger sind also zumeist Sachbearbeiter. Zwar gibt es einige Ideen und Programme, um junge Fachleute für den Staatsdienst zu begeistern, doch überzeugen diese meist nur auf dem Papier. Gerade in diesen Tagen hat eine Absolventenbörse mit potenziellen Arbeitgebern offenbart, wie gering das Interesse an qualifiziertem Nachwuchs ist – zumal bei jenen, die dort bereits fest im Sessel sitzen. Der ständige Hinweis auf die Wirtschaftskrise klang verlogen, da auch im vergangenen Jahr viele Absolventen der Nationalen Akademie frustriert und demotiviert abgezogen waren.

Dennoch ist die Fluktuation mit jährlich 15 % hoch. So verließen 2007 insgesamt 40.000 Staatsdiener ihre Tätigkeit, was einem Anteil von etwa 15 % entspricht. Die Hälfte davon ging auf eigenen Wunsch. Zugleich traten 60.000 Ukrainer in den Staatsdienst ein. Daneben gibt es eine stabile Gruppe von Mitarbeitern von etwa 40 % die schon zwischen fünf bis fünfzehn Jahren für den Staat arbeiten. Wenig überraschend ist die Geschlechterverteilung: Drei Viertel aller Staatsdiener sind Frauen, bei den Führungskräften sinkt dieser Anteil auf etwa 50 %.

Die Gründe für den Eintritt in den Staatsdienst sind vielfältig und schwer einzuordnen. Wichtig ist sicher die Möglichkeit, die Zukunft des Landes mitzugestalten. Wer aber vor dem Ausbruch der Wirtschaftskrise mit Staatsdienern sprach, hörte häufig zwei weitere Sätze: »Ich verdiene relativ gut, wenn auch weniger als in der Wirtschaft. Dafür sind aber auch der Druck und der Stress geringer.« Die Gehälter liegen nach offiziellen Statistiken über dem Durchschnittseinkommen, wobei dieser finanzielle Vorteil in den wirtschaftsschwachen Regionen noch deutlicher ist, wie Grafik 3 auf Seite 8 zeigt. Bis Ende 2008 ließ sich damit ein guter Lebensstandard finanzieren. Quasi routinemäßige Zuschläge und andere Prämien verbesserten das Grundgehalt. Diese sind nun mit Hinweis auf die Wirtschaftskrise

gestrichen worden, das Einkommen hat sich stark verringert. Der derzeitige Zustand des Staatshaushalts lässt nicht nur weitere Kürzungen (oft um 30 % und mehr) vermuten, sondern auch Kündigungen. Wer kann, wird sich außerhalb des Staatsdienstes besser bezahlte Arbeit suchen. Arbeitgeber machen sich häufig so genannte Umstrukturierungen zunutze, um Mitarbeiter zu entlassen. Dies ist möglich, da ein Staatsdiener keinen besonderen personalrechtlichen Status hat, so dass er leicht kündigen und ebenso leicht gekündigt werden kann.

Zwei weitere Motive, die es offiziell natürlich nicht gibt, locken in den Staatsdienst: die häufig geringen Anforderungen, die einen recht bequemen Büroalltag ermöglichen, und die Möglichkeit der persönlichen Vorteilmahme, die theoretisch fast jedes öffentliche Amt bietet. Welche Pflichten man mit dem Eintritt in den Staatsdienst übernimmt, ist vielen nicht klar. Es wird auch selten gelehrt. Die Ukraine ist unbestritten ein sehr korruptes Land. Wenn die unabhängigen Analysen von *transparency international* ein korrektes Bild wiedergeben, ist die Korruption in den eigentlichen Zuständigkeitsbereichen des Staatsdienstes etwas weniger stark ausgeprägt als in Justiz, politischen Parteien und dem Parlament – also dort, wo die wirklichen Entscheidungen getroffen werden. Öffentliche Dienstleistungen wie Anmeldungen, Registrierungen, Genehmigungen, Bildung und Medizin sind etwas weniger betroffen, wie die Grafik2 auf S. 11 und die Tabelle 1 auf S. 12 zeigen.

Ausblick

Als Folge der Wirtschaftskrise gibt es – zusätzlich zu Lohnkürzungen – einen Einstellungsstopp. In der Theorie könnte diese Krise und der damit verbundene Sparzwang als Anlass dienen, Strukturen zu erneuern, Arbeit sinnvoller zu verteilen und Ausgaben zu reduzieren. Wahrscheinlicher ist, dass viele der am besten Qualifizierten kündigen werden – aus Wut über die nun nicht mehr attraktiven Gehälter und aus Frust, dass sich strukturell wieder einmal nichts ändert. Das Niveau in den Behörden, Ämtern und Organisationen des Staates dürfte sinken.

Das Gesetz über den Staatsdienst, mehr als 15 Jahre alt, ist in vielen Punkten nicht nur überholt, sondern steht mittlerweile im Widerspruch zu vielen, später verabschiedeten Erlässen, inklusive der Verfassung von 1996. Der Entwurf eines neuen Gesetzes über den Staatsdienst ist seit mehreren Jahren und in mehreren Redaktionen in der Diskussion. Im Zustand der andauernden politischen Blockade ist jedoch nicht damit zu rechnen, dass ein neues Gesetz bald verabschiedet wird. Die Prognosen für die Reform und Entwicklung des

ukrainischen Staatsdienstes sind momentan pessimistisch. Den Staatsdienern muss man aber zugute halten, dass zumindest politische Krisen in den vergangenen Jahren eher der Normalzustand waren und es eben die

öffentliche Verwaltung ist, die dafür sorgt, dass sich Wirtschaft und Alltagsleben einigermaßen stabil haben entwickeln können.

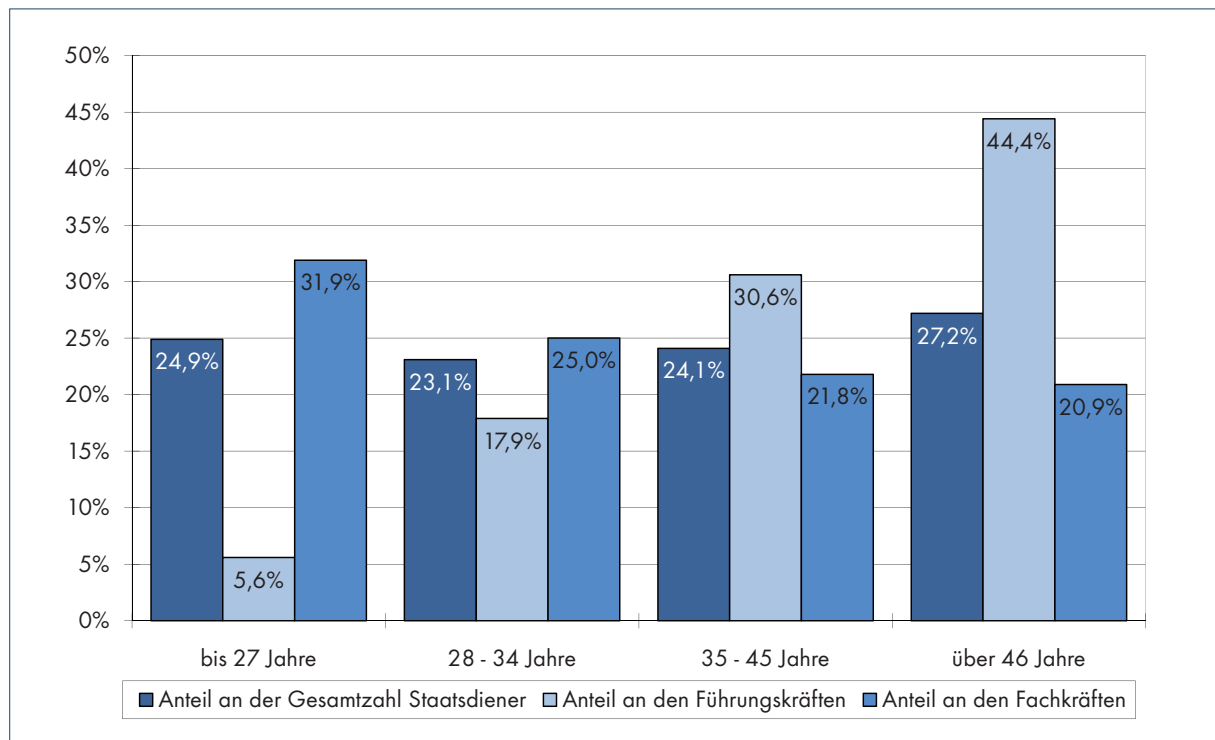
Über die Autoren

Dr. Kristin Wesemann und Matthias Morgner arbeiten als Berater an den Verwaltungsakademien in Odessa (Wesemann) und Kiew (Morgner). Ihre Tätigkeit wird gefördert vom CIM-Programm der deutschen Bundesregierung. Die Autoren können kontaktiert werden unter kristin.wesemann@cimonline.de und matthias.morgner@gmail.com

Tabellen und Grafiken zum Text

Statistiken zu den ukrainischen Staatsbediensteten

Grafik 1: Altersprofil der Staatsbediensteten



Anmerkung: Das Renteneintrittsalter beträgt für männliche Bedienstete 59 Jahre und für weibliche 54 Jahre.

Quelle: Ukrainisches Hauptamt Staatsdienst,

http://www.guds.gov.ua/control/ru/publish/article?showHidden=1&art_id=104570&cat_id=40889&ctime=120903331760