

Verwaltungsmodernisierung im Westlichen Balkan im Kontext der EU-Erweiterung

**Eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von
Albanien, Mazedonien und Montenegro**

Dissertation zur
Erlangung des akademischen Grades einer
Doktorin der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Dr. rer. pol.)
im Fachbereich Wirtschaftswissenschaften
der Universität Kassel

Vorgelegt von Claudia Vollmer
Kassel, im November 2013

Erstgutachterin: Prof. Dr. Silke Laskowski
Zweitgutachter: Prof. Dr. Jürgen Reese

Inhaltsverzeichnis

1. EU-Beitritt als Option	1
1.1. Untersuchungsgegenstand	2
1.2. Untersuchungsziel	4
1.3. Begründung der Länderauswahl	5
1.4. Stand der Forschung	6
1.4.1. Verwaltungsreform/Verwaltungsmodernisierung	9
1.4.2. Das Konzept „Good Governance“	11
1.5. Methodisches Konzept	14
1.6. Aufbau der Arbeit	16
2. Grundlagen der EU-Erweiterung	18
2.1. Forschungsansätze zum politischen Wandel in Europa	18
2.1.1. Transitionsforschung	19
2.1.2. Neo-Institutionalismus als Ansatz zur Erklärung des Wandels	20
2.1.3. Europäisierungsforschung	22
2.1.4. Konditionalität als Konzept	25
2.2. Die Erweiterung der EU in der Praxis	30
2.2.1. Das Verfahren zur Aufnahme eines Staates	31
2.2.2. EU-Erweiterungen in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit	35
2.2.3. Politische Konditionalität im Aufnahmeverfahren	36
2.2.4. Kompetenz der EU bezüglich der Verwaltung	39
2.2.5. Das Konzept Europäischer Verwaltungsraum	40
2.2.6. Erfahrungen zur Verwaltungsentwicklung in den Staaten Osteuropas	45
2.3. Institutionelle Beziehungen der EU zu Südosteuropa	50
2.3.1. Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess	51
2.4. Förderprogramme der EU	54
2.4.1. Twinning	55
2.4.2. IPA – Instrument für Pre-Accession Assistance	58
2.4.3. Die SIGMA-Initiative der OECD	62
2.4.4. Abgeschlossene Programme für den Westbalkan	63
2.4.5. Zwischenergebnis für die Verwaltungsmodernisierung	68
3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung	70
3.1. Themen der Expertenbefragung	71
3.1.1. Auswahl der befragten Experten	73
3.1.2. Durchführung der Interviews	74
3.1.3. Auswertung der Interviews	76
3.2. Wesentliche Ergebnisse der Expertenbefragung	79

Inhaltsverzeichnis

3.3.	Stellenwert der Verwaltungsentwicklung	79
3.3.1.	Verwaltungsmodernisierung = Civil Service Reform	83
3.3.2.	Was behindert Verwaltungsmodernisierung im Balkan?	89
3.3.3.	Hinderungsgründe für Verwaltungsmodernisierung im Westlichen Balkan	90
3.3.4.	Voraussetzungen für erfolgreiche Verwaltungsmodernisierung	92
3.4.	EU-Förderung der Verwaltungsentwicklung	94
3.4.1.	EU-Programme zur Förderung der Verwaltungsmodernisierung	97
3.4.2.	Einschätzung der EU-Förderprogramme zu Verwaltungsmodernisierung seitens der EU officials	99
3.4.3.	Einschätzung der EU-Förderprogramme zur Verwaltungsmodernisierung seitens der Experten in den Untersuchungsländern	102
3.4.4.	Projektmanagement der EU zur Verwaltungsentwicklung	104
3.4.5.	Verwaltungsmodernisierung – Zuständigkeiten innerhalb der Untersuchungsländer	107
3.4.6.	Kapazitätsprobleme	109
3.4.7.	Perspektiven für die Verwaltungsentwicklung und den EU-Beitritt	111
A.	Interview with EU-officials, enlargement experts in the area of Public Administration Reform	114
A.1.	Which topics/areas are presently dealt with as a priority by the EU regarding Public Administration Reform in Albania/Macedonia and Montenegro? What are the developments you see there?	114
A.2.	Do you think the EU approach regarding Public Administration Reform in Albania, Macedonia and Montenegro is adequate? Or should other aspects be included from your point of view?	115
A.3.	Do you perceive differences in the EU approach compared with the experience with PAR during the last wave of enlargement?	117
A.4.	The literature on enlargement sometimes argues with the legacy theory, in particular regarding the last wave of enlargement. Meaning that structures of previous regime set-ups have an influence on the present development of Public Administration Reform. What is your view on this issue regarding Albania/Macedonia and Montenegro?	119
A.5.	How do you assess the cooperation within the EU Commission regarding Public Administration reform in Albania/Macedonia and Montenegro with the different Units, DG Enlargement, country desks, special PAR Unit and DG Admin?	121
A.6.	Public Administration Reform is not a separate chapter in the Acquis. Should it be a separate chapter?	123
A.7.	What is your take on the Treaty of Lisbon regarding Public Administration reform? Does the Lisbon Treaty lead to a different approach of the EU towards Public Administration Reform in the candidate and potential candidate countries?	125

Inhaltsverzeichnis

A.8. How do you assess the EU-Instruments to promote Public Administration Reform in Albania/Macedonia and Montenegro as regards quantity and effectiveness: Differentiate per country, if possible CARDS (phased out) Twinning Twinning light TAIEX IPA Did I forget to mention an instrument that is relevant?	126
A.9. Are these programmes well designed for the needs of PAR in Albania/Macedonia and Montenegro or do you perceive a need for adjustment in any of them? (Content or technical)	128
A.10. In your opinion, are there obstacles to PAR in Albania/Macedonia and Montenegro? And what would be necessary for successful PAR in Albania/Macedonia and Montenegro?	130
A.11. Which other institutions/organizations or bilateral donors are important in regards to PAR in Albania/Macedonia and Montenegro? How do you assess their impact on PAR in the three countries?	132
A.12. Who is responsible for co-ordinating the PAR activities of all the different donors in Albania, Macedonia and Montenegro and what is happening in this respect at the moment?	132
A.13. Should the EU have additional or other priorities in future PAR programming in Albania, Macedonia and Montenegro?	134
A.14. Is there anything else that is important in the context of my research that you would like to comment on?	135
Anhang	114
B. Interview with Public Administration Reform experts in Albania, Macedonia, Montenegro	137

Abbildungsverzeichnis

1.1. Europäische Verwaltungstraditionen im Überblick	10
2.1. Überblick über die Forschung zu Europäisierung und Konditionalisierung	27
2.2. Phasenmodell des EU-Beitritts	32
2.3. Umfrage zur EU-Erweiterung in den Mitgliedstaaten der EU	36
2.4. Verteilung der Twinning-Projekte (inkl. Twinning light) nach Sektor	57
3.1. Kommunikative Merkmale von Interviewsituationen	75
3.2. Überblick zu Verfahren der Interviewauswertung in den Sozialwissenschaften	77

Tabellenverzeichnis

2.1. Geschichte der Verträge zur Europäischen Gemeinschaft	30
2.2. Bisherige EU-Erweiterungen	34
2.3. Die Kapitel des Acquis communautaire:	37
2.4. Status der EU-Annäherung in den Untersuchungsländern	53
2.5. Anteil der Twinning (TW) Projekte an Technischer Hilfe (TA) insgesamt 2005–2008 nach Ländern	57
2.6. Mehrjähriger indikativer Finanzrahmenplan 2011–2013, länderübergreifend.	60
2.7. IPA 2007-13 Übergangshilfe und Institutionenaufbau (in Euro)	61
2.8. Die Agency for Reconstruction (EAR). Zuwendungen bis Ende Juli 2007 .	64
2.9. Evaluierung von PHARE-Projekten zur Verwaltungsmodernisierung in CEE	66
2.10. CARDS Mittelzuweisungen Albanien, Mazedonien (2002-2006) und Mon- tenegro (2005-2006), nach Sektoren in Millionen Euro	68
3.1. Interviewtypen in der qualitativen Sozialforschung	70

Verzeichnis der Abkürzungen

BdKJ	Bund der Kommunisten Jugoslawiens
BENF	Beneficiaries
BiH	Bosnia and Herzegovina
CAF	Common Assessment Framework
CARDS	European Financing Programme for assisting the countries of the Western Balkans
CCLSGR	Committee for Coordination of Local Self-Government Reform
CEE	Central and Eastern European
CEEC	Central and Eastern European Countries
CoE	Council of Europe
COMECON	Council for Mutual Economic Assistance
CS	Civil Service
CSA	Civil Service Agency (Mazedonien)
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DG	Directorate-General
DG ADMIN	Directorate-General for Administration
DG ELARG	Directorate-General for Enlargement
DG HR	Directorate-General for Human Resources
DoPA	Department of Public Administration (Albania)
EAR	European Agency for Reconstruction
EAS	European Administrative Space
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EC	European Commission
EGPA	European Group of Public Administration
EIPA	European Institute of Public Administration
EU	European Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUPAN	European Public Administration Network
FYROM	Former Yugoslav Republic of Macedonia
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HHStA	Österreichisches Haus-, Hof- und Staatsarchiv Wien
HRMA	Human Resource Management Authority (Montenegro)
IMF	International Monetary Fund
IPA	Instrument for Pre-accession Assistance
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession
MIFF	Multi-Annual Indicative Financial Framework
MIPD	Multi-Annual Indicative Planning Document
MPA	Master of Public Administration
NGO	Non-governmental Organisation
NRO	Nichtregierungsorganisation

Tabellenverzeichnis

NISPA	Network of Institutions and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe
NPM	New Public Management
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OSCE	Organisation for Security and Cooperation in Europe
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PA	Public Administration
PAR	Public Administration Reform
Phare	Poland and Hungary Assistance for the Restructuring of the Economy
PIFC	Public Internal Financial Control
RESPA	Regional School for Public Administration
RGW	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
SAA	Stabilisation and Association Agreement
SAI	Supreme Audit Institution
SaM	Serbia and Montenegro
SAP	Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture & Rural Development
SFRJ	Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien
SFRY	Socialist Federal Republic of Yugoslavia
SIGMA	(OECD) Support for Improvement in Governance and Management
TA	Technical Assistance

1. EU-Beitritt als Option

Seit dem Ende der kriegesischen Auseinandersetzungen auf dem Balkan in den 1990er Jahren in Folge des Auseinanderbrechens Jugoslawiens besteht für die Länder des Westlichen Balkans¹ die Option für einen Beitritt zur EU. Allen Staaten des Westlichen Balkans wurde im Juni 2003 vom Europäischen Rat in Thessaloniki eine konkrete EU-Beitrittsperspektive eröffnet. Mazedonien², Montenegro und Serbien haben inzwischen die Stufe von Beitrittskandidaten erreicht, während Albanien, Bosnien-Herzegowina und Kosovo potenzielle Beitrittskandidaten sind. Slowenien, auch ein Nachfolgestaat Jugoslawiens, war schon in der letzten Aufnahmewelle 2004 zusammen mit Ländern Osteuropas in die EU aufgenommen worden, Kroatien ist am 1. Juli 2013 in die EU aufgenommen worden.

Der Westbalkan ist von EU-Mitgliedern umgeben (Ungarn, Griechenland, Slowenien, Bulgarien, Italien, Slowakei). So gesehen handelt es sich bei den noch nicht beigetretenen Ländern des Westbalkans quasi um einen „weißen Fleck“ mitten in Europa. Vor dem Hintergrund der fragilen Situation auf dem Balkan nach der Auflösung Jugoslawiens und der potenziell instabilen staatlichen Gebilde (Bosnien-Herzegowina, Kosovo) erscheint eine konkrete EU-Perspektive nachvollziehbar.

Für die Europäische Union ist das Bestehen dieses „weißen Fleckes“ ein Problem, für das Lösungen gesucht wurden. Eine anscheinend sinnvolle Lösung ist die erneute Erweiterung der EU mittels der Integration der Länder des Westbalkans. Das Interesse der EU ist dabei auch ein strategisches, nicht zuletzt zur Vermeidung eines Konfliktherdes „vor der Haustüre“. Dieses strategische Interesse schließt gleichzeitig die Hoffnung auf einen Reformmotor mit ein, wie es auch in der folgenden Äußerung Javier Solanas³ zum Ausdruck kommt:

„It is in the European interest that countries on our borders are well governed. Neighbours who are engaged in violent conflict, weak states where organised crime flourishes, dysfunctional societies or exploding population growth on its borders all pose problems for Europe. [...] The credibility of our foreign policy also depends on the successes achieved in the region. The European perspective is both a strategic goal and an incentive for reform“ (Solana 2003).

In den Staaten des Westbalkans selbst ist die Aufnahme in die Europäische Union ein vorrangiges Ziel. Damit verbunden sind Hoffnungen auf ein vor allem ökonomisch schnelleres Heranrücken an europäische (Lebens-)Standards.

1 Kroatien, Serbien, Montenegro und Mazedonien, Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo.

2 Aufgrund eines Namensstreites mit Griechenland ist der offizielle Name „Former Yugoslav Republic of Macedonia“ (FYROM), unter dem das Land 1993 in die Vereinten Nationen aufgenommen wurde. Für einen besseren Lesefluss wird in der vorliegenden Arbeit die Bezeichnung Mazedonien verwendet.

3 Generalsekretär des Rates der Europäischen Union von 1999 bis 2009 und in dieser Zeit Hoher Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP).

1. EU-Beitritt als Option

Im Prozess der Ausrichtung der neu entstandenen Westbalkanstaaten auf demokratische Werte und Marktwirtschaft spielten internationale Organisationen seit Anfang der 1990er Jahre eine wesentliche Rolle als Unterstützer sowohl finanzieller Art als auch mit Beratungsleistungen. Im Westbalkan waren dies vor allem das United Nations Development Programm (UNDP), die US-amerikanische Entwicklungshilfeorganisation USAID, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und die Weltbank sowie die Einrichtung eines Stabilitätspaktes für den Westbalkan (1999). Die EU mit ihrer Agency for Reconstruction (EAR), die in Kosovo, Serbien, Montenegro und Mazedonien die EU-Hilfe koordinierte, kam Ende 2002 hinzu. Ursprünglich war die Hilfe für die neu entstandenen Staaten des Westbalkans auf strukturelle Hilfen und Entwicklungshilfe ausgelegt. Mit zunehmendem Engagement der EU in der Region und nach dem EU-Gipfel von Thessaloniki von 2003 wurde den Ländern des Westlichen Balkans die konkrete EU-Perspektive eröffnet. In der Folge legte die EU für die Region ein Instrumentarium auf, das gezielte EU-Unterstützung im Vorfeld einer möglichen EU-Mitgliedschaft beinhaltete. Die Staaten des Westbalkans werden von der EU als Beitrittskandidaten oder potenzielle Beitrittskandidaten ⁴ durch Programme der pre-accessioning assistance in erheblichem Maße finanziell unterstützt. Diese Instrumente sollen ihnen die Heranführung an Standards ermöglichen, die Voraussetzung für die Aufnahme in die EU sind. Die Unterstützung bezieht sich im Rahmen des Institutionenaufbaus explizit auch auf die Reform der öffentlichen Verwaltung.

1.1. Untersuchungsgegenstand

Für eine Aufnahme in die EU müssen alle zukünftigen Mitgliedstaaten bestimmte Bedingungen erfüllen. Dabei geht es im Wesentlichen um die Annäherung an europäische Standards im Bereich Wirtschaft, Institutionenaufbau und Rechtsstaatlichkeit. Für die erfolgreiche Umsetzung einer Annäherung an die EU muss der gesamte gemeinsame Besitzstand (*Acquis communautaire*) übernommen werden. Das heißt, die Länder müssen ca. 100.000 Seiten gemeinschaftliche gesetzliche Normen in ihr nationales Recht übernehmen. Für einen so umfangreichen Prozess, die Übernahme der Europäischen Gesetzgebung in nationales Recht, ist eine effektive öffentliche Verwaltung notwendig.

Dennoch ist die Ausgestaltung der öffentlichen Verwaltung im Rahmen des Annäherungsmechanismus kein vorrangiges Thema im Erweiterungsprozess. In den jährlichen Fortschrittsberichten⁵ der EU wird die öffentliche Verwaltung zwar regelmäßig thematisiert, allerdings nur unter politischen Gesichtspunkten. Als wesentlicher Grund hierfür kann gelten, dass der öffentlichen Verwaltung kein eigenes Kapitel im *Acquis communautaire* zukommt.

4 Der Statuswechsel von potenziellem Beitrittskandidaten zum Beitrittskandidaten wird vom Rat der EU auf Grundlage einer Stellungnahme der Europäischen Kommission einstimmig entschieden.

5 Die Fortschrittsberichte der EU werden von der EU-Kommission jährlich im Spätherbst für jedes der Länder erstellt, die einen Beitrittsantrag zur EU gestellt haben. In diesen Berichten wird aus Sicht der EU der Fortschritt des jeweiligen Landes zu den Themen der Kapitel des *Acquis communautaire* beschrieben.

1. EU-Beitritt als Option

Im Rahmen der von der EU konzipierten Heranführungshilfe wird (finanzielle) Förderung bereitgestellt, um die Kandidatenländer für die EU „fit“ zu machen. Im Rahmen dieser Heranführungshilfe ist auch die Förderung einer effektiven öffentlichen Verwaltung der Länder im Blick. Der Umfang der finanziellen Förderung für die öffentliche Verwaltung in den Beitrittskandidaten ist allerdings nicht zu vergleichen mit der Förderung von solchen Themen, die im *Acquis* klar geregelt sind.

Es handelt sich gewissermaßen um eine paradoxe Situation. Einerseits ist die öffentliche Verwaltung essenziell wichtig für die erfolgreiche Heranführung von Beitrittskandidaten, andererseits scheint das Thema nicht im Zentrum des EU-Interesses zu stehen.

In der vorliegenden Arbeit wird dieser Zusammenhang in den Blick genommen. Die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in drei ausgewählten Ländern des Westlichen Balkans wird von verschiedenen Perspektiven aus betrachtet. Hauptbezugspunkt ist dabei die EU-Perspektive der Westbalkanstaaten in ihrer Bedeutung für die öffentliche Verwaltung.

Die Länder des Westlichen Balkans befinden sich mit der EU quasi in einem Verhandlungsprozess. Den Westbalkanländern wird die Mitgliedschaft in der EU in Aussicht gestellt, sie müssen dafür aber bestimmte Bedingungen erfüllen (Konditionalität). Dies ist ein intensiver, wechselseitiger Prozess der Annäherung seitens der Länder, welche die Mitgliedschaft anstreben und seitens der EU, die deren Bemühungen beobachtet, unterstützt und bewertet.

Die vorliegende Arbeit untersucht das Verhältnis zwischen den Ländern des Westlichen Balkans und der EU unter dem Gesichtspunkt der öffentlichen Verwaltung. Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Darstellung des Status quo der öffentlichen Verwaltung in den drei Untersuchungsländern. Neben der Entwicklung seit der Demokratisierung wird auch die historische Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in diesen drei Ländern näher beleuchtet und gefragt, wieweit frühere Zusammenhänge und Entwicklungen in die Gegenwart hinein wirken.

Die Untersuchung erfolgt im Wesentlichen auf zwei Ebenen.

- Die Theorie und Praxis der EU-Erweiterung mit der öffentlichen Verwaltung als Bezugspunkt.
- Die vergleichende Perspektive am Beispiel der Verwaltungsentwicklung in drei benachbarten Westbalkanländern.

Die Kriterien für demokratische und verantwortungsvolle Regierungsführung haben sich international in den beiden letzten Dekaden verändert. Nicht mehr nur formale Parameter wie freie und faire Wahlen, Gewaltenteilung oder Rechtsstaatlichkeit stehen im Fokus der Betrachtung. Zunehmend wird nach „substantive democracy“ gefragt und damit

1. EU-Beitritt als Option

eher outcome-orientierte Kriterien wie Institutionenentwicklung und die Wirkung von „Good Governance“ herangezogen (vgl. Pridham 1999). Die Perspektive der europäischen Integration ist dabei ein bestimmendes Moment, denn stabile Regierungspraxis und funktionsfähige Verwaltungsstrukturen sind Voraussetzungen für den Beitritt zur EU und die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes (vgl. Kempe und Meurs 2003 : 49).

1.2. Untersuchungsziel

Ziel der Untersuchung ist eine verwaltungswissenschaftliche Perspektive auf ein bisher eher politikwissenschaftlich bearbeitetes Thema: Die Erweiterung der EU nach Südosteuropa. Eine dezidiert verwaltungswissenschaftliche Herangehensweise erscheint sinnvoll, angesichts des großen Stellenwertes, den die nationalen öffentlichen Verwaltungen der Beitrittsländer im Zuge des Erweiterungsprozesses haben. Die Umsetzung der EU-Aufnahmebedingungen ist in den Beitrittsländern vor allem von der öffentlichen Verwaltung zu leisten. Dennoch ist dieser Zusammenhang von der Forschung bislang wenig beachtet worden. Die vorliegende Arbeit geht erste Schritte zur Schließung dieser bemerkenswert großen Forschungslücke. Erkenntnisse aus der vorliegenden Arbeit könnten bei der Entwicklung von Grundlagen für weitergehende Forschung hilfreich sein.

Die Erfahrungen mit der letzten Welle von Ländern, die in die EU aufgenommen wurden, zeigen, dass Verwaltungsreform in ehemals kommunistischen Ländern nicht auf einer tabula rasa stattfindet; vielmehr wurde in vielen Ländern der letzten Erweiterungswelle an Verwaltungstraditionen angeknüpft, die bereits vor der kommunistischen Zeit bestanden. „Revitalization of common administrative roots was helpful for a smooth integration and normalisation of the post-communist state administrations“. (Lippert und Umbach 2005 : 161)

Forschungen zur Transformation der vormals zentralistisch organisierten öffentlichen Verwaltungen der letzten EU-Aufnahmewelle zeigen, dass hier besondere Problemlagen bei der Modernisierung und damit der „Europäisierung“ auftraten.

Unter Rückbezug auf die historische Verwaltungsentwicklung in ausgewählten Ländern des Westbalkans lautet die zentrale Frage der vorliegenden Untersuchung:

Welchen Einfluss hat die EU-Perspektive auf die Verwaltungsmodernisierung in den Ländern des Westlichen Balkans?

Eine Reihe von weiterführenden Fragen schließt sich an:

- Sind Erfahrungen hinsichtlich der Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in den Ländern der letzten Aufnahmewelle übertragbar auf den Westlichen Balkan?

1. EU-Beitritt als Option

- Liefert die historische Betrachtung der Verwaltungsentwicklung unter Einschluss früherer Regime der kommunistischen oder sozialistischen Zeit, aber auch der zeitlich davor gelagerten Einflüsse der Imperien verwertbare Erkenntnisse für den aktuellen Modernisierungsprozess?
- Wie fördert die EU die Verwaltungsmodernisierung in den Beitrittsländern?
- Wie schätzen Experten der EU und Akteure im Westbalkan die Verwaltungsentwicklung im Kontext der EU-Erweiterung ein?
- Welche Optionen bestehen für die Verwaltungsentwicklung in den Westbalkanstaaten?

1.3. Begründung der Länderauswahl

In der vorliegenden Arbeit erfolgt eine Länderanalyse von drei benachbarten Staaten des Westbalkans – Mazedonien und Montenegro (Beitrittskandidaten) und Albanien (potenzieller Beitrittskandidat).⁶ Montenegro und Mazedonien sind Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien. Albanien war von einem isolationistischen kommunistischen Regime geprägt.

Gemeinsames Kennzeichen der Länder des Westbalkans ist die Existenz von großen nicht wettbewerbsfähigen Bürokratien, unterentwickelten Marktwirtschaften, unzureichenden Ressourcen und unzureichender demokratischer Staatlichkeit (Governance). Ineffektive Verwaltungen, in vielen Bereichen Nicht-Erfüllung öffentlicher Aufgaben und Korruption sind weiter bestehende Kennzeichen der öffentlichen Verwaltung in den Westbalkanstaaten. Vor diesem Hintergrund stellt die Reform der öffentlichen Verwaltung im Hinblick auf einen EU-Beitritt eine immense Herausforderung dar. Eine Länderanalyse des Reformprozesses in drei benachbarten Auswahlländern (Albanien, Mazedonien und Montenegro) ermöglicht einen Vergleich und ggf. Abgrenzung der Problematiken in den untersuchten Ländern. Bei der länderspezifischen Analyse wird neben dem kommunistischen/sozialistischen Vermächtnis auch auf die zeitlich davor bestehenden Verwaltungstraditionen innerhalb des Osmanischen Reiches bzw. Österreich-Ungarns eingegangen. Diese historische Betrachtung ermöglicht Rückschlüsse auf das historische Vermächtnis der unterschiedlichen Verwaltungstraditionen auf den Status quo.

Die historisch-kulturelle Gemengelage in den Ländern des Westlichen Balkans wird im Folgenden prägnant charakterisiert: „The countries are both similar and different. They are similar in that all but Albania have a common heritage of modern history – through their participation in Yugoslavia from 1918 and then their participation in the Socialist Federal Republic after 1945. This heritage has left many traces in law, institutions and exposure

⁶ Bosnien-Herzegowina und Kosovo, beide immer noch mit starken internationalen Komponenten in der Administration, wurden von vorneherein ausgeschlossen.

1. EU-Beitritt als Option

to administrative and economic concepts, as well as the involvement in the tragic wars that marked the end of the SFRY. But they are different because of their pre-1918 history. The boundary between the Ottoman and Austro-Hungarian empires ran through the region. The empires deeply marked the legal and administrative systems. The differences include their cultures and traditions, and they are divided amongst Muslim, Catholic and Orthodox peoples“ (OECD/SIGMA 2004 : 5).

Die Länder der letzten Beitrittswelle im Rahmen der Osterweiterung 2004⁷ waren zum ersten Mal Staaten, die einen Systemwechsel von einem kommunistischen zu einem demokratischen Regime vollzogen hatten. Auch die Länder des Westbalkans erlebten einen Systemwechsel, wobei es sich bei dem Sozialismus Jugoslawiens um ein von der staatlichen Verfasstheit der Sowjetunion zu unterscheidendes System handelt. In Jugoslawien wurde eine spezifische Form des Selbstverwaltungssozialismus, in Abgrenzung zur sowjetischen Staatsorganisation umgesetzt. Für die öffentliche Verwaltung bedeutete diese staatliche Verfasstheit einige Ähnlichkeiten mit der kommunistischen Verwaltung, es sind aber auch entscheidende Unterschiede festzustellen. In Albanien hat sich ebenfalls ein von der sowjetischen Staatsorganisation abgegrenztes kommunistisches Regime herausgebildet, wiederum mit spezifischen Ausprägungen in der öffentlichen Verwaltung. Die drei untersuchten Länder unterscheiden sich insofern von den Ländern der letzten EU-Erweiterungswelle, welche die Verwaltungstradition der Sowjetunion übernommen hatten oder Teil der Sowjetunion waren.

Bei der detaillierten Betrachtung der historischen Verwaltungsentwicklung in den drei Untersuchungsländern wird deutlich, dass nicht pauschal von einer Verwaltungstradition des Westbalkans ausgegangen werden kann. Es bestehen Unterschiede in der Verwaltungsentwicklung, die zum Teil auf die unterschiedlichen historischen Einflüsse auf die betreffenden Länder zurückgeführt werden können.

Die umfassende historische Betrachtung der drei Untersuchungsländer liefert wertvolle Anhaltspunkte für die Beurteilung der zukünftigen Perspektive der EU-Erweiterung im Westbalkan.

1.4. Stand der Forschung

In der Literatur wurden zunächst die aktuellen theoretischen Ansätze gesichtet, die sich mit der Erweiterung der EU und dem Einfluss der EU auf die beigetretenen oder im Prozess des Beitritts befindlichen Staaten beschäftigen. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um Untersuchungen, die als „Europäisierungsforschung“ bezeichnet werden können. Diese Ansätze entwickelten sich vor allem in der Politischen Wissenschaft innerhalb der Transitionsforschung. Die Europäisierungsforschung beschäftigt sich mit den Auswirkungen der Mitgliedschaft in der Europäischen Union auf nationale und internationale

⁷ Bulgarien und Rumänien wurden 2007 aufgenommen.

1. EU-Beitritt als Option

Prozesse. Im Zuge der Erweiterung der EU nahm die Europäisierungsforschung auch Prozesse im Umfeld der EU-Erweiterung in den Blick.

Studien zur Demokratisierung haben eine lange Tradition, während Studien zur Demokratisierung durch Regimewechsel, dem Gegenstand der Transitionsforschung, neueren Datums sind. In diesem Forschungsfeld nehmen Untersuchungen zu den Nachfolgestaaten der Sowjetunion eine große Rolle ein. Besonderes Merkmal dieser Transformation ist die gleichzeitige Neuausrichtung der Länder von einer zentral geplanten Ökonomie hin zu einer marktorientierten Wirtschaftsordnung (Diamandouros und Larrabee 2000 : 25). Für diejenigen Nachfolgestaaten der Sowjetunion, die inzwischen in die EU aufgenommen wurden, liegen eine Reihe von Studien der Transitionsforschung vor (Dimitrova 2002; Linden 2002; Grabbe 2005; Kneuer 2007). Für die Länder des Westbalkans, die ebenfalls einen Systemwechsel vollzogen haben, ist die Literaturlage dagegen sehr überschaubar.

Der Transitionsforschung liegen in der Regel zwei Analysekriterien zugrunde: einerseits kulturelle und andererseits politische. Im ersten Fall wird meist auf langfristige Entwicklungen und historische Bedingtheiten abgestellt, die Menschen einschränken. Im Gegensatz dazu wird im letzteren Ansatz das Element der Wahlmöglichkeit stärker betont und von Handlungsoptionen im Zusammenhang mit individuellen und kollektiven Akteuren ausgegangen. Hensell kritisiert die Transformationsforschung zu Osteuropa in ihrer generellen Reduzierung auf den politischen Strukturwandel. Er sieht die analytische Vernachlässigung des bürokratischen Staates in der Forschung als „blinden Fleck“. Untersuchungen zur Verwaltungspraxis wären wünschenswert, auch angesichts der Tatsache, dass der Staatsapparat, zumindest in Teilen, wechselnde Regime überdauert, seien sie dynastischer, kommunistischer oder demokratischer Art (vgl. Hensell 2009 : 27). Aber auch angesichts der Bedeutung der Verwaltungsstrukturen für die Funktionsfähigkeit demokratischer Regierungen ist erstaunlich, wie wenig dieser Aspekt bisher zum Thema politikwissenschaftlicher oder verwaltungswissenschaftlicher Untersuchungen gemacht wurde.

Bereits Mitte der 1990er Jahre haben Linz und Stepan gefordert, einen systematischen Ansatz zur Staatsentwicklung in die Theorien der Transformation zu integrieren (vgl. Linz und Stepan 1996 : 366ff.). Jedoch nur wenige Arbeiten haben ausdrücklich die bürokratisch-staatliche Dimension der Transformation betrachtet. Ergebnis dieser Studien ist, dass sich die staatliche Verwaltung, im Gegensatz zu den politischen Institutionen in vielen Ländern nach dem Ende des Sozialismus, nur langsam wandelt. „Both communist and pre-communist structures and practices are still very much part of today's bureaucratic order. 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“ (Dimitrov, K. Goetz und Helmut Wollmann 2006 : 225).

Ein funktionierender Justizapparat, Polizeiwesen, regelhafte Besteuerung, Fachbeamten-

1. EU-Beitritt als Option

tum, formal-rationale Verfahren, nach Max Weber Kernelemente moderner Staatlichkeit, werden in der Transformationsforschung meist vorausgesetzt (vgl. Hensell 2009 : 28).

Es wird deutlich, dass die Erforschung des Verwaltungsumbaus im Zusammenhang mit dem Regimewechsel ein Schattendasein führt. Ebenso wurde das wichtige Thema der Verwaltungsentwicklung im Kontext der EU-Erweiterung bisher von der Forschung nur am Rande behandelt.

Bei Sichtung der Literatur wurde weiterhin gefragt, inwieweit Untersuchungen zur Verwaltungsmodernisierung in den zuletzt in die EU eingetretenen Ländern Osteuropas, vorliegen. Dies geschah im Hinblick auf möglicherweise übertragbare Erkenntnisse auf die EU-Erweiterung nach Südosteuropa. Zu den Ländern Osteuropas, die 2004 bzw. 2007 der EU beitraten, liegen einige Untersuchungen vor, die sich auch mit der Verwaltungsentwicklung beschäftigen. Zu diesem Thema sind mehrere Studien erschienen, die sich vor allem mit der Ausgestaltung des civil service⁸ beschäftigen.

Da der Vergleich dreier Länder des Westlichen Balkans ein zentrales Element der vorliegenden Arbeit ist, wurde die aktuelle Situation der Verwaltungsentwicklung in diesen drei Untersuchungsländern beschrieben. Die Literaturlage ist im Bereich der westlichen Sprachen überschaubar. Vor allem die SIGMA-Initiative der OECD und die Europäische Union haben Studien verfasst, die für die vorliegende Arbeit ausgewertet wurden. Auch einzelne Think Tanks in den jeweiligen Ländern befassen sich mit dem Thema Verwaltungsmodernisierung. Diese Studien wurden ebenfalls berücksichtigt.

Um die möglichen Nachwirkungen der historischen Verwaltung auf die aktuelle Situation in jedem der drei Länder genauer betrachten zu können, wurde die Literatur zur Geschichte der betreffenden Länder gesichtet. Überraschendes Ergebnis dieser Sichtung ist, dass die Ausgestaltung der öffentlichen Verwaltung kaum Thema historischer Darstellungen ist. Allenfalls am Rande kommen die Ausprägungen und die Auswirkungen der Verwaltung in historischen Darstellungen vor. Für die Zeit der sozialistischen bzw. kommunistischen Verfasstheit waren in der Literatur einige Studien zu finden, die sich mit der Verwaltung beschäftigen. Die jeweils zweijährige österreichisch-ungarische Besatzungszeit im ersten Weltkrieg in Montenegro und Albanien ist über Archivmaterial im Österreichischen Staatsarchiv in Wien zugänglich und wurde von der Autorin im Hinblick auf die Beschreibung der historischen öffentlichen Verwaltung vor Ort ausgewertet. Weiterhin knüpft die vorliegende Arbeit an die Masterarbeit der Autorin an, die im Studiengang Master of Public Administration der Universität Kassel verfasst wurde (vgl. Vollmer 2007). Ergänzend zu dieser Masterarbeit wurde 2009 ein thematisch daran anknüpfender Beitrag in der Schriftenreihe „Moderne Verwaltungsentwicklung“ veröffentlicht (vgl. Vollmer 2009).

Insgesamt wurde deutlich, dass die Betrachtung der historischen Verwaltung in den

⁸ In der vorliegenden Arbeit wird der Begriff „civil service“ verwendet. Diese Vorgehensweise erlaubt einen umfassenderen Bezugsrahmen als die deutschen Begriffe Beamtentum, Staatsdienst und öffentlicher Dienst, die jeweils Teilbereiche des civil service bezeichnen.

1. EU-Beitritt als Option

Ländern des Westlichen Balkans ein weitgehend unerforschtes Feld ist. Generell findet sich in der Literatur zur Geschichte der Untersuchungsländer in den meisten Fällen ein starker Fokus auf die politischen Entwicklungen, oft unter Einbezug des Einflusses externer Akteure. Die Verwaltungsentwicklung ist bislang kaum im Fokus der Forschung. Die Darstellung und Analyse des Verwaltungssystems im historischen Kontext in länderspezifischer, aber auch regionaler Perspektive könnte sich als lohnend erweisen für zukünftige Forschung. Die vorliegende Arbeit mit Berücksichtigung der historischen Perspektive in der Verwaltungsentwicklung liefert Ansätze in diese Richtung. Aufgrund der weitgehenden Abwesenheit von Literatur zur historischen Verwaltungsentwicklung in den Untersuchungsländern gleicht die Darstellung dieses Themenbereiches allerdings dem Zusammentragen einzelner „Puzzleteilchen“, die einen Eindruck vermitteln, jedoch kein umfassendes Bild abgeben.

Verwaltungsentwicklung und Verwaltungsmodernisierung in den drei Untersuchungsländern werden aus unterschiedlichen Blickwinkeln betrachtet, um auf diese Weise die Zusammenhänge zwischen historischer Entwicklung, Entwicklung seit der Demokratisierung und der EU-Perspektive soweit wie möglich auszuleuchten.

1.4.1. Verwaltungsreform/Verwaltungsmodernisierung

Zentral für die vorliegende Untersuchung ist das Konzept von „Governance“, bzw. „Good Governance“, auch „Gute Regierungsführung“. Good Governance kann als Weiterentwicklung der unterschiedlichen nationalen Verwaltungstraditionen im Zuge der zunehmenden Internationalisierung und Globalisierung verstanden werden.

Die spezifische Ausrichtung der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung wird im Wesentlichen bestimmt durch den jeweiligen historischen und kulturellen Kontext der Verwaltungsentwicklung. In Europa werden grundsätzlich vier verschiedene Verwaltungstraditionen unterschieden. Unterschieden wird in kontinentaleuropäisch-deutsche Tradition, kontinentaleuropäisch-französische (napoleonische) Tradition, angelsächsische Tradition und skandinavische Tradition als Mischung der angelsächsischen und deutschen Tradition (vgl. Lippert und Umbach 2005 : 61). Hill fragt, ob nicht auch von einer spezifischen südeuropäischen Verwaltungstradition ausgegangen werden muss, und vor allem von einer mittel- und osteuropäischen Verwaltungstradition (vgl. Hill 2006 : 15). Es wird also deutlich, dass es nicht „die“ öffentliche Verwaltung gibt, die als Modell dienen kann⁹.

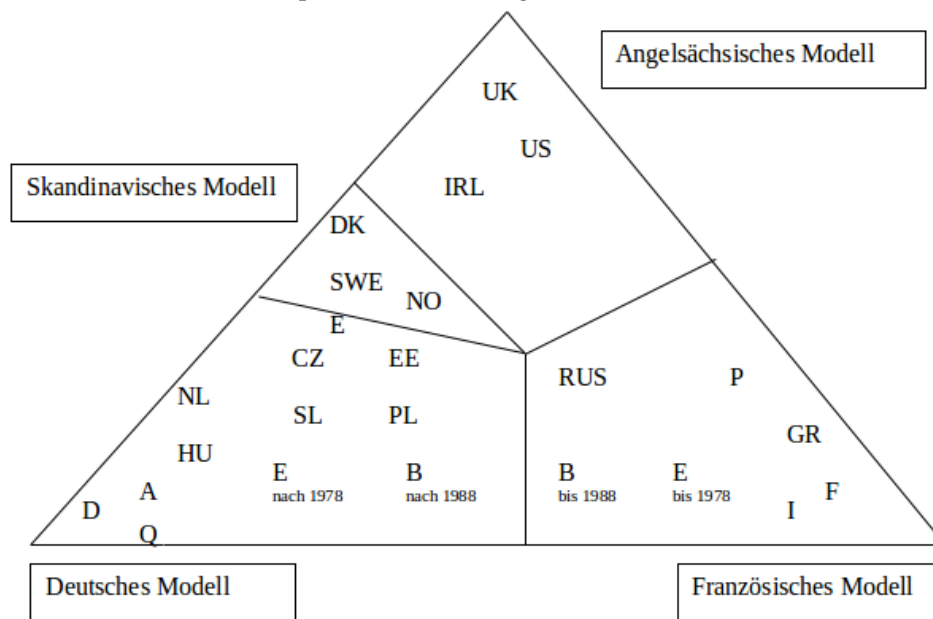
Die europäischen Verwaltungstraditionen sind im folgenden Schema im Überblick dargestellt:¹⁰.

⁹ In den Institutionen der Europäischen Union finden sich Elemente aller dieser Traditionen.

¹⁰ Für eine detailliertere Beschreibung der Kennzeichen der vier Modelle von Verwaltungsstilen siehe Anhang

1. EU-Beitritt als Option

Abb 1.1.: Europäische Verwaltungstraditionen im Überblick



Quelle: Lippert und Umbach 2005 : 68

Aus dem Überblick wird erkennbar, dass es in der EU kein gemeinsames Modell gibt, nach dem eine öffentliche Verwaltung organisiert ist. Vielmehr gibt es nach dieser Darstellung vier Haupttraditionen, die eng mit der historischen Entwicklung in den einzelnen Ländern verbunden sind. Dass die Orientierung in eine bestimmte Richtung nicht statisch ist, zeigen die Beispiele Belgien und England, deren Administrationen zunächst dem französischen Modell angelehnt waren und nun eher dem deutschen Modell folgen, wie im obigen Schema ersichtlich. Weiterhin unterliegen die öffentlichen Verwaltungen Einflüssen, die aus einer generellen Internationalisierung resultieren. So hat das Konzept des „New Public Management“ in allen EU-Mitgliedstaaten zu einem Umdenken und vielfach auch Umbau der Verwaltungen geführt (vgl. Dunleavy und Hood 1994).

Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung ist weltweit in fast allen Ländern zum Thema geworden. In vielen Ländern auf allen Kontinenten sind Aktivitäten zu verzeichnen, deren Ziel eine rationale und effektive Verwaltungsführung ist. Damit verbunden ist meist die Hoffnung auf Kosteneinsparungen, die konsequente Trennung von Verwaltung und Politik, größere Bürgernähe der Verwaltung und/oder verbesserte Aufgabenerfüllung der öffentlichen Hand. Dabei sind mehrere Beweggründe für Verwaltungsmodernisierung zu beobachten:

- In Ländern mit entwickelten öffentlichen Verwaltungen die Notwendigkeit, Ausgaben im öffentlichen Sektor einzusparen.
- In Transformationsländern mit nicht existenten Verwaltungsstrukturen oder vormalig Kommandowirtschaft die Notwendigkeit, Verwaltungsstrukturen nach modernen Kriterien aufzubauen.

1. EU-Beitritt als Option

- Internationale Ausrichtung, z.B. EU-Mitgliedschaft.
- Globalisierung: Wettbewerb der Länder untereinander bei der Schaffung optimaler Bedingungen für global operierende Unternehmen und Investoren.

Man kann zwei Phasen unterscheiden bei dem Austausch von Erfahrungen zwischen Ländern im Feld öffentlicher Verwaltung. Die erste Phase bestand ungefähr von den 1970er Jahren bis Ende des 20. Jahrhunderts. Diese Phase war geprägt von Informalität, Spontaneität und Freiwilligkeit. Kennzeichen war die gegenseitige Beeinflussung der administrativen Systeme, basierend auf Verwaltungsrecht und Gewohnheitsrecht, sowohl in Europa als auch in der Welt. Die zweite Phase des Austausches von Erfahrung und Wissen im Bereich öffentlicher Verwaltung ist seit Beginn des 21. Jahrhunderts auszumachen. Die Überzeugung, dass man die nationalstaatlichen öffentlichen Verwaltungen nicht nur sich selbst überlassen sollte, wurde in der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen 2000 in den Blick genommen, die die enge Verzahnung des Kampfes gegen Armut und das Recht auf Entwicklung und „Good Governance“ definierte.

1.4.2. Das Konzept „Good Governance“

In der vorliegenden Arbeit wird der Begriff „Reform der öffentlichen Verwaltung“ (Englisch: Public Administration Reform, PAR) in einem umfassenden Sinne verstanden; er umfasst den Beamtenapparat, seine rechtliche Verankerung, seine Funktionen, Kompetenzen und Verfahren, unter Einschluss der Verwaltung des Justizsystems. Über den klassischen Begriff der öffentlichen Verwaltung hinaus wird ein umfassenderes Konzept von ‘governance’ zugrunde gelegt. Dieses schließt die Kultur des Regierungshandelns im Sinne der nationalen Entscheidungen hinsichtlich der Ausgestaltung von Staatlichkeit (Legitimität, Effektivität, Transparenz, Pluralität und Verantwortlichkeit) ein, ebenso wie die Beziehungen zwischen Regierung und Parlament.

Der Begriff Governance, der zentral ist in der Betrachtung der Verwaltungsmodernisierung in den Ländern, die einen EU-Beitritt anstreben, wird von verschiedenen Institutionen unterschiedlich beschrieben.

Die Vereinten Nationen gehen von einer umfassenden Definition von „Governance“ aus, die die Definition einer modernen öffentlichen Verwaltung einschließt. „Governance“ im Gegensatz zum traditionellen Verständnis von „Öffentlicher Verwaltung“ legt einen Schwerpunkt auf Mitgestaltung und Partnerschaft. „Public administration needs to be transformed into a responsive instrument to meet the needs of all citizens“ (UNPAN 2003).

Das gewachsene Interesse an einer Governance-Orientierung der Vereinten Nationen wird auf folgende Entwicklungen zurückgeführt:

1. EU-Beitritt als Option

- den Erfolg der Marktwirtschaft und das Scheitern der Planwirtschaft;
- die Tendenz, demokratische Regierungsformen mit wirtschaftlichem Erfolg gleichzusetzen;
- die weltweite Krise der öffentlichen Finanzen, die in vielen Staaten die Frage nach der Rolle und der Effizienz des Staates neu gestellt hat;
- die gestiegene Wahrnehmung und Verärgerung über Korruption in Regierung und Verwaltung; den Zusammenbruch der ehemaligen Sowjetunion und die ethnischen Konflikte auf dem Balkan und in Afrika, die die neuen Staaten vor große Umbauaufgaben auch ihres politischen Systems stellen (vgl. UNDP 1995 : 18).

Die Weltbank beschreibt das Konzept als "the traditions and institutions by which authority in a country is exercised for the common good" (Weltbank 2012 : 1). Die sechs Governance-Indikatoren der Weltbank gelten mittlerweile als Standardkriterien zur Bewertung von Good Governance:

- Politische Mitspracherechte (Voice and Accountability),
- Politische Stabilität und Gewaltkontrolle (Political Stability and No Violence);
- Effektivität des Regierens (Government Effectiveness),
- Qualität regulativer Politik (Regulatory Quality),
- Rechtsstaatlichkeit (Rule of Law),
- Korruptionskontrolle (Control of Corruption) (vgl. Kaufmann, Kraay und Mastruzzi 2007).

Im Laufe der 1990er Jahre übernahmen auch die in der OECD zusammengeschlossenen Geber sowie die EU das Konzept der „guten Regierungsführung“.

Die SIGMA-Initiative der OECD versucht in ihrer Veröffentlichung zu 'European Principles of Public Administration' im Jahr 1999, ebenfalls an den Weltbankindikatoren angelehnt, Prinzipien für die öffentlichen Verwaltungen in ihren Mitgliedstaaten aufzustellen. Folgende Indikatoren werden genannt:

- reliability and predictability (legal certainty or judicial security);
- openness and transparency;
- accountability;

1. EU-Beitritt als Option

- efficiency and effectiveness (vgl. OECD/SIGMA 1999 : 8ff).

An dem Good-Governance-Verständnis von Weltbank und IWF sowie OECD orientiert sich auch die Europäische Union. Die Europäische Kommission hat im Jahr 2001 ihr Weißbuch „Europäisches Regieren“ veröffentlicht, das ebenfalls Kriterien guter Regierungsführung enthält (vgl. Czada 2010). Dort werden folgende Prinzipien als Merkmale von Good Governance definiert:

- Transparenz: Institutionen sollten in ihrem Handeln transparent sein und erklären, wie ihre Entscheidungen zustande kommen.
- Partizipation: Die Qualität und Effektivität von Politik hängt wesentlich von umfassender Partizipation ab.
- Übernahme von Verantwortung: Institutionen müssen erklären, warum sie etwas tun, und auch dafür Verantwortung übernehmen.
- Effektivität: Policies müssen effektiv und zeitnah umgesetzt werden mit dem Ziel, das Benötigte auf der Basis von definierten Zielen zu liefern.
- Kohärenz: Policies und Handlungen müssen kohärent und nachvollziehbar sein. (vgl. Europäische Kommission 2001 : 13).

Gute Regierungsführung ist demnach im Wesentlichen gleichbedeutend mit einer leistungsfähigen, berechenbaren und transparenten staatlichen Verwaltung. Sie setzt „ein funktionierendes öffentliches Buchführungs- und Rechnungswesen ebenso voraus wie einen verbindlichen rechtlichen Rahmen, der privatwirtschaftlichen Wettbewerb ermöglicht“ (A. Schmitz 2009 : 132).

In der Debatte um die Notwendigkeit stabiler Institutionen und einer effektiven öffentlichen Verwaltung schwingt explizit oder implizit mit, dass die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung die Demokratisierung vorantreibt. „Die Demokratie ist heute eigentlich keine Volksregierung, sondern eine Volksverwaltung – die Administration ist die eigentliche Aufgabe der Demokratie“ (Masaryk, zit. nach Czerwick 2001 : 14). Czerwick merkt dazu an, dass in der wissenschaftlichen Literatur davon ausgegangen wird, dass demokratische Systeme nur überleben können, wenn sichergestellt ist, dass die öffentlichen Verwaltungen ein Mindestmaß an struktureller Übereinstimmung mit demokratischen Normen, Institutionen und Prinzipien aufweisen.

Vor diesem Hintergrund ist im Zusammenhang mit der (weiteren) Demokratisierung der Staaten des Westlichen Balkans und ihrem Wunsch einer Aufnahme in die Europäische Gemeinschaft die Frage nach dem Status quo der Verwaltung in diesen Ländern unumgänglich. Es wird deutlich, dass die öffentliche Verwaltung ein zentrales Element ist für die weitere Entwicklung, Demokratisierung und ultimativ den EU-Beitritt der Balkan-

staaten. Dennoch ist dieser Zusammenhang von der Forschung bislang wenig beachtet worden. Die vorliegende Arbeit versucht erste Schritte, um diese bemerkenswert große Forschungslücke zu schließen. In Anbetracht der kaum vorhandenen Literatur wird das Thema Verwaltungsmodernisierung im Westbalkan im Kontext der EU-Erweiterung in der vorliegenden Arbeit von mehreren Seiten betrachtet. Die historische Perspektive fließt mit ein, in der Hoffnung auch aus dieser Betrachtung Hinweise zur Beantwortung der Forschungsfragen zu erhalten.

1.5. Methodisches Konzept

In der vorliegenden Arbeit wird eine Annäherung an ein bisher weitgehend nicht untersuchtes Thema, die Bedeutung der Reform der öffentlichen Verwaltung im Westlichen Balkan im Kontext der EU-Erweiterung, vorgenommen. Da mit dieser Untersuchung quasi Neuland betreten wird, wurde eine Methode gewählt, die es ermöglicht, das Thema von unterschiedlichen Seiten aus zu betrachten. Gewählt wurde ein kaleidoskopisches Verfahren, mittels dessen versucht wird, Antworten auf die zentrale Frage und die weiterführenden Fragen der Untersuchung finden. Die Vorgehensweise in der vorliegenden Arbeit ist im Rahmen des Forschungsansatzes der Triangulation verortet. Triangulation findet vor allem in der empirischen Sozialforschung Anwendung. Mit unterschiedlichen Methoden oder Sichtweisen, bzw. Daten wird versucht ein Phänomen zu erklären. Ursprünglich kommt der Begriff Triangulation aus der Landvermessung, wo er folgendermaßen verwendet wird:

„Triangulation is the method of location of a point from two others of known distance apart, given the angles of the triangle formed by three points. By repeated application of the principle, if a series of points form the apices of a chain or network of connected triangles of which the angles are measured, the lengths of all the unknown sides and the relative positions of the points may be computed when the length of one of the sides is known“ (Clark 1951 : 145).

In der sozialwissenschaftlichen Forschung wurde die Triangulation als Methode entwickelt, um von verschiedenen Referenzpunkten aus die Position des (Forschungs-)Objektes zu lokalisieren (vgl. Smith 1975, zit. nach Jick 1983 : 136). Auf dieser Grundlage definiert Flick: „Triangulation beinhaltet die Einnahme verschiedener Perspektiven auf einen untersuchten Gegenstand oder allgemeiner: bei der Beantwortung von Forschungsfragen. Diese Perspektiven können sich in unterschiedlichen Methoden, die angewendet werden, und/oder unterschiedlichen gewählten theoretischen Zugängen konkretisieren, wobei beides wiederum miteinander in Zusammenhang steht bzw. verknüpft werden sollte. Weiterhin bezieht sie sich auf die Kombination unterschiedlicher Datensorten jeweils vor dem Hintergrund der auf die Daten jeweils eingenommenen theoretischen Perspektiven“ (Flick 2008 : 12).

1. EU-Beitritt als Option

In ähnlicher Weise resümiert Schirmer: „Triangulation meint – allgemein gesprochen – die Betrachtung eines ‚Punktes‘ aus mehreren Perspektiven mit dem Ziel, diesen Punkt umfassender oder vollständiger zu verstehen, sozusagen ein kompletteres Bild zu entwerfen; damit sollen gleichzeitig Verzerrungen oder Fehlblicke vermieden oder relativiert werden, die Resultat einer bestimmten Perspektive sind.“ (Schirmer 2009 : 100).

Der Kern der Triangulation als Methode in der sozialwissenschaftlichen Forschung ist die Kontrastierung. In der vorliegenden Arbeit werden die Erkenntnisse aus der Literaturanalyse anhand von Interviews mit Experten überprüft und so eine Kontrastierung vollzogen, die möglicherweise zu neuen Erkenntnissen und weiterführenden Fragestellungen führt. Diese Vorgehensweise erscheint als eine gute Grundlage für weitergehende Forschung zu dem bisher wenig beleuchteten Thema dieser Arbeit.

In der praktischen Anwendung kann man zwei unterschiedliche Lesarten zu Triangulation feststellen. Im ersten Fall wird die Triangulation als Validierung von Forschungsergebnissen durch die Verwendung unterschiedlicher Methoden gesehen. Eine andere Lesart ist die Triangulation mit dem Ziel, ein umfassenderes Bild des Gegenstandsbereichs zu erzielen und den Untersuchungsgegenstand von unterschiedlichen Perspektiven her zu betrachten (vgl. Kelle 2008 : 50). Für die vorliegende Untersuchung wird die Triangulation im letzteren Sinne verwandt.

Es wird versucht, über eine Betrachtung der historischen Verwaltungstradition und Verwaltungsentwicklung in drei benachbarten Ländern des Westlichen Balkans (Albanien, Mazedonien und Montenegro) Gemeinsamkeiten und Unterschiede aufzuspüren, die für den Status quo der Verwaltungsentwicklung in den Ländern relevant sein könnten.

Der aktuelle Bezugspunkt der Untersuchung und allen drei Untersuchungsländern gemein ist die Aufnahmeperspektive in die EU. Neben der Entwicklung der Beziehungen der Untersuchungsländer zur EU wird daher auch die Unterstützung der EU im Rahmen der Heranführungshilfe für die Aufnahmekandidaten beschrieben.

In einem weiteren Teil der Arbeit werden von der Verfasserin durchgeführte Experteninterviews zu den Forschungsfragen der Arbeit ausgewertet. Die Interviews betreffen thematisch den Status quo der Verwaltungsmodernisierung in den Untersuchungsländern und die Unterstützung durch die EU. Sechs Interviews wurden hierzu mit hochrangigen Beamten der EU und OECD / SIGMAs durchgeführt. Um die Perspektive in den Untersuchungsländern zu erfassen, wurden außerdem in jedem der drei Länder jeweils ein Vertreter der Regierung und ein Vertreter einer Nichtregierungsorganisation (NRO/NGO) interviewt. Alle Interviewpartner waren intensiv mit Verwaltungsmodernisierung befasst und sind in diesem Sinne Experten zum Thema. Insgesamt wurden also zwölf Interviews durchgeführt, die für die vorliegende Arbeit ausgewertet wurden.

In Anbetracht der noch sehr überschaubaren Literatur zum Prozess der Verwaltungsmod-

1. EU-Beitritt als Option

modernisierung in den Westbalkanländern unter dem Einfluss des EU-Erweiterungsprozesses stellt die Auswertung der Experteninterviews einen unverzichtbaren Beitrag dar. Dabei geht es nicht vorrangig um die Validierung von Ergebnissen der Literaturdurchsicht, sondern um eine Erweiterung der Forschungsperspektive unter Einschluss der persönlichen Erfahrungen und Meinungen von Experten, die sich mit dem Thema in der täglichen Berufspraxis beschäftigen.

In die vorliegende Untersuchung fließen ferner Eindrücke aus der eigenen beruflichen Praxis ein. Die Verfasserin hat mehrere Jahre für die OSZE in Südosteuropa im Bereich Demokratisierung vor allem in der Durchführung und Beobachtung von Wahlen gearbeitet (Kosovo noch unter internationaler Administration, Bosnien-Herzegowina, Albanien und Montenegro). Ein wiederkehrender Befund durchzieht diese jahrelange Beschäftigung. Einerseits handelt es sich bei dieser Region geografisch um Europa. Im gemeinsamen Land Jugoslawien bestanden über viele Jahre politisch und ökonomisch enge Kontakte mit den Ländern der EU und der EU als Institution. Andererseits erscheint die Region heute weit von Europa entfernt. So findet Berichterstattung in den westeuropäischen Medien kaum statt. Dieses mangelnde Interesse kann nur zum Teil mit den Kriegen Anfang der 90er Jahre erklärt werden, die zu ökonomischen und politischen Rückschritten führten.

Der Widerspruch zwischen einerseits geografischer Zugehörigkeit zu Europa und andererseits wahrnehmbar großer Entfernung zu Westeuropa spiegelt sich auch in der Herangehensweise der EU gegenüber der Region. Einerseits hat die EU den Staaten des Westbalkans seit 2003 einen Beitritt zur EU in Aussicht gestellt. Andererseits sind Auflagen seitens der EU formuliert worden, die in wesentlichen Punkten über die Anforderungen der früheren Aufnahmewellen hinausgehen. Auch wird die bisher gängige Praxis einer gemeinsamen EU-Aufnahme mehrerer Staaten für die Länder des Westbalkans ausgeschlossen.

1.6. Aufbau der Arbeit

Übergeordneter Bezugsrahmen für die vorliegende Arbeit ist zunächst die Konditionalität der EU, die derzeit den theoretischen Hauptstrang der Europäisierungsforschung darstellt. Das Konzept der Konditionalität wird im zweiten Kapitel aus der Demokratisierungs- und Transformationsforschung hergeleitet und bildet den ersten Rahmen der Untersuchung. Ebenfalls im zweiten Kapitel wird der Prozess der EU-Erweiterung in der Praxis dargestellt. Dabei wird auch ausführlich auf den Stellenwert der Verwaltungsmodernisierung in diesem Prozess eingegangen. Hierbei ist zentral, dass Verwaltungsentwicklung im Erweiterungsprogramm der EU nicht explizit vorkommt. Eine implizite Bezugnahme ist dennoch erkennbar mit dem Konzept des Europäischen Verwaltungsraums, das ebenfalls dargestellt wird. Für dieses Kapitel werden Veröffentlichungen der EU und anderer internationaler Akteure (OECD/SIGMA, UNDP, Weltbank usw.) hinsichtlich des Stellenwertes von Verwaltungsentwicklung innerhalb des Erweiterungsprozesses ausgewertet.

1. EU-Beitritt als Option

Ein wichtiger Teilaspekt der Betrachtung in diesem Kapitel ist die Auswertung der letzten Aufnahmewelle der EU hinsichtlich der Erfahrungen mit und der Nachhaltigkeit von Verwaltungsmodernisierung. Abschließend werden im zweiten Kapitel die Hilfen der EU für die Verwaltungsentwicklung in Kandidatenländern vorgestellt.

Die Ausgangslage auf dem Westbalkan ist Gegenstand des dritten Kapitels und bildet einen weiteren Rahmen für die Arbeit. Es wird auf die sozialistische (Jugoslawien) und kommunistische (Albanien) Verwaltungsgeschichte ebenso eingegangen wie auf die zeitlich davor gelagerten imperialen Einflüsse auf die Verwaltung (Österreich-Ungarn, Osmanisches Reich). Dieser Teil der Arbeit wird vorwiegend mittels einer Literatur-Auswertung durchgeführt. Auch die Sichtung von Akten der Österreichischen Militärverwaltung in Montenegro und Albanien während des Ersten Weltkrieges durch die Autorin im Staatsarchiv in Wien fließt in diesen Teil der Untersuchung ein. Als Bezugsrahmen dieses Teiles der Arbeit dient der Legacy-Ansatz, der auch für die vergleichende Verwaltungsforschung anwendbar ist. An die historische Betrachtung schließt sich die kursorische Darstellung der Verwaltungsentwicklung in den drei Untersuchungsländern in der Demokratie an.

Der empirische Teil der Arbeit folgt im vierten Kapitel, bestehend aus zwölf Experteninterviews. Im ersten Teil dieses Kapitels wird die angewandte Methode für die Durchführung der Experteninterviews dargestellt, einschließlich des Vorgehens bei der Auswertung. Im Hauptteil des vierten Kapitels werden die Ergebnisse der Experteninterviews analog der behandelten Themenstränge dargestellt und analysiert.

Das Gesamtergebnis der Untersuchung wird in fünften Kapitel zusammengefasst dargestellt.

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

Ob und in welchem Umfang die EU erweitert werden soll, ist eine politische Entscheidung. Auch die zeitlichen Abläufe für den Beitritt von Staaten zur EU werden durch politische Entscheidungen dominiert, wenngleich für diesen Aspekt binnenorganisatorische Abläufe informell ebenfalls von Bedeutung sein könnten. Die Gestaltung eines Beitrittsprozesses wirft viele Fragen auf, die teils fallspezifisch, teils allgemeiner Art sind. In Betracht kommen politische, ökonomische, soziale und administrative Probleme des gewünschten oder notwendigen Wandels.

Prozesse des Wandels sind sowohl Gegenstand verschiedener theoretischer Überlegungen als auch eine Gelegenheit, entsprechende Praxiserfahrungen zu sammeln. Da die EU seit ihrer Gründung bereits mehrfach erweitert wurde, liegt schon ein umfangreiches Praxiswissen zu Beitrittsprozessen zur EU vor; von diesem ist allerdings nicht genau bekannt, in welchem Umfang es fallspezifisch oder wieweit es übertragbar ist.

2.1. Forschungsansätze zum politischen Wandel in Europa

Prozesse des politischen Wandels sind weltweit mit unterschiedlicher Intensität und aufgrund verschiedenartiger Impulse unter dem Einfluss unterschiedlicher Rahmenbedingungen zu beobachten. Schwerpunkte sind die Umwandlung traditionell regierter Länder zu modernen Staaten, wie insbesondere im Rahmen der westlichen Entwicklungshilfe, und aktuell die Umwälzungen in Nordafrika, sowie die Transformation vormals sozialistisch beherrschter Länder in demokratisch regierte Staaten in Osteuropa. Die Aufnahme von Staaten in die Europäische Union stellt für diese ebenfalls einen grundlegenden Wandel dar, zu dessen Beschreibung und Gestaltung allgemeine Forschungsergebnisse aus den verschiedenen Prozessen des politischen Wandels herangezogen werden können. Die Forschungsrichtung der Europäisierungsforschung und hier insbesondere das Konzept der Konditionalität ist der in der Europäisierungsforschung vorherrschende Ansatz zur Erklärung verschiedenster Prozesse, welche die EU als supranationale Organisation entfaltet. Die Europäisierungsforschung wird als zentraler Ansatz ausführlich dargestellt, insbesondere die in ihrem Umfeld entwickelte Konditionalitätsforschung. Diese Forschungsrichtung ist von besonderer Bedeutung für die vorliegende Arbeit, da die Verwaltungsmodernisierung ein wesentliches Element der EU-Bedingungen für die Aufnahme der Westbalkanstaaten ist. Im Folgenden werden diese Forschungsrichtungen aus der Transitionsforschung hergeleitet mit den konkreten Fragestellungen der Europäisierungsforschung und der Konditionalitätsforschung.

2.1.1. Transitionsforschung

Die Transitionsforschung, die sich traditionell mit Entwicklungsländern beschäftigte, erfuhr durch die politische Wende in Osteuropa eine neue Ausrichtung. Nach dem Systemwechsel in den Ländern Mittel- und Osteuropas war die wissenschaftliche Aufarbeitung der Geschehnisse zunächst von wirtschaftswissenschaftlichen Konzeptionen beherrscht, die sich vor allem mit dem Wechsel der Wirtschaftsweise von zentraler Planwirtschaft zu Marktwirtschaft befassten. Die auch stattfindenden politischen Transformationsprozesse wurden in der Folge ebenfalls nach und nach mit Erklärungsmodellen begleitet. Es entstanden Staatenanalysen und Analysen spezifischer Systembereiche mit ökonomischem, demokratietheoretischem oder soziologischem Schwerpunkt (vgl. Huszák 2005 : 54ff).

König definiert den Prozess der Transition in den neu entstandenen Ländern Osteuropas eher als einen der Transformation. „It is evident that the transition from command to market economy and from totalitarian state to a pluralist state, multiparty democracy is not only a transition in itself but rather a long process of transformation and it requires essential reforms in the basic functions and institutions of the state“ (vgl. König 1992).

Der Einfluss der EU als einer der wesentlichen Geber kam zunehmend in den Blick als externer Akteur der Transformation. Von Beyme konstatiert in diesem Zusammenhang, dass der „internationale Einfluss der etablierten Demokratien auf die neuen Systeme (...) eine neue Dimension in der Weltgeschichte“ darstellt (Beyme 1994 : 158). Whitehead geht von drei Formen der Demokratisierung aus, erstens der auferlegten Demokratisierung, zweitens Demokratisierung durch Dekolonisierung und drittens Demokratisierung durch Konvergenz (vgl. Whitehead 1996). Pridham entwickelt ein Konzept der interaktiven Prozesse zwischen externen (vor allem internationalen Organisationen) und innerstaatlichen Akteuren (vgl. Pridham 1991; Pridham 1995; Pridham 2008), während das Konzept der Diffusion bzw. einer Art „Schneeballeffekt“ bei der Demokratisierung von Huntington stammt (vgl. Huntington 1991). Eine Aufarbeitung des Systemwandels in Osteuropa unter Betrachtung externer Faktoren findet statt; diese werden allerdings noch nicht in einem ausreichenden Maße in theoretische Erklärungszusammenhänge eingebunden: „...even though the influence of international factors has been widely acknowledged, these still have not been fully integrated into theoretical frameworks aiming to explain the dynamics or failure of post communist transitions“ (Dimitrova und Pridham 2004 : 93).

Im Rahmen der Transitionsforschung wird der Erkenntnis, dass der Beitritt zur EU spezifische Transformationsergebnisse zeitigt, zunehmend Raum gegeben. Forschung zum Institutionenwandel zentralstaatlicher Administration in nachkommunistischen Ländern im Rahmen der Transformations- und Integrationsforschung ist dagegen noch eher unterentwickelt. Nur selten wird auf die Entwicklung der Ministerialbürokratien und Regierungen in einem engeren Sinne Bezug genommen. Insbesondere Probleme mit der administrativen Kapazität der neuen Mitgliedsländer werden, so Lippert und Umbach, lediglich auf allgemeine Weise abgehandelt. “Therefore, the cross-country research on

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

the administrative developments under the pressure of Europeanisation is particularly relevant" (Lippert und Umbach 2005 : 17). Auch Luchterhand konstatiert schon 2001 im Vorwort seiner Analyse zu Verwaltung und Verwaltungsrecht im Erneuerungsprozess Osteuropas: „Dass die tatsächliche Erfüllung der Beitrittsvoraussetzungen – unterhalb einer demokratischen und menschenrechtskonformen Verfassung – nicht nur von einem EU-kompatiblen Wirtschaftssystem abhängt, sondern kaum weniger von einer leistungsstarken und rechtsstaatlich fundierten öffentlichen Verwaltung, hat man daneben weithin kaum zur Kenntnis genommen“ (Luchterhand 2001 : 6).

Die Transitionsforschung mit ihrer Untersuchung des politischen Wandels ist für die vorliegende Arbeit besonders fruchtbar. Im Zuge der EU-Erweiterung kam auch die EU als externer Akteur mit Einfluss auf Beitrittsländer in den Blick der Transitionsforschung. Die Betrachtung von Institutionenwandel als erklärtem Ziel dieser Forschungsrichtung bietet sich somit auch für die Betrachtung der Verwaltungsentwicklung an.

2.1.2. Neo-Institutionalismus als Ansatz zur Erklärung des Wandels

Der Neo-Institutionalismus, der von der Bedeutung der Institutionen für soziales Handeln ausgeht, kann als Gegenbewegung zu dem in den USA seit den 1960er Jahren dominanten „Behaviouralismus“ betrachtet werden. Dieser versuchte politische Phänomene vor allem über individuelle Einstellungen und individuelles Verhalten zu erklären. Ausgangspunkt der Kritik an einem rein verhaltenswissenschaftlichen Erklärungskonzept war die fehlende Erfassung der wachsenden Bedeutung von Institutionen. Der Zusammenbruch der Staaten in Ost- und Mitteleuropa und die damit einsetzende Erforschung der Transformationsprozesse brachte die Institutionen erneut in den Blick. Die zunächst vorherrschende Einschätzung, dass es sich in diesen Ländern im Wesentlichen um „nachholende Modernisierung“ handelt, wurde angesichts wirtschaftlicher Probleme und ethnischer Auseinandersetzungen zunehmend fragwürdig. Die Sichtweise verschob sich zunehmend hin zur Annahme, dass die Wandlungsprozesse nicht in logischer Folge ablaufen, sondern dass man von Prozessen ausgehen muss, die geprägt sind von Verteilungskämpfen und traditionellen institutionellen Einflüssen. So „finden sich in den Gesellschaften Ost- und Mitteleuropas zahlreiche so genannte institutionelle Hinterlassenschaften (institutional legacies), d.h. Routinen, Regeln und soziale Bindungen¹, die den Verlauf der Transformation maßgeblich beeinflussen“ (vgl. Schulze 1997 : 5). Es wird also nach der Veränderung des institutionellen Gefüges durch Anpassungsprozesse unterschiedlichster Art und Geschwindigkeit gefragt.

Im „neuen“ Institutionalismus in der Politikwissenschaft, der seit den 1970er Jahren verstärkt zum Einsatz kommt, unterscheidet man im Wesentlichen drei Varianten.

Erstens gibt es eine stark vom Rational-Choice-Ansatz bestimmte Richtung, die sich mit der Wirkung politischer Institutionen in den verfassungsmäßigen Entscheidungsgremien befasst. In Rational-Choice-Ansätzen ist das politisch-soziale System Untersuchungsgegen-

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

stand. Grundlage für die Analyse ist das Konzept des methodologischen Individualismus, wonach Entscheidungen immer nur von weitgehend rational handelnden Individuen getroffen werden können und somit Handlungen von Kollektiven (z.B. Behörden) eine Anhäufung von Einzelfallentscheidungen seien. Dabei werden strukturelle Faktoren weitgehend ausgeblendet bei vorwiegender Berücksichtigung der angenommenen Interessen der beteiligten Akteure. Putnam entwickelt für den Blick auf die europäische Integration ein Zwei-Ebenen-Modell. Er geht davon aus, dass bei Verhandlungen über internationale Kooperationen gesellschaftliche Akteure auf nationaler Ebene Druck auf die Regierung ausüben, um ihre Ziele zu realisieren. Gleichzeitig werden von den nationalen Regierungen die Verhandlungen auf internationaler Ebene genutzt, um den Erwartungen der einheimischen Akteure nachzukommen bzw. zu entkommen (vgl. Putnam 1988). Kritik an den akteursorientierten Ansätzen stellt vor allem auf die mangelnde Berücksichtigung struktureller und institutioneller Rahmenbedingungen ab.

Zweitens gibt es eine kulturalistisch-konstruktivistische Variante, die sich vom Rational-Choice-Modell abgrenzt. Hierfür steht der Ansatz von March und Olsen. Diese definieren Institutionen als ein Gefüge aus Regeln und Verhaltensroutinen, die durch soziale Werte und Normen bedingt sind und so die Akteursreaktionen beeinflussen. Es kann daher kaum zu identisch ausgeprägten Institutionen kommen bei unterschiedlichen kulturellen und sozialen Rahmenbedingungen (vgl. March und Olsen 1989 : 17).

Drittens gibt es die vermittelnde Variante des sogenannten historischen Institutionalismus. (Hall und R. 1996; Steinmo, Thelen und Longstreth 1992). Die Wirkung von Institutionen wird historisch sowie national und sektoral vergleichend untersucht. Der historisch-soziologische Ansatz entspringt der vergleichenden Regierungslehre und stellt den Staat als zentralen Akteur mit seinen Machtpotenzialen in den Mittelpunkt.

Im Zentrum der Untersuchungen im Rahmen des Neo-Institutionalismus stehen die Beweggründe für institutionelle Änderungen und die Frage, wie die neuen Spielregeln nach Überwindung der alten Regeln und Handlungsmuster verfestigt und angenommen werden. Vor allem die Mechanismen des Wandels sind im Blick sowie der Einfluss des veränderten Umfelds auf die Politikgestaltung (vgl. Huszák 2005).

Kennzeichnend für die aktuellen Forschungen nach den neo-institutionalistischen Konzepten ist die Konzentration auf die Bedeutung der Institutionen bei der Betrachtung gesellschaftlichen Wandels. Dies insbesondere in Abgrenzung zu verhaltenswissenschaftlichen Erklärungsansätzen, die in den Sozialwissenschaften in der USA seit den 1960er Jahren vorherrschend waren. Die Europäisierungsforschung kann als eine Weiterentwicklung der neo-institutionellen Theorien gesehen werden.

Auf Basis der bisher dargestellten Ansätze zum politischen Wandel wird zunächst die Europäisierungsforschung näher beleuchtet; diese stellt eine weitere Konkretisierung der Transitionsforschung im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung dar. In einem weiteren

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

Schritt wird auf eine Unterkategorie der Europäisierungsforschung, die Konditionalitätsforschung, eingegangen. Forschungen zur Konditionalität haben insbesondere in Bezug auf die politischen Kriterien im Erweiterungsprozess Relevanz. Die Verwaltungsentwicklung in den Beitrittsländern wird von der EU unter politischen Kriterien betrachtet.

2.1.3. Europäisierungsforschung

Die Rolle der EG/EU im Zusammenhang mit Demokratisierung war im Prinzip vor 1989 nicht im Blick und auch anlässlich der Süderweiterung (überraschenderweise) nicht beleuchtet worden (vgl. Kneuer 2007). Bezogen auf Mittel- und Osteuropa beschäftigte sich die Europa-forschung vor allem mit den technischen Aspekten der Assoziierung (Europaabkommen) im Rahmen des Heranführungs- und Beitrittsprozesses (Lippert und Becker 1998; Lippert und Schneider 1995). Weiterhin wurden die sich entwickelnden Beziehungen zwischen der EU und den Beitrittsländern thematisiert (Mayhew 1998; Torreblanca 1997). Die klassische Integrationsforschung beleuchtete vor allem, ob und wie die Mitgliedstaaten auf die Entwicklung supranationaler Institutionen und Politiken einwirkten. Ein Perspektivwechsel seit Mitte der 1990er Jahre führte zur zunehmenden Beschäftigung mit der Frage nach dem Einfluss der EU und den Effekten auf nationale Systeme (vgl. Kneuer 2009 : 21). Damit war der Paradigmenwechsel vollzogen und die nun Europäisierungsforschung genannte Betrachtungsweise basierte auf der These, dass die EU unterschiedliche Effekte in den Mitgliedstaaten hervorrufen kann. Die einsetzende Theoriebildung versuchte den Einfluss und die Wirkung der EU auf die Mitgliedstaaten und die dort ablaufenden Prozesse, Politikinhalt, Einstellungen und Normen zu beschreiben (Börzel 2000; Börzel und Risse 2000; Radaelli 2000; Kohler-Koch 2000; Featherstone und Radaelli 2003). Es wurde der Frage nachgegangen, ob die EU zu policy-Veränderungen führt, zur Transformation von Institutionen, oder sogar zu Identitätsveränderungen (Mény 1996; Knill und Lenschow 2001; Featherstone und Radaelli 2003; Börzel und Risse 2007).

Im Allgemeinen wird unter Europäisierung das Zusammenwirken der folgenden drei Zusammenhänge verstanden:

- Die Herausbildung und Entwicklung spezifischer Strukturen von governance auf europäischer Ebene (vgl. Risse, Cowles und Caporaso 2001 : 3), (vgl. Radaelli und Pasquier 2007 : 36).
- Europäisierung als „top-down“ Prozess, der durch Institutionen und Entscheidungen auf der Ebene der EU die nationalen policies und Institutionen formt (vgl. Héritier 2001).
- Ein Prozess mit folgenden Schritten: a) Konstruktion, b) Diffusion und c) Institutionalisierung von Normen, Glaubenssätzen und informellen Regeln, Abläufen, policy Paradigmen, Stilen und „der Art wie Dinge getan werden“. Diese sind zunächst durch den EU-policy-Prozess definiert und werden dann auf die nationale

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

Ebene übertragen und in die öffentlichen Debatten, politischen Vorgaben und Institutionen übernommen. Diese letzte Beschreibung basiert auf der Annahme der Europäisierung als Institutionalisierung und interaktivem Prozess, der über einen ein-direktionalen Mechanismus als Reaktion auf Europa und auch über das Konzept des „impact“ oder Einflusses der EU auf nationale Systeme hinausgeht. Damit ist keine vertikale Anpassung gemeint, sondern ein Sozialisierungsprozess im umfassenden Sinne (vgl. **Featherstone/Radaelli 2003**; Featherstone und Radaelli 2003; Olsen 2002).

Der letztgenannte Ansatz betrachtet unter verschiedenen Blickwinkeln und in einer diskursiven Herangehensweise, wie nationale Veränderungen geschehen. Zwar kann man mit definierten Kriterien den Grad der Europäisierung messen oder doch beschreiben, allerdings ist ein besonderes Problem immer die Abgrenzung von Anpassung und Transformation (vgl. Radaelli und Pasquier 2007 : 40).

Die klassischen Probleme von Forschung zur Europäisierung sind a) Voreingenommenheit bei der Beurteilung des Einflusses der EU auf die nationalen Policies und Politik und b) die Annahme, dass es sich bei nationalen Veränderungen, die den Brüsseler Vorschlägen ähnlich sind, um Europäisierung handelt (vgl. Radaelli und Pasquier 2007 : 40). Oder wie Goetz warnt: „Europeanization can very easily become a cause in the search of an effect (at the domestic level)“ (K. H. Goetz 2001a : 211). Noch kritischer wird von Mair angemerkt: „Europeanization and globalization are becoming catch-all, default explananda for almost everything that cannot otherwise be explained at the domestic level“ (Mair 2004 : 339).

Die Konzepte der Europäisierung wurden zunächst fast ausschließlich auf Mitglieder der EU angewandt. Erst seit der letzten Erweiterungswelle gibt es Studien, die sich im Rahmen der Europäisierungsforschung auch mit Regionen außerhalb der Grenzen der EU beschäftigen (Lippert, Umbach und Wolfgang Wessels 2001; Grabbe 2003; Papadimitriou 2002; Lavenex 2004; Schimmelfennig und Sedelmeier 2005b; Schimmelfennig und Sedelmeier 2005a). Die aktuellen Ansätze der Europäisierungsforschung sind für empirische Studien vor allem in drei Richtungen nutzbar gemacht worden: Europäisierung als Policy-Veränderung, Europäisierung als Institutionenveränderung sowie Europäisierung und EU-Erweiterung. Diese drei Stränge der Europäisierungsforschung werden im Folgenden kurz dargestellt.

2.1.3.1. Europäisierung als Policy-Veränderung

Eine Reihe von empirischen Studien wurde zur Europäisierung der politischen Institutionen und Entscheidungsprozesse einzelner Staaten oder als Ländervergleiche durchgeführt. Vor allem Frankreich, Deutschland und Großbritannien dienten dabei als Untersuchungsländer. Weiterhin gibt es Untersuchungen zu einzelnen policy-Feldern. Hier wird oft nach der nationalen Umsetzung der EU-Vorgaben in den Mitgliedstaaten gefragt. Studien in dieser Kategorie beschäftigen sich bislang vor allem mit Umweltpolitik, Sozial- oder Regio-

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

nalpolitik, seltener mit Landwirtschafts-, Gesundheits- Wettbewerbs- oder Kulturpolitik. Die Themen Außen- und Sicherheitspolitik sowie Justiz- und Innenpolitik waren bislang selten im Forschungsinteresse, mit Ausnahmen zur Immigrations- und Asylpolitik (vgl. Bulmer 2007 : 57). Die vorgelegten Studien zeigen, dass der Einfluss der EU im Bereich der Umweltpolitik und der Sozialpolitik zu höheren Standards in den Mitgliedsländern geführt hat, wobei die südlichen Mitgliedstaaten stärker von Veränderung betroffen waren. Auch wurden neue Instrumente der Politikgestaltung übernommen, die z.B. auf einer stärkeren Einbeziehung von verschiedenen sozialen Gruppen basieren oder auf politikfeldübergreifender Kooperation. In Bereichen, in denen die EU großen Eingriffseinfluss hat, ist es dennoch nicht zu einem einheitlichen Politikstil gekommen (vgl. Börzel und Risse 2007 : 486).

2.1.3.2. Europäisierung als Institutionenveränderung

Studien in diesem Bereich haben sich mit Fragen beschäftigt, inwieweit europäische Prozesse sich auf die Beziehungen zwischen Regierungen, nationalen Bürokratien und administrativen Prozessen, Regulierungsstrategien, Justizstrukturen oder die Beziehungen zwischen Legislative und Exekutive auswirken. Diese Studien kommen zu keinem eindeutigen Ergebnis. Manche Studien fanden heraus, dass nationale Institutionen dem europäischen Einfluss im Wesentlichen standgehalten haben, während andere Studien davon ausgehen, dass die EU die nationalen Systeme föderalisiert oder pluralisiert habe. Börzel und Risse sehen in diesen Ergebnissen die Kontroverse gespiegelt, ob die EU-Integration den Staat stärkt, schwächt oder transformiert. Für nationale Verwaltungen konstatieren sie, dass diese die Anforderungen der EU erfüllt haben, aber die konkrete Umsetzung unterschiedlich ausfällt und maßgeblich von den schon existierenden Institutionen abhängt. „National administrations have responded to the ‚demands of EU membership‘ but institutional adaptation differs significantly and is mediated by pre-existing institutions“ (Börzel und Risse 2007 : 487).

2.1.3.3. Europäisierung und EU-Erweiterung

Die EU-Erweiterung nach Osteuropa bot eine gute Möglichkeit, die Hypothesen der Europäisierungsforschung zu testen. Die Länder Ost- und Mitteleuropas, insbesondere die post-kommunistischen Länder, hatten eine andere historische Einbindung als westeuropäische Demokratien und sie hatten wenig Möglichkeit, selbst Einfluss auf die EU-Politik auszuüben. Diese Länder hatten den Acquis zu übernehmen und standen damit unter einem erheblichen Anpassungsdruck. Damit verbunden war die Vermutung, dass sie die EU-Modelle stärker internalisieren aufgrund der Schnelligkeit, mit der sie EU-Vorgaben übernehmen mussten angesichts des großen Umfangs der zu übernehmenden EU-Agenda und dank der größeren Offenheit für EU-Modelle im Rahmen des post-kommunistischen Transformationsprozesses (vgl. Grabbe 2003). Doch die Studien zeichnen kein eindeutiges Bild. Die meisten Forscher stimmen darin überein, dass die EU-Erweiterung den

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

Hauptstimulus darstellte und die Übernahme des *Acquis communautaire* ja auch die Aufnahmebedingung war. Dies bedeutete auch, dass Europäisierung in diesem Zusammenhang eher ein top-down Prozess und eine „Einbahnstraße“ war. Zwar zeigte sich, dass die wesentlichen Verwaltungseinheiten gestärkt wurden, die Entwicklung eines nicht-politisierten civil service begünstigt wurde und ein gewisser Grad an Dezentralisierung erreicht wurde, zumindest im Gegensatz zur kommunistischen Zeit. Dennoch variieren die Auswirkungen auf Institutionen und Politik erheblich. Schimmelfenning zeigt, dass die politische Konditionalität der EU nur in instabilen Demokratien zur Festigung von liberalen Politiken führte. In Ländern mit starken Demokratien oder autokratisch regierten Ländern wirkte die politische Konditionalität nicht. Darüber hinaus könnte die starke top-down Orientierung zu einer oberflächlichen Europäisierung führen oder gar zu Revisionen, da die Veränderungen sehr schnell vollzogen wurden und wenig Spielraum zum sozialen Lernen boten (vgl. Börzel und Risse 2007 : 490).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Europäisierungsforschung im Rahmen der Transformationsforschung entstanden ist. Zunächst wurde vor allem der Einfluss der EU auf nationale Politik und Institutionen in den Mitgliedsländern untersucht. In der praktischen Anwendung auf unterschiedliche Politikfelder stellte sich heraus, dass vor allem im Bereich der Umwelt- und Sozialpolitik durch Anforderungen der EU insgesamt höhere Standards zur Durchsetzung kamen.

In der vergleichenden Betrachtung zur institutionellen Veränderung durch EU-Politik zeichnen entsprechende Studien kein eindeutiges Bild. In einigen Fällen wird ein Standhalten der Institutionen gegenüber EU-Einflüssen konstatiert, während andere Untersuchungen von einer Pluralisierung der nationalen Systeme ausgehen.

In Bezug auf die EU-Erweiterung kommt die Europäisierungsforschung ebenfalls zu unterschiedlichen Einschätzungen. Allerdings geht die Mehrheit der Untersuchungen von einem „top down“ Prozess aus, der mit der Übernahme des *Acquis communautaire* als Beitrittsbedingung verbunden ist. Nach diesen Studien ist die Übernahme europäischer Standards nur vordergründig erfolgt, um den Anforderungen für eine EU-Mitgliedschaft zu genügen. Eine wesentliche Institutionenveränderung hätte nach dieser Sichtweise nicht stattgefunden. Dies vor allem, weil unter Zeitdruck ein umfassendes soziales Lernen als Voraussetzung zu umfassender Veränderungen der nationalen Institutionen nicht stattgefunden hat.

2.1.4. Konditionalität als Konzept

Das Konzept der politischen Konditionalität kommt aus der Entwicklungszusammenarbeit als ein Instrument bei der Durchsetzung von Reformen, die explizit oder implizit auf Demokratisierung abzielen. Dabei werden generell positive und negative Konditionalität unterschieden. Positive Konditionalität macht die Mittelvergabe von der Implementierung von Reformmaßnahmen abhängig, während negative Konditionalität die Kürzung oder

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

Einstellung der Unterstützungsleistungen bedeutet, wenn die Empfängerseite vereinbarte Auflagen nicht eingehalten hat (vgl. A. Schmitz 2009 : 127). Bis in die 1990er Jahre waren Zuwendungen der internationalen Finanzinstitutionen meist mit Strukturanpassungsmaßnahmen verbunden, die von den Empfängerländern durchzuführen waren. Untersuchungen zur Wirksamkeit solcher Programme kamen generell zu dem Ergebnis, dass die Wirksamkeit der ökonomischen Konditionalität der Strukturanpassungsprogramme oft nicht nachweisbar ist oder bestehende Probleme noch verschärft (**morrissey**; Killick 1998).

Eine andere Richtung schlagen die Konzepte „policy transfer“ und „lessons learning“ vor. Diese entstammen dem Forschungsfeld der Vergleichenden Politikwissenschaft, das vor allem in den 1990er Jahren neue Impulse entwickelte. Gefragt wird hier, wie nationale Politik durch das Lernen von erfolgreichen Beispielen anderer Länder verbessert werden kann. Der Bertelsmann-Index und der Governance-Index der Weltbank stehen in dieser Tradition. Die neue Denkrichtung geht von einer „demokratisierten“ Konditionalität aus, die als wechselseitiger Prozess verstanden wird, in dessen Verlauf sich Geber und Empfänger auf gemeinsame Ziele verständigen unter Einbezug von Dialog und Monitoring.

2.1.4.1. Konditionalitätsforschung im Rahmen der Europäisierungsforschung

Der zunehmende Gebrauch der Konditionalität seitens der EU in den späten 1990er und frühen 2000er Jahren ging einher mit einer Expansion der Forschung zum Einfluss der Konditionalität auf unterschiedliche Länder, Politikfelder und institutionelle Gegebenheiten (Grabbe 1999; Grabbe 2001; Grabbe 2003; Schimmelfennig und Sedelmeier 2004; Schimmelfennig und Sedelmeier 2005b; Schimmelfennig und Sedelmeier 2005a; Vachudova 2001; Vachudova 2005). Es sind einige vergleichende Studien entstanden zu den Demokratisierungseffekten der EU. Diese Studien kommen zu einer Reihe von übereinstimmenden Erkenntnissen hinsichtlich der Effektivität der EU als Demokratie-Förderer. Es wird davon ausgegangen, dass die Anwendung von Konditionalität wesentliche Erfolgsvoraussetzung ist. Dabei ist zunächst politische Konditionalität zu nennen (Kelley 2004; Kubicek 2003; Pridham 2005; Schimmelfennig, Engert und Knobel 2006; Vachudova 2005; Youngs 2001). Die als wahrscheinlich angenommene Aufnahme in die EU bei erfolgreichen demokratischen Reformen wird als das effektivste Element der EU-Strategien eingeschätzt. Weiterhin stimmen die Studien darin überein, dass außerhalb von Europa, d.h. ohne Mitgliedsperspektive, die politische Konditionalität mit ihrer Demokratieförderung weniger erfolgreich ist. Grundsätzlich kommen die Studien zu dem Ergebnis, dass sogar in einer Situation, wo die Mitgliedsperspektive sehr glaubhaft ist, weitere Faktoren hinzukommen müssen. Förderliche politische Umstände in den Zielländern sind dabei wesentlich, um einen positiven Demokratisierungseffekt zu erreichen (vgl. Schimmelfennig und Schwellnus 2007 : 273).

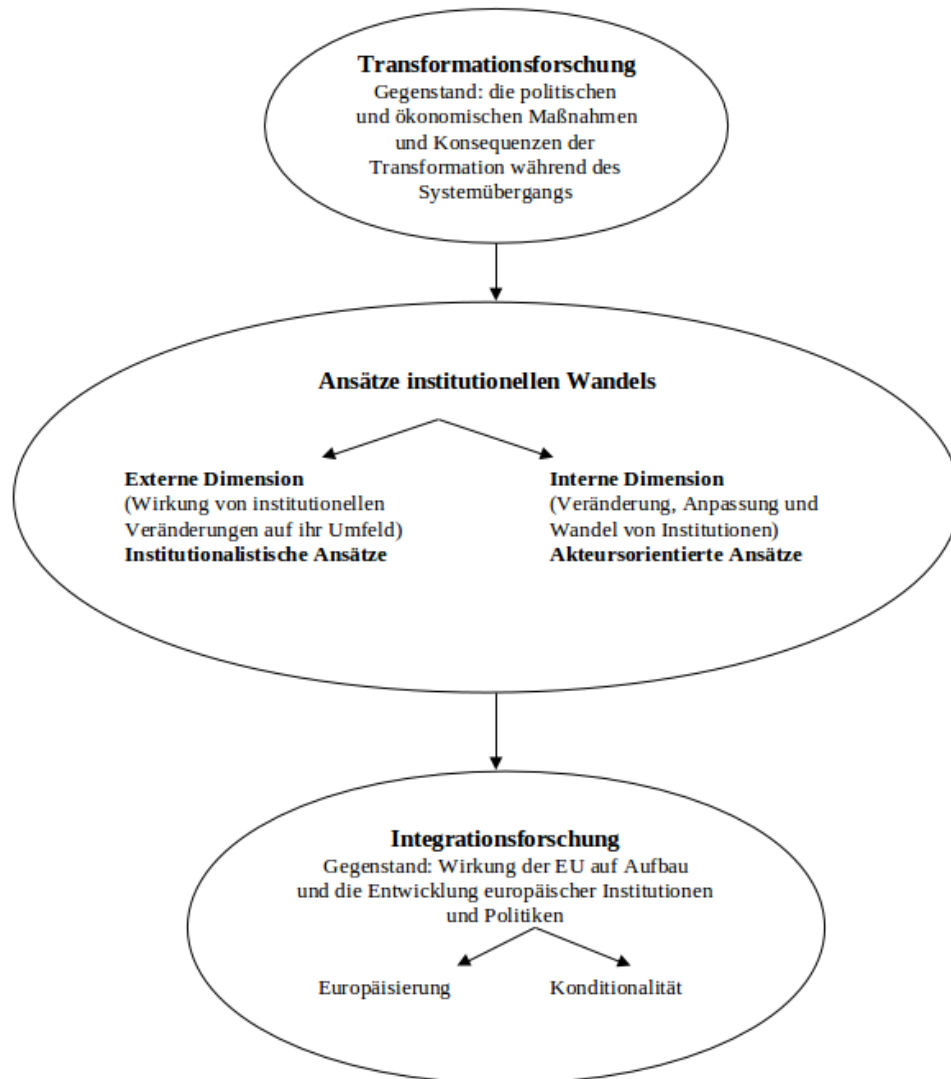
Inzwischen liegen auch einige empirische Untersuchungen vor zu den Auswirkungen des EU-Beitritts in den mittel- und osteuropäischen Staaten (Dimitrova 2002; Grabbe 2005;

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

Kneuer 2007; Linden 2002; Schimmelfennig und Sedelmeier 2005c). Diese Studien gehen von einer generell erfolgreichen Wirkung der EU-Konditionalität aus, da die Reformen in den entsprechenden Ländern umgesetzt wurden oder Regierungen, die von der EU kritisiert wurden, abgewählt wurden (vgl. Brusis 2009 : 196).

Einen Überblick zu den Ansätzen zur Erforschung des Europäischen Integrationsprozesses auf die institutionellen Strukturen der Mitgliedstaaten liefert folgendes Schema:

Abb 2.1.: Überblick über die Forschung zu Europäisierung und Konditionalisierung



(Quelle: in Anlehnung an Huszák 2005 : 75)

Erkennbar ist aus diesem Schema die Einbettung der Europäisierungs- und der Konditionalitätsforschung in die übergeordneten theoretischen Konzepte Integrationsforschung, Forschung zu institutionellem Wandel und Transitionsforschung.

Moravcsik und Vachudova gehen von einer asymmetrischen Interdependenz aus zwischen Beitrittskandidat und der EU. Bei positiv verlaufender Konditionalität schätzen

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

die Kandidatenländer die politischen Kosten der Anpassung ihrer nationalen Politiken niedriger ein als einen möglichen Ausschluss aus der EU und die damit verbundenen Nachteile (vgl. Moravcsik und Vachudova 2003 : 44).

Schimmelfennig und Sedelmeier schlagen ein „external incentives“ Modell vor, das den Erfolg der EU-Konditionalität anhand von vier Faktoren beschreibt. Diese Faktoren führen dazu, dass nationale Regierungen EU-Regeln übernehmen, wenn die Vorteile größer sind als die Kosten der Anpassung. Die vier Faktoren sind „the determinacy of conditions, the size and speed of rewards, the credibility of threats and promises and size of adaption costs“ (Schimmelfennig und Sedelmeier 2005b : 12). Angewandt auf die neuen EU-Mitgliedsländer kommen die Autoren zu dem Schluss, dass das „external incentives“ Modell von dem Typ der Konditionalität abhängt, wobei die Acquis-Konditionalität besser abschnitt als die politische Konditionalität (vgl. Schimmelfennig und Sedelmeier 2005a : 212). Die empirische Überprüfung führt zu dem Schluss, dass die Glaubwürdigkeit der Belohnung und die Höhe der politischen Anpassungskosten ausschlaggebend waren bei der Entscheidung der Anpassung an EU-Konzepte. Hinsichtlich der Glaubwürdigkeit erhöhte die Eröffnung von Verhandlungen die Wahrscheinlichkeit von nationalen Anpassungen, da sich damit in den Augen der Kandidatenländer der Wille der EU zeigte, die Verhandlungen auch zu einem Abschluss zu bringen (vgl. Schimmelfennig und Sedelmeier 2005a : 215). Weiterhin nimmt die Gefahr des Ausschlusses von der EU-Mitgliedschaft ab, je weiter der Assoziierungsprozess fortschreitet (vgl. Dimitrova 2005). Allerdings zeigte sich auch, dass hohe Anpassungskosten, die die Sicherheit oder Integrität des Staates oder das Überleben der Regierung gefährdeten, eine starke Behinderung darstellten, sogar bei glaubwürdigen Anreizen der EU. Nur im allerletzten Stadium der Verhandlungen („end-game“) haben die Staaten die Anpassungsleistungen vollzogen, sogar bei kurzfristigen hohen politischen Anpassungskosten im eigenen Land (vgl. Schimmelfennig, Engert und Knobel 2006 : 921).

Huszka merkt in Bezug auf die Anwendung dieses „external incentives“ Modells auf den Balkan an: „However, while this ‘external incentive model’ according to which external rewards help elites to overcome domestic costs worked effectively in Central and Eastern Europe, its application to the Western Balkans is more problematic“ (Huszka 2010 : 10). Hinzu kommt, dass die Mitgliedschaft für die in der vorliegenden Arbeit betrachteten Balkanstaaten noch stark in der Zukunft liegt. Daher sind die Belohnungen, die aktuell möglich sind, eher beschränkt.

Brusis konstatiert, dass demokratische Reformen verschiedene Ursachen haben und er geht davon aus, dass die Konditionalität der EU einen wesentlichen Einfluss hat, gibt aber auch zu bedenken: „Von der EU oder anderen externen Demokratisierungsakteuren gestellte Anforderungen sind aber weder a priori notwendige, noch hinreichende Bedingungen für innerstaatlichen Wandel“ (Brusis 2005 : 298).

2.1.4.2. Öffentliche Verwaltung und politische Konditionalität

Die Notwendigkeit einer stabilen, effektiven und transparenten Verwaltung ist im Hinblick auf die Fähigkeit zur Übernahme des *Acquis communautaire* wichtig und wird in den Handreichungen der EU zur Übernahme des *Acquis* folgendermaßen formuliert: “A candidate country preparing for accession to the EU must bring its institutions, management capacity and administrative and judicial systems up to Union standards with a view to implementing the *acquis* effectively. . . At the general level, this requires a well-functioning and stable public administration built on an efficient and impartial civil service, and an independent and efficient judicial system” (European Commission 2005 : 7).

Die Existenz einer gut funktionierenden und stabilen öffentlichen Verwaltung ist eines der wesentlichen Kriterien innerhalb der EU-Konditionalität. Allerdings ist die Existenz einer funktionierenden öffentlichen Verwaltung kein Kapitel des *Acquis* und unterliegt damit nicht der direkten Überprüfung anhand eines Kriterienkataloges. Die EU hat gemeinsame grundrechts- und allgemein rechtsstaatsbezogene Normen vereinbart. Doch gibt es keine konkreten Vorgaben, wie demokratische Institutionen (Parlament, Regierung, Gerichte, Verwaltungsaufbau) organisiert sein sollen. Und in dieser Hinsicht existieren keine konkreten benchmarks, an denen sich die Beitrittsländer orientieren und deren Erfüllung man untersuchen könnte (vgl. Brusis 2009 : 196). Von der EU wird das Thema Verwaltungsreform unter „politische Bedingungen“ behandelt und diese „politischen Kriterien“ nehmen einen festen Raum ein in den jährlichen Fortschrittsberichten der EU zu den Beitrittskandidaten.

Die Konditionalitätsforschung geht also von einem starken Zugzwang aus, in den die Kandidatenländer geraten und der dazu führt, dass sie die Anforderungen der EU zum Umbau ihrer nationalen Strukturen erfüllen. Dies ist deutlich im Rahmen der geforderten Übernahme des *Acquis* mit konkreten Kapiteln, die im nationalen Rahmen umzusetzen sind. Im Zusammenhang mit der Verwaltungsmodernisierung ist dies nicht so eindeutig nachvollziehbar, da es sich nicht um ein Kapitel des Erweiterungsaquis handelt.

Kennzeichnend für die Konditionalitätsforschung ist also die Konzentration auf die Frage, was die Veränderungen insbesondere in den Beitrittskandidaten befördert. Zentraler Gesichtspunkt sind dabei die Bedingungen der EU, die einem Beitritt vorausgehen, d.h. die Konditionalität. Im Kontext der vorliegenden Arbeit geht es hierbei insbesondere um die politische Konditionalität, unter die das Thema Verwaltungsmodernisierung fällt. Verwaltungsmodernisierung ist kein Kapitel des *Acquis* und entfaltet daher vergleichsweise geringere Konditionalität. Dennoch ist die Struktur der Verwaltung und ihre Modernisierung Thema unter politischen Kriterien, wie z.B. in den jährlichen Fortschrittsberichten deutlich wird.

Insofern ist die Konditionalitätsforschung auch auf das Thema Verwaltungsmodernisierung in den Beitrittsländern anwendbar und kann wertvolle Hinweise liefern.

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

Im nächsten Abschnitt der Untersuchung werden deshalb die praktischen Aspekte der EU-Erweiterung, jeweils mit Rückbindung an das Thema Verwaltungsentwicklung Verwaltungsmodernisierung, überblicksartig dargestellt. Es wird im weiteren Verlauf der Arbeit zu prüfen sein, welchen Stellenwert Verwaltungsmodernisierung für die EU im Zuge der Erweiterungsstrategie hat und wie Verwaltungsmodernisierung in der Erweiterungspolitik vorkommt.

2.2. Die Erweiterung der EU in der Praxis

Die Europäische Union in den 1950er Jahren, zunächst mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften, umfasste sechs Staaten (Belgien, Frankreich, Deutschland, Luxemburg, Italien und die Niederlande). Ziel war es, nach dem Zweiten Weltkrieg einen wirtschaftlichen Staatenverbund zu schaffen, der die Gefahr gewaltsamer Auseinandersetzungen vermindern und durch einen gemeinsamen Markt die Wirtschaft ankurbeln sollte. Der EU, mit den Römischen Verträgen von 1957 gegründet, gehören inzwischen 27 Länder an, die in sogenannten Erweiterungsrunden aufgenommen wurden. Länder, die geografisch zu Europa gehören und demokratisch verfasst sind, können in die EU aufgenommen werden. Die umfassendste Erweiterung wurde 2004 umgesetzt mit der Aufnahme von Zypern, der Tschechischen Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Malta, Polen, der Slowakei und Sloweniens. In derselben Erweiterungsrunde, aber mit einer Verzögerung, traten Bulgarien und Rumänien 2007 der EU bei. Die Aufnahme Kroatiens ist für 2013 vorgesehen.

Tabelle 2.1.: Geschichte der Verträge zur Europäischen Gemeinschaft

Unterzeichnet	In Kraft	Name	Inhalt
1951	1952	Vertrag von Paris	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)
1957	1958	Verträge von Rom	EWG-Vertrag, Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der EURATOM-Vertrag
1965	1967	Fusionsvertrag	Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften
1986	1987	Einheitliche Europäische Akte	Binnenmarkt eingeführt
1992	1993	Vertrag von Maastricht	Europäische Union
1997	1999	Vertrag von Amsterdam	Änderungen des Maastrichter Vertrages
2001	2003	Vertrag von Nizza	Änderungen der Verträge von Rom und Amsterdam
2004		Verfassungsvertrag	Verfassung für Europa (abgelehnt)
2007	2009	Vertrag von Lissabon	Änderungen des Vertrages über die Europäische Union (EUV) und des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)

Quelle: nach Möller 2008 : 4 (eigene Ergänzung zu Vertrag von Lissabon)

2.2.1. Das Verfahren zur Aufnahme eines Staates

Die Aufnahme neuer Mitglieder war von Anfang an in der Gründungsidee der EU enthalten. In Art. 6 Absatz 1 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) ist festgelegt: „Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam“. Artikel 49 des Vertrages legt fest: „Jeder europäische Staat, der die in Art. 6 Abs. 1 genannten Grundsätze achtet, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden“. Über diese allgemeine Verfügung hinaus muss die EU in der Lage sein, neue Mitglieder aufzunehmen, was im Einzelfall entschieden wird. Eine Aufnahme geschieht durch Konsensbeschluss der EU-Mitgliedstaaten mittels ihrer Vertreter im Ministerrat oder Europäischen Rat. Nach dem Antrag auf Aufnahme wird aufgrund einer Stellungnahme der Europäischen Kommission entschieden, ob das Land als Beitrittskandidat anerkannt wird. Innerhalb der Kommission ist die Generaldirektion Erweiterung zuständig für Koordination, regelmäßige Berichterstattung sowie enge Zusammenarbeit mit den Line DGs und den Arbeitsgruppen des Europäischen Rates (vgl. Summa 2008 : 13). Der Delegation der EU in den Kandidatenländern kommt ebenfalls eine wichtige Rolle zu in der Koordination zwischen der Europäischen Kommission in Brüssel und den Kandidatenländern.

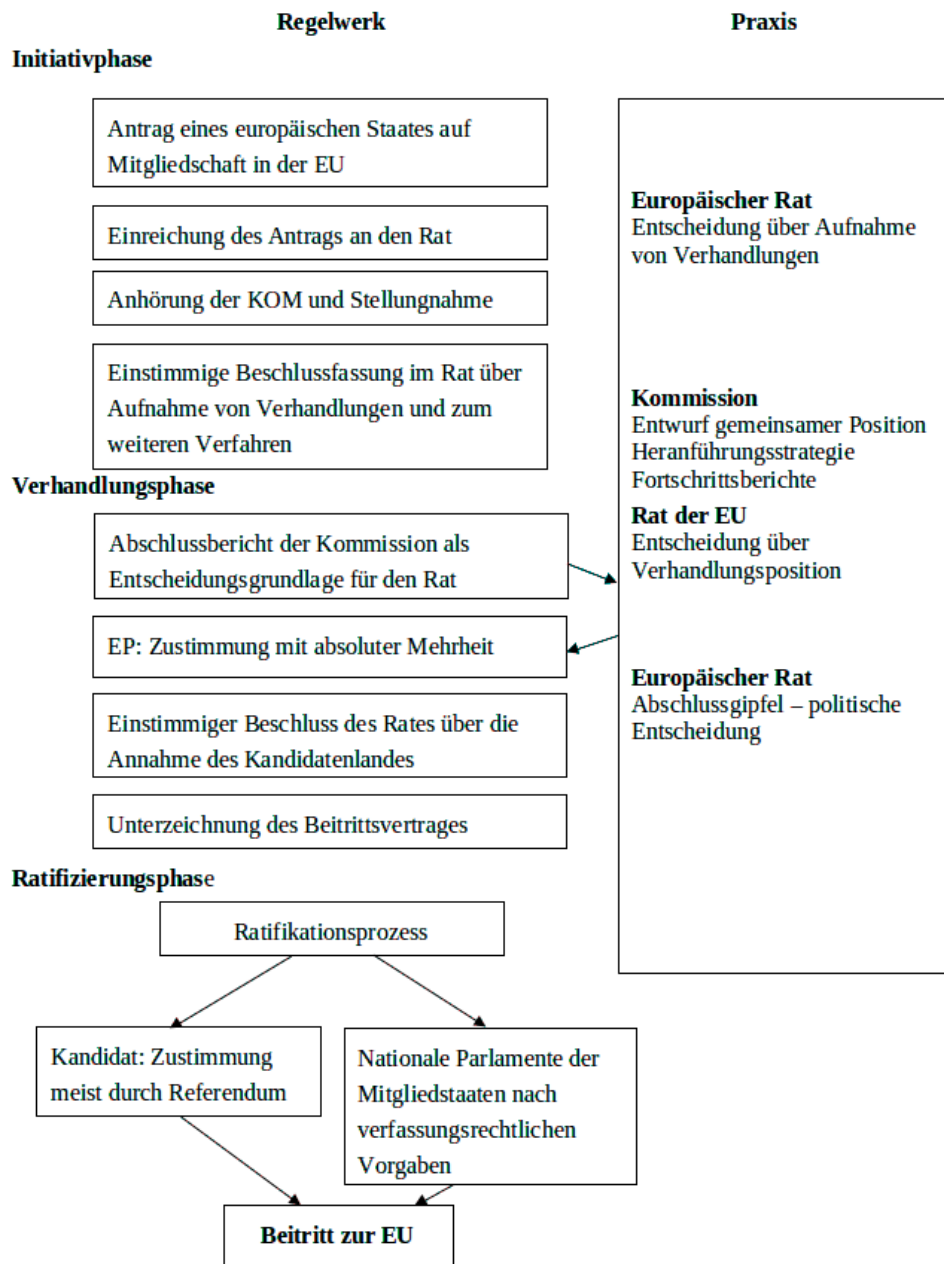
Vor der Aufnahme in die EU findet ein Prozess der Verhandlungen statt zu unterschiedlichen Politikbereichen, um die Übernahme des vollständigen gemeinschaftlichen Besitzstandes zu gewährleisten. Dies ist eine Aufnahmebedingung. Vor einer Aufnahme muss dann der entsprechende Vertrag in den Mitgliedstaaten nach dem dafür vorgesehenen Verfahren ratifiziert werden. Schließlich muss noch das Europäische Parlament seine Zustimmung geben (Europäische Kommission 2007 : 6f).

In den Kandidatenländern wird die Arbeit im Zusammenhang mit dem Beitrittsprozess meist von einem Minister in einem bestehenden Ministerium oder aus einem eigens geschaffenen Ministerium für den Erweiterungsprozess koordiniert (Summa 2008 : 14).

Die Stadien im Erweiterungsprozess sind im folgenden Schema überblicksartig dargestellt:

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

Abb 2.2.: Phasenmodell des EU-Beitritts



Quelle: in Anlehnung an Wolfgang Wessels 2008 : 449

In der Darstellung ist der gesamte Prozess der Aufnahme in den einzelnen erforderlichen Schritten schematisch dargestellt. Dabei werden drei Hauptphasen unterschieden: Die Initiativ-, die Verhandlungs- und die Ratifizierungsphase. Der angestrebte EU-Beitritt der drei Untersuchungsländer befindet sich in der Verhandlungsphase, aktuell geprägt von der Umsetzung und Abarbeitung der Heranführungsstrategie und der jährlichen Berichterstattung (im Schema Fortschrittsberichte genannt).

Nachdem ein Land offiziell den Aufnahmeantrag gestellt hat, bekommt es von der EU-Kommission einen Fragebogen zu allen Bereichen des *Acquis communautaire* übersandt.

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

Diese Fragebögen zu den bestehenden Institutionen, policies und Infrastruktur müssen von dem Antragste ausgefüllt und der EU-Kommission übersandt werden. Auf der Grundlage dieser Antworten erarbeitet die Kommission eine vorläufige Stellungnahme zu dem Beitrittsantrag des Landes, mit einer Empfehlung, ob und ggf. wann das Land die Beitrittsverhandlungen beginnen kann. Um offiziell Beitrittskandidat zu werden, muss der Europäische Rat/Council of Ministers formal beschließen, mit dem Land Beitrittsverhandlungen aufzunehmen. Die Kommission tritt dann in einen Prozess des "screening" ein, in dem die Gesetzgebung und policies des Landes mit der EU verglichen werden, "in order to make longterm plans to bring applicant countries up to EU standards" (Grabbe et al. 2010, 3). Die praktische Durchführung der Erweiterung ist ein komplexer Prozess, der sich evolutionär entwickelt hat. Keine Erweiterungsrunde war bisher mit der vorherigen identisch und in jedem Fall wurden neue Erweiterungsinstrumente eingeführt oder bestehende weiterentwickelt (vgl. Kochenov, 2008: 16). Die bisherigen Aufnahmen mit den Schritten vom Beitrittsantrag bis zum Beitritt sind im folgenden Schema mit der in der Literatur vorherrschenden Bezeichnung der jeweiligen Erweiterung dargestellt.

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

Tabelle 2.2.: Bisherige EU-Erweiterungen

	Beitritts- antrag	Stellung- nahme Kommis- sion	Beginn Beitritts- verhand- lungen	Unter- zeichnung Beitritts- vertrag	Beitritts- datum
1. Norderweiterung					
Vereinigtes Königreich	10.05.1967 (09.08.61)*	19.09.1967	30.06.1970	22.01.1972	01.01.1973
Dänemark	11.05.1967 (10.08.61)*	19.09.1967	30.06.1970	22.01.1972	01.01.1973
Irland	11.05.1967 (10.08.61)*	19.09.1967	30.06.1970	22.01.1972	01.01.1973
2. Süderweiterung					
Griechenland	12.06.1975	29.01.1976	27.07.1976	28.05.1979	01.01.1981
Portugal	28.03.1977	19.05.1978	17.10.1978	12.06.1985	01.01.1986
Spanien	28.07.1977	29.11.1978	05.02.1979	12.06.1985	01.01.1986
3. EFTA-Erweiterung					
Österreich	17.07.1989	01.08.1991	01.02.1993	24.04.1994	01.01.1995
Schweden	01.07.1991	31.07.1992	01.02.1993	24.04.1994	01.01.1995
Finnland	18.03.1992	04.11.1992	01.02.1993	24.04.1994	01.01.1995
4. Erweiterung Mittel- und Osteuropa					
Ungarn	31.03.1994	16.07.1997	31.03.1998	16.04.2003	01.05.2004
Polen	05.04.1994	16.07.1997	31.03.1998	16.04.2003	01.05.2004
Slowakei	27.06.1995	16.07.1997	15.02.2000	16.04.2003	01.05.2004
Lettland	13.10.1995	16.07.1997	15.02.2000	16.04.2003	01.05.2004
Estland	24.11.1995	16.07.1997	31.03.1998	16.04.2003	01.05.2004
Litauen	08.12.1995	16.07.1997	15.02.2000	16.04.2003	01.05.2004
Tschechien	17.01.1996	16.07.1997	31.03.1998	16.04.2003	01.05.2004
Slowenien	10.06.1996	16.07.1997	31.03.1998	16.04.2003	01.05.2004
Rumänien	22.06.1995	16.07.1997	15.02.2000	25.04.2005	01.01.2007
Bulgarien	14.12.1995	16.07.1997	15.02.2000	25.04.2005	01.01.2007
* In Klammern der Zeitpunkt des jeweils ersten Beitrittsantrages: In Folge des Scheiterns der Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich kam es ebenfalls zum Abbruch der Verhandlungen mit den übrigen Bewerbern.					

Quelle: Wolfgang Wessels 2008 : 451.

Aus dieser Darstellung wird ersichtlich, dass die bisherigen EU-Erweiterungen in Wellen stattgefunden haben, mit der Aufnahme von Ländern oft in Gruppen. Darauf sind auch die umgangssprachlichen Benennungen wie „EU-Süderweiterung“ oder „EU-Osterweiterung“ zurückzuführen.

2.2.2. EU-Erweiterungen in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit

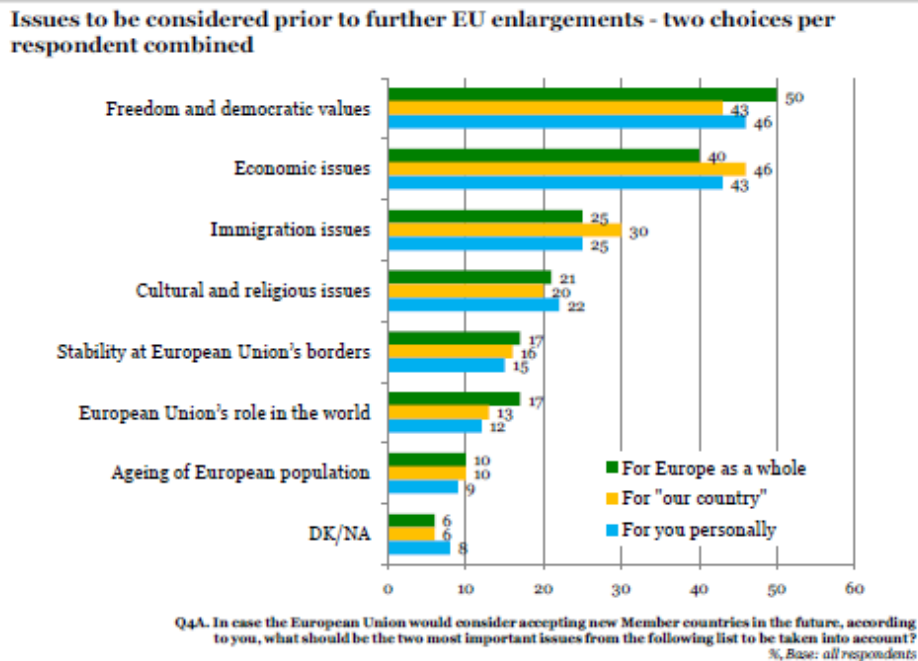
Die Wahrnehmung der Öffentlichkeit in EU-Ländern hinsichtlich einer erneuten EU-Erweiterung lässt deutliche Unterschiede erkennen. Dabei wird in den „neuen“ EU-Ländern eine erneute Erweiterung am positivsten gesehen und in den „alten“ EU-15 Ländern am negativsten. Weiterhin sinkt im Durchschnitt die Befürwortung einer Erweiterung um ca. 3 Prozentpunkte jährlich. In Polen wird die Erweiterung am positivsten bewertet, mit 74% im Jahre 2008. Die Befürwortung einer erneuten Erweiterung lag im EU-Durchschnitt im selben Jahr nur bei 47% (EU-27). In Ländern mit geringer Begeisterung der Bevölkerung für eine erneute Erweiterung, wie Österreich, Frankreich und Deutschland, stehen die Regierungen einer Südostrweiterung positiv gegenüber, ungeachtet der Einstellung der Mehrheit der Bevölkerung (vgl. Muš 2008 : 20).

In den Beitrittsländern, die Gegenstand der vorliegenden Arbeit sind, hat sich die Unterstützung der Bevölkerung für den EU-Beitritt unterschiedlich entwickelt. So ist in Montenegro die Zustimmung zur EU-Orientierung des Landes im Zeitraum 2009-2010 von 67% auf 73% gestiegen. In Mazedonien dagegen fiel die Zustimmung zu einem EU-Beitritt des Landes im selben Zeitraum von 62% auf 60%. Im gesamten Westlichen Balkan ist die EU-Orientierung der Bevölkerung in Albanien im Jahr 2010 mit 81% am höchsten, hat aber dennoch 9 Prozentpunkte Zustimmung gegenüber dem Vorjahr verloren (vgl. Gallup 2010).

In einer repräsentativen Umfrage in den Mitgliedsländern der EU wird deutlich, dass die Bevölkerung dort im Zusammenhang mit einer erneuten Erweiterung vor allem Freiheit und demokratische Werte, noch vor ökonomischen Überlegungen, in Bezug auf Europa als Ganzes wichtig findet. In Bezug auf das eigene Land war den Befragten allerdings der ökonomische Aspekt der Erweiterung wichtiger, wie aus folgender Tabelle ersichtlich:

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

Abb 2.3.: Umfrage zur EU-Erweiterung in den Mitgliedstaaten der EU



Quelle: Eurobarometer 2009: 20¹

In den Mitgliedstaaten der EU wurde folgende Frage gestellt: Falls Die EU in der Zukunft über die Aufnahme neuer Mitglieder entscheiden würde, welche zwei Themen (von der vorgegebenen Liste) sollten dabei berücksichtigt werden?

2.2.3. Politische Konditionalität im Aufnahmeverfahren

Um Mitgliedstaat zu werden, muss ein Land den kompletten gemeinschaftlichen Besitzstand der Union (Acquis communautaire) akzeptieren, d.h. in nationales Recht übernehmen. Das gesamte Recht der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union wird unter dem Begriff „gemeinschaftlicher Besitzstand“ zusammengefasst. Es handelt sich um rund 15.000 Rechtsakte auf nahezu 100.000 Druckseiten (Stand 2008). Der Acquis communautaire, der seit 1973 in 31 thematische Kapitel eingeteilt war, wurde nach Abschluss der letzten Erweiterungswelle in 35 Kapiteln reorganisiert (vgl. Summa 2008 : 14).

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

Tabelle 2.3.: Die Kapitel des Acquis communautaire:

1: Freier Warenverkehr	19: Beschäftigung und Soziales
2: Freizügigkeit für Arbeitnehmer	20: Unternehmen und Industrie
3: Niederlassungsrecht und freier Dienstleistungsverkehr	21: Transeuropäische Netze
4: Freier Kapitalverkehr	22: Regionalpolitik und Koordinierung der strukturellen Instrumente
5: Öffentliches Auftragswesen	23: Judikative und Grundrechte
6: Gesellschaftsrecht	24: Justiz, Freiheit und Sicherheit
7: Rechte am geistigen Eigentum	25: Wissenschaft und Forschung
8: Wettbewerb	26: Bildung und Kultur
9: Finanzdienstleistungen	27: Umwelt
10: Informationsgesellschaft und Medien	28: Verbraucher- und Gesundheitsschutz
11: Landwirtschaft und ländliche Entwicklung	29: Zollunion
12: Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzenschutzpolitik	30: Außenbeziehungen
13: Fischerei	31: Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik
14: Verkehr	32: Finanzkontrolle
15: Energie	33: Finanz- und Haushaltsvorschriften
16: Steuern	34: Institutionen
17: Wirtschaft und Währung	35: Sonstiges
18: Statistik	

http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/modul_01/Zusatzthemen/Pdf/Acquis.pdf

(Aufgerufen: 10.9.2012).

Obwohl es während der Süderweiterung keine auf bestimmte Länder abgestimmten Bedingungskataloge und kein regelmäßiges Monitoring gab, war neben der Übernahme des Acquis communautaire die Demokratie als Staatsmodell ein Aufnahmekriterium (vgl. Pridham 2007 : 451). Die Assoziierungsvereinbarung mit Griechenland wurde nach dem Staatsstreich der Generäle 1967 eingefroren und der ursprüngliche Aufnahmeantrag Spaniens blieb zunächst unbeantwortet. Dies zeigt, dass die demokratische Verfasstheit schon in dieser Zeit der EU-Erweiterung ein, wenn auch implizites Kriterium war. In der Folge ist die EU von der reinen Annahme des Acquis communautaire als Beitrittsbedingung zu weiter gefassten Reform- und Transformationszielen mit zusätzlichen Voraussetzungen übergegangen (vgl. Dimitrova 2004 : 8-9).

Eine Art politischer Konditionalität wurde erstmals Mitte der 1990er Jahre eingeführt mit den Europe Agreements, die ausgesetzt werden konnten. Gefordert wurde Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte, ein Mehrparteiensystem und freie Wahlen (Grabbe

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

zit.in Pridham 2007).

Seit der Eröffnung einer Beitrittsperspektive für die ehemals kommunistischen Staaten Mittel- und Osteuropas wurden die Kriterien für einen potenziellen Beitritt mit den sogenannten Kopenhagen-Kriterien von 1993 konkreter benannt. Neben ökonomischen Voraussetzungen wird institutionelle Stabilität als eine notwendige Bedingung und Grundlage für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung gefordert (vgl. Kreile (2004) : 654). So legte der Rat fest:

„Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muss der Beitrittskandidat eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte, sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben; sie erfordert ferner eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten.“²

Um die Kriterien von Kopenhagen in konkrete Maßnahmen zu überführen, wurde 1994 das Instrument der „pre-accession strategy“ eingeführt (Lippert und Schneider 1995).

Damit waren die Erweiterungsbedingungen für die Zukunft fixiert. Die EU-Institutionen überprüfen regelmäßig, ob die (potenziellen) Beitrittskandidaten dieses sogenannte politische Kriterium erfüllen. In jährlichen Berichten, die Fortschrittsberichte genannt werden und 1998 erstmals von der Kommission erstellt wurden, überprüft diese, ob Legislative, Exekutive und Verwaltung sowie das Gerichtswesen in den beitrittswilligen Ländern verfassungskonform arbeiten, ob Minderheitenrechte und individuelle Grundrechte geschützt werden und Korruption bekämpft wird (vgl. Brusis 2009 : 195).

Seitdem kommt der mit den Kopenhagen-Kriterien verbundenen politischen Konditionalität im Rahmen der EU-Erweiterung besondere Bedeutung zu. Ein Wertekatalog gekoppelt an finanzielle Unterstützung im Beitrittsprozess ist das Kennzeichen dieser Entwicklung. Kneuer bezeichnet die Konditionalität des Erweiterungsprozesses als Anreiz-Druck-System, das den attraktiven Anreiz der Mitgliedschaft bereithält, aber ebenso Druck zu allgemeiner Demokratisierung aufrechterhält und bei demokratischen Defiziten oder Fehlentwicklungen den Druck mit Negativmaßnahmen verstärken kann (vgl.Kneuer 2007 : 108).

Weitere Kriterien bezogen auf die Beitrittsverhandlungen wurden in Madrid anlässlich der Tagung des Europäischen Rates am 14./15. Dezember 1995 formuliert, unter anderem die Forderung nach Verwaltungsreformen in den Kandidatenländern (vgl. Dimitrova 2002). Bezogen auf die Heranführungsstrategie für die Länder Mittel- und Osteuropas forderte der Europäische Rat: „diese Strategie muß intensiviert werden, um die Voraussetzungen für eine schrittweise und harmonische Integration dieser Länder zu schaffen, und zwar

2 Europäischer Rat Kopenhagen, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21. bis 23. Juni 1993, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf, 13. September 2012, 13. September 2012).

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

insbesondere durch die Entwicklung der Marktwirtschaft, die Anpassung der Verwaltungsstrukturen dieser Länder und die Schaffung stabiler wirtschaftlicher und monetärer Rahmenbedingungen“ (Europäischer Rat: 1995).

Damit haben die Mitgliedsländer Elemente von „Good Governance“ eingeführt, mit expliziter Erwähnung der Anpassung von Verwaltungsstrukturen (vgl. Sabel und Zeitlin 2010 : 307).

Rechtliche und administrative Kapazitäten mussten nun vorhanden sein und wurden als Voraussetzung der Umsetzung des *Acquis communautaire* gesehen. Damit war die administrative Konditionalität als neues Instrument des EU-Erweiterungsprozesses in der letzten Dekade des 20. Jh.s eingeführt worden (vgl. Tomalová und Tulmets 2007 : 380).

Die zusätzlichen Bedingungen beziehen sich zum Teil auf Bereiche, in denen die EU selbst nicht über Normenkompetenz oder einheitliche Regelungen verfügt. Zwar gibt es keine direkte Sanktionsmöglichkeit bei der Nichterfüllung der entsprechenden Kriterien, z.B. durch finanzielle Sanktionen. Dennoch ist die „politische Konditionalität“ ein wesentliches, neues Element im EU-Erweiterungsprozess. Die Zunahme der Bedeutung von institution building bzw. staatlicher Kapazitäten innerhalb der Erweiterungspolitik der EU wird von Sabel und Zeitlin sogar als Paradigmenwechsel bezeichnet, der sich graduell innerhalb der 1990er Jahre vollzog (vgl. Sabel und Zeitlin 2010 : 307).

Der Stellenwert und der Umgang mit der Reform der öffentlichen Verwaltung seitens der EU im Erweiterungsprozess wird im folgenden Kapitel dargestellt.

2.2.4. Kompetenz der EU bezüglich der Verwaltung

Im Bereich öffentliche Verwaltung hat die EU keine Regelungskompetenz in den Mitgliedstaaten und keinen direkten Einfluss auf das administrative System ihrer Mitglieder. Alle Mitgliedsländer können die institutionellen Arrangements ihrer öffentlichen Verwaltungen frei wählen, einschließlich des Systems der Ausführung von Staatsaufgaben. Die EU ist bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts auf die nationalen Verwaltungen angewiesen, ohne Organisationsstrukturen oder Personalstrukturen direkt beeinflussen zu können. Weiterhin gibt es innerhalb der EU keine „Blaupause“, die nationale öffentliche Verwaltungen übernehmen können. Es gibt nicht einmal eine Vorstellung eindeutiger „Best Practice“-Beispiele in Bezug auf Strukturen und Verfahrensweisen, obwohl das „White Paper on European Governance“ von 2001 Ausführungsstandards zu beschreiben versucht: „The lack of a clear overarching public administration model and the relatively weak European powers for the imposition of specific changes in domestic administrations might also be considered as a factor for slowing down European Integration“ (Sverdrup 2000 : 44).

Das Dilemma der EU hinsichtlich der öffentlichen Verwaltung in den Beitrittskandidaten

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

wird in einem Evaluierungsbericht zur Institutionenentwicklung für die osteuropäischen Beitrittskandidaten deutlich: "Although there are, in many sectors, highly detailed acquis requirements as to what the public administration should deliver, and to what standards, there is of course no acquis on public administration per se" (OMAS Consortium 2001 : 3). Die Evaluatoren konstatieren, dass die öffentliche Verwaltung nicht Teil des Acquis ist und seitens der EU auch keine Vorgaben für Reformprojekte zur öffentlichen Verwaltung gemacht wurden: "There is no acquis on public administration and there is no evidence that any coordinated attempt has been made by the Commission Services to orientate the PHARE national Public Administration Reform Programmes in any defined direction." (OMAS Consortium 2001 : 1).

Die Europäische Union hat anlässlich der Erweiterungen 1973, 1980, 1986 und 1995 keine Begutachtung der administrativen Kompetenzen der Aufnahmeländer durchgeführt (vgl. Ziller 1998 : 138). Dennoch sind seit 1997 administrative Fragen im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung zunehmend in den Vordergrund gerückt. „Candidate countries have been put under pressure to modernize their administrations, that is, to develop a professional civil service and build institutional capacity to implement and enforce legal norms" (Olsen 2002). So hat die Präsidentschaft des Europäischen Rates nach ihrem Treffen in Kopenhagen am 14. und 15. Dezember 2001 angemahnt, dass die Kandidatenländer ihre Anstrengungen fortsetzen müssen, insbesondere um ihre administrativen Kapazitäten auf das geforderte Niveau zu bringen (vgl. Olsen 2002). Hintergrund dieser Forderung ist vor allem die Notwendigkeit, nationale Verwaltungsstrukturen zu entwickeln, die für die Interaktion mit der EU verantwortlich sind für die Verhandlungen mit Brüssel und die Umsetzung des Acquis.

2.2.5. Das Konzept Europäischer Verwaltungsraum

Nachdem nun deutlich wurde, dass es keinen konkreten Acquis zur Ausgestaltung der öffentlichen Verwaltung gibt, stellt sich die Frage, ob es möglicherweise durch die Zunahme supranational zustande gekommener Entscheidungsprozesse zu einer Europäisierung im Verwaltungshandeln kommt. Einerseits hat die EU keinen direkten Einfluss auf die verwaltungsmäßige Umsetzung von Gemeinschaftsrecht, andererseits erscheint in Anbetracht der möglichen Aufnahme von Ländern, die als neue Staatsgebilde (Nachfolgestaaten von Jugoslawien) und/oder mit schwacher demokratischer Staatstradition (z.B. Bosnien-Herzegowina, Albanien) eine Art Blaupause für Strukturen einer europäisch orientierten Verwaltung sinnvoll. Vor allem die Organisation für Ökonomische Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) mit ihrem SIGMA-Programm (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries) war seit 1998 maßgeblich an der Entwicklung eines Konzeptes zu einem europäischen Verwaltungsraum (European Administrative Space) beteiligt. SIGMA kam im Rahmen einer Studie zu der Auffassung, dass die strikte Auslegung von Artikel 39 Absatz 4 EG-Vertrag und die strikte Auslegung des Begriffs der „Öffentlichen Verwaltung“ durch den EuGH zur Schaffung eines Verwaltungsraumes in den Mitgliedstaaten führen wird. Die European

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

Group of Public Administration (EGPA) des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften richtete 2002 eine Tagung aus zum Thema: „The European Administrative Space: Governance in Diversity“ (Mangenot 2005 : 13).

In Anbetracht der unterschiedlichen Traditionen der öffentlichen Verwaltung in Europa gibt es Stimmen, die vor der Ausrufung eines gemeinsamen europäischen Rahmens für den öffentlichen Sektor warnen (vgl. Olsen 2002). Gründe für diese angemahnte Vorsicht sind unter anderem nach wie vor nationale Weichenstellungen. Die EU hat gerade erst angefangen, die Reform der öffentlichen Verwaltung als eigenständiges Politikfeld zu sehen (vgl. Schröter und Maravic 2007). Weiterhin hat die EU kein starkes Rollenmodell im Bereich Public Management für die Mitgliedstaaten geschaffen und die zentrale Verwaltung der EU erscheint als ein Patchwork einzelner unterschiedlicher nationaler Traditionen. Dennoch kann von einem Trend hin zu einem spezifischen europäischen Ansatz im Bereich öffentlicher Verwaltung ausgegangen werden. Dies kann auch damit erklärt werden, dass es in den EU-Mitgliedsländern eine gemeinsame Idee von Staat, Souveränität und Demokratie gibt, zumindest im Vergleich mit anderen Kontinenten. Insbesondere der ‘*acquis communautaire*’, der zentrale Teil der EU-Gesetzgebung, stellt eine Basis dar für gemeinsame administrative Standards und Regeln, die Eingang finden in das System der nationalen öffentlichen Verwaltung (vgl. Raadschelders und Rutgers 1999 : 31). Weiterhin entspricht das Konzept eines Europäischen Verwaltungsraumes der Forderung von Wirtschaftsakteuren nach einheitlichen Wettbewerbsbedingungen und nach administrativer Kooperation über Ländergrenzen hinweg (vgl. Bogumil und Jann 2005 : 245).

Gemeinsame Grundwerte und -prinzipien der europäischen öffentlichen Verwaltung haben zunehmend zu Konvergenz zwischen nationalen Verwaltungen geführt. „The European Administrative Space (EAS) represents an evolving process of increasing convergence between national administrative legal orders and administrative practices of member states. The EAS concerns basic institutional arrangements, processes, common administrative standards, civil service values and administrative culture. It is difficult to speak of a European model of Public Administration, but the EAS, albeit a metaphor, signifies a convergence and states the basic values of public administration as a practice and profession in Europe“ (OECD/SIGMA 1999 : 15).

Mit der Stärkung und Erweiterung der EU sind im Hinblick auf die administrative Konvergenz viele Hoffnungen verbunden. So wird von einer Homogenisierung der administrativen Kapazitäten ausgegangen, unter Einbezug nationaler und kultureller Besonderheiten. Dabei geht es nicht um eine „Gleichschaltung“ der administrativen Systeme, sondern um eine Angleichung der Serviceerbringung hinsichtlich Qualität und Effizienz im Sinne eines Public Service Standards, so eine Sichtweise (vgl. D’Orta 2003 : 8f.). Allerdings gibt es auch Stimmen, die auf die Bedeutung der nationalen Verwaltungstraditionen hinweisen. Selbst eindeutig auf europäischen Regelungen basierende Veränderungsprozesse der nationalen Verwaltungen sind nach dieser Sichtweise entscheidend durch den nationalen Kontext

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

geprägt (vgl. Héritier 2001). Daneben gibt es auch Hoffnung, dass mit dem Konzept des European Administrative Space politischer Nationalismus relativiert werden kann. „A development towards an EAS stands in contrast to national administrative systems as ‘solid bedrock for nationalism’, that is, idiosyncratic arrangements where the structure of public administration reflects the identity, history and traditions of a specific state and society (Olsen 2002 : 1).

Auf einer praktischen Ebene kann man bei dem ‚European Public Administration Network‘ (EUPAN) ³, in dem Minister und Generaldirektoren des öffentlichen Dienstes vertreten sind, von einer Europäisierung durch Verwaltungskooperation sprechen. In dem Netzwerk war von Anfang an auch die Europäische Kommission vertreten mit dem für die Verwaltungsreform zuständigen Kommissar der Generaldirektion Verwaltung und Personal (ADMIN); dennoch steht EUPAN außerhalb des förmlichen Rahmens der Gemeinschaft. EUPAN dient als Netzwerk und fördert durch das Zusammentreffen von nationalen Beamten den Austausch über Ländergrenzen hinweg (vgl. Manganot 2005 : 49).

Eine andere (europäische) Initiative, das ‚Common Assessment Framework‘ (CAF) mit dem Ziel, Exzellenz in der europäischen öffentlichen Verwaltung zu fördern, soll hier ebenfalls erwähnt werden. Das CAF wurde im Anschluss an das Ministertreffen vom November 1998 entwickelt, als die Schaffung eines „Europäischen Qualitätspreises“ auf Grundlage von Leistungsindikatoren vorgeschlagen wurde. Das im Mai 2000 in Lissabon auf der ersten europäischen Qualitätskonferenz vorgestellte CAF basiert auf Modellen der Europäischen Stiftung für Qualitätsmanagement (European Foundation for Quality Management) und ist ein Instrument der Selbstbewertung von öffentlichen Verwaltungen (vgl. Manganot 2005 : 52).

Im Lissabonner Vertrag, der 2009 in Kraft trat, wurde erstmals Verwaltungszusammenarbeit direkt erwähnt. Mit dem Vertrag von Lissabon wurden die beiden „Gründungsverträge“ der EU, d.h. der Vertrag über die Europäische Union (EUV) und der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), der in „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Gemeinschaft“ (AEUV) umbenannt wurde, grundlegend und umfassend geändert. Der eigentliche Lissabon-Vertrag, enthält die jeweiligen Änderungen am EUV und am AEUV (ex-EGV). Dies betrifft auch Artikel 176 des AEUV, in dessen veränderter Version unter Artikel 176d erstmals ausdrücklich Verwaltungszusammenarbeit erwähnt wird: „Die Union kann die Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen um eine Verbesserung der Fähigkeit ihrer Verwaltung zur Durchführung des Unionsrechts unterstützen. Dies kann insbesondere die Erleichterung des Austauschs von Informationen und von Beamten sowie die Unterstützung von Aus- und Weiterbildungsprogrammen beinhalten. Die Mitgliedstaaten müssen diese Unterstützung nicht in Anspruch nehmen. Das Europäische Parlament und der Rat erlassen die erforderlichen Maßnahmen unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten durch

3 <http://www.eupan.eu/en/content/show/&tid=188>

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

Verordnungen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ (Vertrag von Lissabon 2007 : C306/90).

Ein weiterer Versuch, das Thema Verwaltungsmodernisierung im Erweiterungsprozess zu operationalisieren, stellt die sogenannte PAR checklist der Generaldirektion Verwaltung (DG ADMIN) dar.

“PAR checklist“

1. PAR framework

- Political will
- Authority in charge with the coordination of the PAR
- Comprehensive reform programme: reform strategy/action plan established + implemented after consultation with different stakeholders
- Acceptance of the reform at all central/local/regional levels
- Legal background on PA organization and administrative procedures endorsed and implemented
- Integration of principles of a sound PA derived from the Community law

2. Civil service quality

- Structure in charge with civil service management
- Legal acts endorsed and implemented (civil service act + secondary legislation – rights and obligations, ethics and integrity, merit + equal chances + transparency based recruitment, fair appraisal and promotion systems, appeals procedures, basic salary systems formalised + transparent bonus allocation policy, training, pension systems ...)
- HR instruments (CAF, competency frameworks, personal benchmarks, career guidance schemes, fast track... etc.)

3. Anti-corruption policy

- Political will to fight against corruption
- Establishment/existence of independent anti-corruption bodies
- Instruments to prevent, detect and penalise corruption (effective legal frame-

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

work, anti-corruption strategies or laws, watchdog agencies, codes of conduct, penal laws, regulation of conflict of interest and incompatibilities, rules to ensure transparency and accountability in financial management, disciplinary procedures...)

- Facultative requirements: ethic counselors, exchange of best practices, awareness campaigns, whistleblowers procedures...

4. Transparency and citizen orientation

- Body/ies representing public interest (ombudsman...)
- Legal acts (law on free access to public information, law on treating citizens' complaints, provisions on regular consultation of citizens...)
- Transparency instruments (public events, citizens' charters, e-government instruments, regular consultation of public opinion, one-stop shops, information centers...) (Butiu 2008 : 13)

Diese checklist wurde im Entwurf diskutiert und die Idee von einzelnen Akteuren in Brüssel, Paris sowie in den Beitrittsländern selbst aufgenommen. Eine verbindliche Richtschnur ist damit allerdings nie verbunden worden. Dies wohl auch zum Teil aus Sorge der Mitgliedsländer, dass damit eine Einmischung in die Strukturen ihrer eigenen öffentlichen Verwaltungen gerechtfertigt werden könnten.

Die Ausgestaltung der öffentlichen Verwaltung liegt im Ermessen der EU-Mitgliedsländer und ist eng verbunden mit der historischen Entwicklung der Verwaltung. In Europa gibt es unterschiedliche Verwaltungstraditionen und eine Vereinheitlichung erscheint aus diesem Grund schwer möglich und nicht gewünscht. Dennoch ist die Bedingung der Übernahme des *Acquis communautaire* bei einer EU Mitgliedschaft eine immense Herausforderung insbesondere für die öffentlichen Verwaltungen der Beitrittsländer. Im Zusammenhang mit Zunahme des Einflusses der EU auf Binnenprozesse gewinnen supranationale Ansätze auch in Bezug auf die Ausgestaltung, bzw. Modernisierung der nationalen öffentlichen Verwaltungen Gewicht. Stichworte dazu sind *European Administrative Space*, *Common Assessment Framework* und *EU PAR checklist* zu Verwaltungsmodernisierung. Auch der Lissabonner Vertrag von 2009 erwähnt zum ersten Mal die Verwaltungskooperation. Dennoch sind alle diese Ansätze nur punktuell und haben keinen verbindlichen Charakter.

Dass sich aus dieser fehlenden Verbindlichkeit zum Thema Verwaltungsentwicklung und Verwaltungsmodernisierung Probleme für die EU bei der Erweiterung ergeben, zeigt ein Blick auf die letzte Erweiterungswelle nach Osteuropa. Einen Überblick über die Erfahrungen zur Verwaltungsentwicklung in den Ländern der letzten Erweiterungsrunde bietet der folgende Abschnitt.

2.2.6. Erfahrungen zur Verwaltungsentwicklung in den Staaten Osteuropas

Die vorliegende Literatur zu den Erfahrungen der EU-Erweiterung in den Ländern Osteuropas, also der Erweiterungswelle 2004/7, wurde im Hinblick auf den Stellenwert der Reform der öffentlichen Verwaltung im Erweiterungsprozess gesichtet. Da es sich bei den Ländern der Osterweiterung ebenfalls um vormals zentralistisch organisierte Staaten handelte, können möglicherweise übertragbare Erkenntnisse für die anstehende Südosterweiterung gewonnen werden.

Beitrittsvereinbarungen, die so genannten Europe Agreements, wurden von der EU mit den osteuropäischen Beitrittskandidaten zwischen 1991 und 1996 unterzeichnet und die Länder stellten zwischen 1994 und 1996 die offiziellen Aufnahmeanträge. In den darauffolgenden Jahren, in denen die Heranführung der Länder an die EU seitens der EU unterstützt wurde, führte der Wunsch nach schneller Aufnahme oft zu vordergründigen Reformen „The overarching goal of wanting to join the EU as quickly as possible, however, dominated the governments’ behaviour and more strategic work on policy priorities seldom got significant early attention“ (Summa 2008 : 10).

In den früher zentralistisch regierten Ländern des Ostblocks waren die Dezentralisierung und die Etablierung demokratischer lokaler Regierungsstrukturen nach dem Systemwechsel vorrangige Ziele. Mit der Dezentralisierung eng verknüpft ist auch die effektive Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Ein wesentliches Ziel in diesem Zusammenhang ist die Trennung der zentralen und der lokalen Verwaltung bei der Aufgabenerfüllung, im Gegensatz zu der vormals direkten Unterstellung der lokalen Verwaltung unter die Zentralgewalt. Dezentralisierung und Reform der öffentlichen Verwaltung gingen und gehen also in den betroffenen Ländern Hand in Hand. Der nächste Schritt ist in der Regel die Reform des civil service, weg von politischer Loyalität hin zu neutralen Mitarbeitern, die an Recht und Gesetz gebunden sind. Dabei sind veränderte Gesetze zentral, aber nur der erste Schritt. Entsprechende Implementierung mit klaren Karriereschritten und Training der öffentlichen Bediensteten muss folgen. Für diese umfassenden Reformschritte stellen internationale Institutionen wie die Weltbank, EBRD, UNDP, bilaterale Institutionen und auch die EU-Mittel zur Verfügung.

Die Erfahrungen der Länder der östlichen EU-Erweiterung zeigen, dass die Veränderungen auf allen oben erwähnten Ebenen gleichzeitig angegangen werden müssen. Dabei gab es in den Ländern durchaus Unterschiede in der Entwicklung. In Ungarn und Polen wurden politische und institutionelle Veränderungen anfänglich in großem Tempo vorgenommen, danach jedoch dauerte der Prozess der Umsetzung fast eine Dekade. In Bulgarien und Lettland führten die revolutionären Ereignisse zu Unabhängigkeit und neuer Verfassung, doch die Reform des öffentlichen Sektors wurde vernachlässigt. Nach mehreren Jahren der Stagnation wurden die Gebietsreform und die Modernisierung der lokalen Verwaltungen erst Ende der 90er Jahre begonnen. In einer dritten Gruppe von Ländern (vor allem Kroatien und Slowakei) begannen die wesentlichen Strukturreform-

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

men nicht nur spät, sondern in den ersten zehn Jahren der Transformation wurden keine wesentlichen Reformen durchgeführt (vgl. Péteri und Zentai 2002 : 19).

Studien zur EU-Osterweiterung zeigen, dass je stärker die nationalen administrativen Strukturen und Traditionen waren, desto mehr Resistenz gegenüber Anpassungsdruck im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung entstand (vgl. Knill 2001; K. H. Goetz 2001b). Im Wesentlichen hat in diesen Fällen Policy-Transfer stattgefunden, der innerhalb der bestehenden Strukturen umgesetzt werden konnte, ohne die Verwaltungsstrukturen entscheidend zu beeinflussen. Ein einheitliches Modell der öffentlichen Verwaltung ist nicht entstanden. Eine Studie zu Ungarn fasst zusammen: „Of course, the national administrative culture is not untouchable or completely intact towards external impacts. But it is also true that it has considerable ability to make processes slow or resist new behavioural patterns and untested ideas and practices“ (Szente 2008 : 59). Zu einer insgesamt kritischen Einschätzung der externen Unterstützungsmaßnahmen und ihrer Auswirkungen im Rahmen der Osterweiterung der EU kommt Coombes, der von häufig unklaren oder gar widersprüchlichen Zielvorstellungen der Programme spricht. Oft würden diese nicht der Realität in den Empfängerländern gerecht. Dennoch käme es durch die Projekte zu sogenannten „trickle-down“ Effekten. In diesem Sinne ist der Wissenstransfer, auch durch EU-Förderprogramme, bei aller angebrachten Kritik positiv zu bewerten: „... there is usually some, more or less hidden, indirect benefit of knowledge transfer and learning – albeit in aspects not specifically projected by donors – which enhance the value of human capital in the recipient countries“ (Coombes 2006 : 6).

In eine ähnliche Richtung geht Brusis' Beobachtung, „dass sich im Bereich der Verwaltungsreform viele vage und doppeldeutige EU-Signale beobachten lassen, da sich die demokratische und administrative Konditionalität überlagerten“ (Brusis 2009 : 99). Während Fälle beschrieben werden, in denen sich Regierungen auf EU-Erwartungen berufen haben, um eigene Reformprojekte zu realisieren, gibt es auch die so genannte „Potemkinsche Harmonisierung“, bei der formale Strukturen aufgebaut wurden, um den Forderungen der EU nachzukommen, diese aber wenig oder keinen Einfluss auf die nationalen ‚outcomes‘ hatten (vgl. Schimmelfennig und Sedelmeier 2005c : 17). Obwohl einige sektorale Ansätze sich mit der Reform der öffentlichen Verwaltung beschäftigten, gab es im Zusammenhang mit der Ost-Erweiterung in dieser Hinsicht keine systematische Vorgehensweise seitens der EU. „There were no systematic attempts at benchmarking key public administration reform objectives, no formal mechanism for disseminating good or best practices, and donor coordination fell short of expectations“ (Summa 2008 : 21). Eine andere Sichtweise geht davon aus, dass die EU die falschen Anreize gegeben habe mit ihrer Konzentration auf die Berichterstattung zum Fortschritt der Übernahme des Acquis. „The detailed requirements of the Commission in the field of governance and the related conditionality created a relationship where the EC became the sole principal (instead of domestic publics or their representatives) and the government its agent. Reforms were not driven by impact evaluations, but by the need to satisfy the pressing bureaucratic reporting needs for the EC regular monitoring reports. ‘One-off special efforts’ to reach certain EU deadlines

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

and 'islands of excellence' units ... prevailed while sound, system-building administrative reform was neglected" (Mungiu-Pippidi 2008 : 17).

Verheijen identifiziert im Hinblick auf die Verwaltungsentwicklung der Länder der letzten Erweiterungswelle ein „mixed picture of overall setbacks“. Zentrale Elemente der öffentlichen Verwaltung werden weiterhin als problematisch eingestuft, allen voran der civil service. So konstatiert er eine große Bandbreite unterschiedlicher Reformen, die nicht auf einem allgemein anerkannten Modell beruhen. Auch die weiterhin zum Teil starke Politisierung und damit sich häufig ändernden Reformorientierungen in den Ländern der letzten Erweiterungswelle tragen zu dem Bild bei. „The lack of underlying consensus has been clearly visible in the merry-go-round of reforms in the civil service in both Poland and Hungary“ (Verheijen 2006 : 48).

In einer Studie zur Reform des civil service in den Ländern der östlichen EU-Erweiterung werden als zentrale Elemente strukturelle Probleme in nach-kommunistischen Verwaltungen angeführt:

Fast vollständige Politisierung der öffentlichen Verwaltung. Die Vorbereitung von policies und Gesetzen sowie die Umsetzung der policies waren mit großem politischem Einfluss der Zentralregierung und der Regierungspartei verbunden. Ethische Prinzipien wie „Neutralität“ und „Unbestechlichkeit“ wurden oft gebrochen aufgrund der starken Politisierung. Fehlende Mobilität im civil service. Darüber hinaus waren Karrierechancen und Beförderung eng mit der Anpassung an politische Präferenzen verbunden. Ein hoher Grad an Fragmentierung von Verantwortlichkeit in der Personalpolitik. In den meisten Fällen gab es keine Stelle, die für Rekrutierung zuständig war, sondern die entsprechenden Minister hatten diese Kompetenz. Schlechtes Image des Beamtentums und schlechte Verdienstmöglichkeiten. (vgl. Bossart und Demmke 2003 : 3)

Als problematisch benennt Verheijen die Umsetzung nicht sinnvoll zugeschnittener Reformmodelle, insbesondere wenn die Angst bestand, dass die EU nicht ausreichende administrative Kapazität als Grund für einen Aufschub der EU-Mitgliedschaft anführen könnte. Besonders in der Slowakei als „Spätreformierer“ dürfte dies zugetroffen haben. Wesentliche Gründe für Rückschritte in der administrativen Reformagenda waren Uneinigkeit über die Richtung der Reformen (Polen, Estland, evtl. Ungarn). Auch ein Mangel an Interesse unter Politikern an einer Reform der öffentlichen Verwaltung wirkte sich negativ aus, besonders in der Tschechischen Republik. Hier ging man davon aus, ökonomische und politische Erfolge würden verhindern, dass zum Thema Verwaltungsreformen seitens der EU Druck ausgeübt werden konnte (vgl. Verheijen 2006 : 43).

In Lettland und Litauen waren nach anfänglichem Experimentieren mit Verwaltungsreformen in den 1990er Jahren ab 2000 drei wesentliche Voraussetzungen für erfolgreiche Reformen erfüllt. Es gab:

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

1. eine weitgehende Übereinstimmung über die Richtung der Reformen,
2. eine angemessen große Zahl reformorientierter Entscheidungsträger mit entsprechender Motivation,
3. eine relative kleine Gruppe von Verwaltungsreformern, die das Vertrauen und die Unterstützung wechselnder politischer Gruppen sichern konnten (vgl. Verheijen 2006 : 44).

Die Erfahrung der EU-Erweiterung mit der Aufnahme Bulgariens und Rumäniens 2007 als letzte Länder der Osterweiterung macht deutlich, dass Konditionalität in diesen beiden Fällen strikter angewendet wurde als bei früheren Aufnahmen. Auch die administrative Kapazität, als wichtige Voraussetzung für die Übernahme des *Acquis communautaire*, gelangte stärker in den Blick. Es wurden Monitoring-Maßnahmen eingeführt und bisher nicht bekannte Verzögerungsklauseln aufgenommen. Diese Verzögerungsklauseln für Bulgarien und Rumänien beinhalteten die Möglichkeit einer Verschiebung der Aufnahme um ein Jahr, fanden aber keine Anwendung (vgl. Phinnemore 2005 : 2). Stattdessen entwickelte die EU-Kommission einen „Mechanism for Cooperation and Verification of Progress in the areas of judicial reform and the fight against corruption, money-laundering and organized crime“ (CVM). In diesem Rahmen mussten die beiden Länder Bulgarien und Rumänien zu speziell festgelegten Eckpunkten regelmäßig an die EU-Kommission berichten (vgl. Summa 2008 : 24).

Einerseits zeigen Erfahrungen in den Ländern Osteuropas, dass externe Anreize und finanzielle Unterstützung durchaus zu einer Modernisierung des Verwaltungsapparates führen können. Andererseits wird auch deutlich, dass der Druck der EU nicht ausreichte, um erfolgreiche Verwaltungsreformen auf den Weg zu bringen, da:

- der Druck der EU hinsichtlich der administrativen Kapazität nicht effektiv ist,
- der Zeitrahmen bis zur Aufnahme nicht ausreichend war für eine effektive und umfassende Umsetzung einer Verwaltungsreform (vgl. Verheijen 2006 : 44).

Angesichts des nur indirekten Mandates der EU, Verwaltungsreformen einzufordern, ist der überwiegend negative Befund für die letzte Welle der Beitrittsländer hinsichtlich ihrer administrativen Kapazitäten nicht überraschend.

Auch nach der Aufnahme in die EU bleibt die administrative Kapazität der Länder Osteuropas problematisch. Obwohl es einige positive Beispiele in bestimmten Bereichen gibt, die unter großem Ressourceneinsatz zustande kamen, ist das übergeordnete Bild ernüchternd. Ein spezifisches Problem ergibt sich daraus, dass die Länder oft nicht in der Lage waren, die EU-Strukturfonds angemessen zu managen. Besonders die geringe Absorptionsquote der EU-Gelder im Zeitraum 2004 bis 2006 gab Anlass zur Sorge. Am Beispiel von Ungarn und Polen, die ungeachtet ihres Status als „best pupils of enlargement“

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

nicht das gesamte ihnen zur Verfügung stehende PHARE-Budget nutzten, konstatierte die EU-Kommission, „the lack of administrative capacity and political will as well as the poor involvement of civil society in shaping the reforms.“ (Tulmets 2006 : 6).

In einer Untersuchung zu den neuen EU-Mitgliedsländern stellt Verheijen eine hohe Korrelation fest zwischen Ländern, die ihre öffentliche Verwaltung substanziell verbesserten und dem allgemeinen Funktionieren innerhalb der EU. Solche Staaten, wie Lettland, Litauen und mit etwas Abstand die Slowakei haben in einer Studie mit performance-indicators für die öffentliche Verwaltung der Weltbank wesentlich besser abgeschnitten als Länder mit geringerer Reformorientierung, wie Polen und Ungarn. „While the former states (Lettland, Litauen, Slowakei C.V.) made progress both on the introduction of performance-based public management systems and, to a lesser degree, on civil service reform, virtually no progress has been made on these aspects of administrative governance in the latter (Polen, Ungarn C.V.)“ (Verheijen 2009 : 4).

In einem internen Diskussionspapier der EU⁴ werden weitere Gedanken zur relativen Erfolglosigkeit der Unterstützung von Verwaltungsreformen im Zuge der EU-Osterweiterung entwickelt. Als problematisch benannt werden Geberdominanz, fehlender politischer Wille der nationalen Akteure und geringe Absorption der bereitgestellten Mittel: „Mainstream evidence shows that in the past a considerable part of the support for horizontal public administration reform largely failed as it was supply-driven without sufficient consideration of the demand-side issues of political commitment, change management and absorption capacity“ (Apelblat 2007 : 2).

Den begrenzten Effekt der EU-Erweiterung auf die öffentliche Verwaltung in den neuen Mitgliedsländern der EU erklären Lippert und Umbach mit dem Umstand, dass Verwaltungsmodernisierung nicht Teil des *Acquis communautaire* ist und somit keine starken Interventionen seitens der EU stattfinden können. „Die Europäische Union, die in ihrer Erweiterungspolitik frühzeitig der Normalisierungsthese im Hinblick auf die Entwicklung der Verwaltung in den Ländern Mittel- und Osteuropas anhing, hat sich zunehmend auf die Rolle eines Wächters und nachfrageorientierten Assistenten und Vermittlers von Lösungsangeboten aus den EU-15 beschränkt, statt die Rolle einer aktiven Entscheidungsinstanz oder eines Exporteurs eines idealtypischen EU-kompatiblen Verwaltungsmodells zu beanspruchen“ (Lippert und Umbach 2004 : 73).

In die gleiche Richtung geht die Analyse eines Experten zur Reform der öffentlichen Verwaltung innerhalb der EU-Kommission: „Enlargement is rightly largely seen as a ‘success story’ but the benefits which citizens and enterprises could have enjoyed from their countries joining the EU would probably have been greater if the support to horizontal PAR had been more effective, more timely, more coordinated and more strategic“ (Apelblat 2009 : 5).

4 Das Papier wurde der Verfasserin dieser Arbeit vom Autor zur Verfügung gestellt.

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

Verbindet man die theoretischen Ansätze zur EU-Erweiterung mit den praktischen Erfahrungen, so zeigt sich, dass die Praxis der EU in Bezug auf die Verwaltungsentwicklung im Erweiterungsprozess vor einem Dilemma steht. Einerseits wird seitens der EU von politischer Konditionalität gesprochen. Nur mit entsprechender administrativer Kapazität ist die Übernahme des *Acquis communautaire* umzusetzen. Andererseits hat die EU kein Modell der öffentlichen Verwaltung, an dem sich die Beitrittsländer orientieren könnten. Alle Versuche in diese Richtung, mündeten bisher nicht in verbindlichen Modellen, was auch mit der Hoheit der einzelnen Länder in der Verwaltungsgestaltung erklärbar ist. Folgerichtig ist die Ausgestaltung der Verwaltung oder Verwaltungsmodernisierung kein Kapitel des *Acquis*. Um weiteres Licht in diese von der Forschung bisher weitgehend unausgeleuchteten Zusammenhänge zu bringen, soll ein Blick auf die Geschichte der Beziehungen der EU zu den Ländern des Westlichen Balkans bei der weiteren Spurensuche helfen.

2.3. Institutionelle Beziehungen der EU zu Südosteuropa

Anders als zu den Ländern der Osterweiterung, die in der Zeit des Kalten Krieges unter dem Einfluss der Sowjetunion standen und kaum Beziehungen zur EU hatten, kann die EU auf schon frühe Beziehungen zu Jugoslawien zurückblicken. Finanzielle Unterstützung für Jugoslawien in Form von direkten Hilfen durch die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) begannen ab Anfang der 1960er Jahre. Wirtschaftliche Beziehungen der EWG zu Südosteuropa gehen zurück in die 1970er Jahre, als Jugoslawien ein Handelsabkommen mit der EWG schloss für eine schrittweise Handelsliberalisierung und eingeschränkte Kreditmöglichkeiten. Weiterhin ermöglichten entsprechende Abkommen, dass ab den 1970er Jahren sogenannte Gastarbeiter in den Länder der EWG arbeiten konnten (vgl. Weithmann 2000 : 447). Dennoch führten die Entwicklungen der 1990er Jahre im ehemaligen Jugoslawien mit einem zerfallenden föderalen Staat und schneller bilateraler Anerkennung von Teilstaaten als eigenständigen Ländern (Kroatien und Slowenien) sowie Kriege in der Region zunächst zu einer Art Bewegungsunfähigkeit der EU in Bezug auf Südosteuropa (vgl. Inotai 2007:21)TODO:find.

Während die osteuropäischen Staaten in den 1990er Jahren mit verschiedenen Mechanismen auf eine Integration in die EU vorbereitet wurden, spitzten sich in dieser Zeit auf dem Westbalkan ethnische Konflikte zu, Kriege wurden ausgetragen und Staaten zerfielen. Das Ergebnis waren neue schwache Staaten, zum Teil unter internationaler Verwaltung. Dennoch blieb die EU-Orientierung ein Hauptziel praktisch aller Regierungen der Länder des Westbalkans. Und auch die internationale Staatengemeinschaft hatte ein Interesse daran, den Westbalkan in den europäischen Kontext einzubinden. Ein „Regionalkonzept“ diene als Rahmen für die Entwicklung der Beziehungen der EU zu den Ländern der Region. Die Ziele dieses Regionalkonzepts von 1996 waren die Unterstützung der Friedensabkommen von Dayton/Paris sowie die Schaffung einer Zone politischer Stabilität.

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

Der Stabilitätspakt für Südosteuropa (1999) zielte auf Ablösung der bisherigen Politik der Krisenintervention in der Region durch eine umfassende und langfristige Konfliktpräventionsstrategie. Der Stabilitätspakt bestand aus einer politischen Verpflichtungserklärung und einer Rahmenvereinbarung zur internationalen Kooperation in Südosteuropa zwischen mehr als 40 Staaten, Organisationen und regionalen Zusammenschlüssen. Am Stabilitätspakt beteiligt waren u.a. die Vereinten Nationen, die OSZE, die Europäische Kommission, alle EU-Mitgliedsländer, die Länder Südosteuropas aber auch die USA, Japan, Kanada und Russland. Ziel war es, die Länder in Südosteuropa in der Demokratisierung und ökonomischen Entwicklung zu unterstützen⁵. Ein Sonderkoordinator führte den Vorsitz beim Regionaltisch, dem wichtigsten politischen Instrument des Stabilitätspaktes. Diesem untergeordnet waren drei Arbeitstische:

Tisch i: Demokratisierung und Menschenrechte

Tisch ii: Wirtschaftlicher Wiederaufbau, Zusammenarbeit und Entwicklung

Tisch iii: Sicherheitsfragen

Innerhalb des Arbeitstisches I beschäftigte sich eine Arbeitsgruppe (Task Force) „Good Governance“ unter Vorsitz des Europarats vorrangig mit der Entwicklung der Kommunalverwaltungen, mit der Einsetzung von Ombudspersonen sowie der Reform der öffentlichen Verwaltung (vgl. Calic 2001 : 9). Die Bedeutung des Stabilitätspaktes hat abgenommen in dem Maße, wie die EU ihre Südosteuropapolitik weiterentwickelte.

2.3.1. Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess

Im Rahmen des Stabilitätspaktes legte die Europäische Union 1999 einen Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) für Südosteuropa auf. Dieser hatte folgende Ziele für die Region:

- Konzipierung von Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der Aussicht auf einen Beitritt zur Europäischen Union, wenn die Kopenhagener Kriterien erfüllt sind;
- Ausbau der wirtschaftlichen und handelspolitischen Beziehungen zu dieser Region sowie innerhalb der Region;
- Erhöhung der wirtschaftlichen und finanziellen Hilfe;
- Unterstützung der Demokratisierung, der Zivilgesellschaft und des Aufbaus von Institutionen;
- Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres;

5 <http://www.stabilitypact.org/about/default.asp> (Aufgerufen: 1.9.2012).

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

- Intensivierung des politischen Dialogs (vgl. Marwedel 2012 : 9).

Ausgangspunkt einer erstmals konkreteren EU-Perspektive für die Staaten des Westbalkans war die Tagung des Europäischen Rates im Juni 2000 in Feira: „Ziel ist, die [westlichen Balkanstaaten] im Wege des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses, des politischen Dialogs, der Liberalisierung des Handels und der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres so weit wie möglich in den Strom der allgemeinen politischen und wirtschaftlichen Entwicklung Europas einzubeziehen. Alle betroffenen Länder sind potenzielle Bewerber für den Beitritt zur EU“ (Europäische Kommission 2005 : 3). Im November 2000 in Zagreb wurde der SAP-Prozess offiziell eingerichtet und drei wesentliche Instrumente wurden eingeführt: 1) bilaterale begünstigte Handelsabkommen, 2) das CARDS⁶-Programm zur finanziellen Unterstützung ausgewählter Projekte und 3) die Unterzeichnung von Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen bei Erfüllen bestimmter Kriterien. Die erfolgreiche Umsetzung des SAP eröffnete den Weg zu einem Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) und darauf aufbauend zu der Beantragung der EU-Mitgliedschaft (vgl. Inotai 2007:25)TODO:find.

Bestätigt wurde die Beitrittsperspektive der Länder des Westlichen Balkans im Juni 2003 in Thessaloniki mit der „Agenda von Thessaloniki für die westlichen Balkanstaaten: Auf dem Weg zur Europäischen Integration“. Die nächste Stufe der institutionellen Kooperation zwischen der EU und den Ländern des Westbalkans waren Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen. Diese Abkommen haben eine ähnliche Funktion wie die Europäischen Partnerschaften mit den osteuropäischen Beitrittskandidaten vor deren Aufnahme in die EU (vgl. Inotai 2007: 30)TODO:find.

Die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) mit den Ländern des Westlichen Balkans sind mit Rechten und Pflichten verbunden und benennen konkrete Reformziele für die Kandidaten- und potenziellen Kandidatenländer. Finanzielle Unterstützung durch die EU ist ebenfalls wichtiger Bestandteil der Heranführungshilfe (vgl. Europäische Kommission 2007 : 9). Die SAAs, die mit den Ländern gesondert abgeschlossen wurden, bestehen aus verschiedenen Teilen allgemeinerer Art, z.B. zu politischem Dialog und regionaler Kooperation, und konkreteren Anweisungen zur Übernahme des Acquis und der rechtlichen Angleichung (vgl. Marwedel 2012 : 24).

Mit der Einführung des SAP wurde ein länderspezifisches Monitoring eingeführt, das die Einhaltung der Bedingungen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses durch die einzelnen Länder regelmäßig dokumentiert⁷.

Im Gegensatz zu früheren Aufnahmen von Ländern in Gruppen verweist der Europäische Rat im Juni 2005 auf eine länderspezifische Betrachtung für die Länder des Westlichen Balkans und macht deutlich, dass „die Fortschritte der einzelnen Länder auf dem Weg

⁶ „Community Assistance for Reconstruction, Democratization and Stabilization“ (siehe auch 2.2.4)

⁷ http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18003_de.htm (Aufgerufen: 19.10.2012).

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

zur europäischen Integration unter Berücksichtigung der Entwicklung des Besitzstands von ihren Bemühungen um die Einhaltung der Kopenhagener Kriterien und der im Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess genannten Auflagen abhängen“ (Europäische Kommission 2007 : 9). In dem EU-Papier „Enlargement Strategy and Main Challenges 2006-2007“ wird weiter konkretisiert, dass es sich bei der Beitrittsperspektive für die Länder des Westlichen Balkans um eine mittel- bzw. langfristige Perspektive handelt. Der unterschiedliche Entwicklungsstand der Länder wird konstatiert; eine Aufnahme zum gleichen Zeitpunkt wird ausgeschlossen. Neben der politischen und ökonomischen Entwicklung wird die Kapazität der Verwaltung als wichtiger Indikator zur Beurteilung der Europa-Reife benannt (vgl. European Commission 2006a : 18).

Seitens der EU wird die Erweiterungsstrategie auf drei wesentliche Prinzipien gegründet, die in der Strategie 2005 definiert wurden: „consolidating existing commitments towards countries engaged in the integration process, applying fair and rigorous conditions to be fulfilled by countries prior to their accession, and intensifying communication with the general public on the advantages of EU’s enlargement policy“⁸.

In der folgenden Tabelle werden die wesentlichen Schritte im Prozess der bisherigen EU-Heranzuführung für die Untersuchungsländer im Überblick dargestellt:

Tabelle 2.4.: Status der EU-Annäherung in den Untersuchungsländern

	Mazedonien	Montenegro	Albanien
EU**	Handels- und Kooperationsabkommen seit 1998	Bis 2006 zusammen mit Serbien	Handels- und Kooperationsabkommen seit 1992
Europarat**	1995	2007	1996
SAA Verhandlungen begonnen*	2000	2005	2003
SAA verhandelt*	2000	2007	2006
SAA unterzeichnet*	09.04.2001	15.10.2007	12.06.2006
SAA in Kraft	01.04.2004	01.05.2010	01.04.2009
Aufnahmeantrag gestellt	2004	2008	2009
Visa-Liberalisierung	2009	2009	2010
Kandidatenstatus	2005	2010	noch nicht

Quellen: EU website; * Muš 2008 : 12; ** Brusi und Galer 2001 : 59.

Aus dem Überblick wird ersichtlich, dass die Prozesse der Annäherung an die EU in unterschiedlichem Tempo stattfinden. Mazedonien erhielt schon 2005 Kandidatenstatus.

⁸ <http://www.svez.gov.si/nc/en/splosno/cns/news/article/2028/1265/EnlargementPackage2006>, Aufgerufen: 15.7.2010.

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

Allerdings ist der Namensstreit mit Griechenland eine formale Hürde für weitere konkrete Schritte. Montenegro, erst seit 2006 als unabhängiges Land mit Beziehungen zur EU, stellte 2009 den Aufnahmeantrag und erhielt schon im Jahr darauf Kandidatenstatus. Albanien hat den Aufnahmeantrag 2009 gestellt.

Während also die Erfahrungen mit der Osterweiterung der EU deutlich machten, dass die administrative Kapazität der Beitrittsländer zentral ist, hat sich für die Vorbereitung der Westbalkanstaaten seitens der EU keine Änderung ergeben. Weiterhin ist die öffentliche Verwaltung, bzw. Verwaltungsmodernisierung kein Kapitel des Acquis. Die Annäherung der Westbalkanstaaten an die EU erfolgte auf der Basis von in den 1960er Jahren begonnenen wirtschaftlichen Beziehungen. Nach den Balkankriegen der 1990er Jahre schritt die EU ab 2000 zügig voran mit dem Angebot einer Beitrittsperspektive für die Balkanländer. Die sicherheitspolitische Konsolidierung der Region spielte dabei eine große Rolle. Die Heranführungsinstrumente der EU wurden aufbauend auf der Erfahrung mit der Osterweiterung weiterentwickelt. Im Folgenden wird ein Blick auf die einzelnen Förderinstrumente geworfen, insbesondere in ihrer Relevanz für die Verwaltungsmodernisierung.

2.4. Förderprogramme der EU

Im Vorfeld des Beitrittes eines Landes zur EU stellt die EU Instrumentarien zur Unterstützung der Kandidatenländer in der Heranführungsphase bereit. Eine Reihe von speziell zugeschnittenen Programmen, aufbauend auf den Erfahrungen mit der letzten Erweiterungswelle, stehen somit für die Länder des Westbalkans zur Verfügung. Diese Unterstützungsprogramme der EU sind seit 1994 elementarer Teil einer „Heranführungsstrategie“, ebenso wie ein begleitendes Kontrollverfahren (Monitoring). In diesem Monitoring beurteilt die Kommission in jährlichen Fortschrittsberichten (Progress Reports), wie weit die einzelnen Länder bei der Erfüllung der Aufnahme-Kriterien vorangeschritten sind⁹. Der beschriebene Prozess bis zur tatsächlichen Aufnahme kann unter Umständen zeitlich extensiv sein, wie die Beispiele Rumänien und Bulgarien gezeigt haben, die 2007 als letzte Länder der vierten Erweiterungswelle aufgenommen wurden (vgl. Scherman, Stimme und Thöndl 2007 : 63).

In diesem Abschnitt wird zunächst das als Trainings-Programm konzipierte Twinning-Programm als ein wesentliches Instrument zur Verwaltungsentwicklung vorgestellt. Zentral für die Aktivitäten der EU zur Heranführung der Kandidaten an den EU-Standard ist das Programm IPA, Instrument for Pre-Accession Assistance, das mit Blick auf die Verwaltungsmodernisierung dargestellt wird. Auch die Tätigkeit der OECD mit ihrem SIGMA-Programm, das die EU zu verwaltungsrelevanten Fragen der Erweiterung berät und im Auftrag der EU-Länderstudien zu Themen der öffentlichen Verwaltung erarbeitet, ist für die vorliegende Untersuchung relevant und wird vorgestellt. Inzwischen beendete

⁹ Diese Fortschrittsberichte der EU werden im Internet auf der Website der DG Enlargement veröffentlicht.

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

EU-Programme, von denen die aktuellen Kandidatenländer profitiert haben, sind die Tätigkeit der European Agency for Reconstruction (EAR) sowie die Programme PHARE und CARDS, die jeweils bezüglich der Verwaltungsmodernisierung ebenfalls kurz dargestellt werden.

Die Entwicklung und Reform der Verwaltung auf dem Westlichen Balkan ist seit der Unabhängigkeit der Länder ab Anfang der 1990er Jahre außer von der EU auch von einer Reihe von internationalen Akteuren begleitet und gefördert worden. Wesentliche Institutionen sind dabei das Entwicklungsprogramm der UN (UNDP), die Weltbank, die OSZE, die EBRD und das Open Society Institute. Auch bilaterale Entwicklungshilfe wurde für den Institutionenaufbau und den Aufbau administrativer Kapazitäten eingesetzt. Diese allgemeinen Programme werden hier jedoch nicht weiter betrachtet.

2.4.1. Twinning

Im Rahmen der Heranführung von Beitrittskandidaten und potenziellen Beitrittskandidaten ist das als Twinning bezeichnete Programm eines der zentralen Elemente bei der Institutionenentwicklung. Aufbauend auf Erfahrungen in der Entwicklungshilfe, werden Experten aus Ministerien einzelner Mitgliedstaaten zu ihren jeweiligen counterparts in den Empfängerländern geschickt. Bei Twinning wird somit die Erfahrung von Experten aus den Mitgliedsländern im Bereich Verwaltung und im Justizwesen eingesetzt, um gute Beispiele an die Beitrittskandidaten weiterzugeben. Institutionelles Lernen soll erreicht werden durch Nachahmung, Imitation und Sozialisation (vgl. Tulmets 2005).

Erfahrungen mit Twinning im Erweiterungsprozess wurden während der letzten EU-Erweiterungswelle gesammelt. „Programmes for the long-term secondment to applicant countries of experts from the administrations of the Member States must be drawn up for each applicant in the light of the needs identified, particularly in the opinions [avis]“ (European Commission, 1997: 4). Finanziert wurden diese Initiativen durch das PHARE Programm, das seit 1997 ca. 30% seines Budgets für „institution building“ in den CEE-Ländern vorsah. Nach einer fünfmonatigen Vorbereitungszeit wurde Twinning offiziell im Mai 1998 eingeführt. Ziel sollte die Hilfe für Beitrittskandidaten sein bei der Etablierung einer „... modern, efficient administration that is capable of applying the acquis communautaire to the same standards as the current member states“ (European Commission, 1998: zit nach: Papadimitriou 2002 : 8). Die EU hat zwischen 1998 und 2002 ca. 700 Langzeitexperten (Twinning) für die zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten bereitgestellt (vgl. Lippert und Umbach 2004 : 63). Im Westbalkan begannen Twinning-Aktivitäten im Sommer 2002 für bestimmte Programme des Institutionenaufbaus, vor allem im Bereich Justiz und Inneres (vgl. European Commission 2007: 10)TODO:find.

Im Gegensatz zur klassischen technischen Unterstützung (Technical Assistance – TA) sind bei Twinning die wesentlichen Elemente:

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

- die Zusammenarbeit zwischen Verwaltungen,
- die permanente Anwesenheit eines Beamten eines Mitgliedslandes und
- ein Projektmanagement-Ansatz mit zu erzielenden Ergebnissen.

Dies führte laut einer Untersuchung allerdings zu Widerstand, da die Einführung dieses Ansatzes nicht mit den Aufnahmestaaten abgesprochen war. Das Konzept Twinning, so empfand man es, war ohne ausreichende Konsultationen mit den Empfängerstaaten „aufgesetzt“ worden. Einige der entsandten Beamten „had to fight hard to overcome the feeling that they were ‘spies’ appointed by the Commission“ (Cooper und Johansen 2003 : 5). In der gleichen Untersuchung wird aber auch festgestellt, dass Twinning verschiedene durchaus sehr wichtige Begleiteffekte hatte, die nicht zu unterschätzen sind. Die Autoren der Studie nennen in diesem Zusammenhang Verhaltensänderungen, die quasi nebenbei entstanden sind, wie z.B. Verbesserungen des Managementstils, bessere Koordination und Kommunikation zwischen und innerhalb von Ministerien der Beitrittsländer, selbst wenn es sich um einfache Dinge handelte, wie kundenfreundlichere Abwicklung von Telefonanfragen. Im Zusammenhang mit dem Konzept von Lernen und Sozialisation führt Twinning im Idealfall zu individuellem, kollektivem und organisationalem Lernen in bestimmten Politikfeldern. Auch hat die Twinning-Beziehung im Rahmen des EU-Programmes zwischen einem Mitgliedsland und einem Beitrittskandidaten durchaus zu weiterer bilateraler Zusammenarbeit der beteiligten Länder geführt (vgl. Cooper und Johansen 2003 : 6.). Allerdings ist bei der Beurteilung des Programmes auch die Gefahr des „policy-shopping“, wie sie für die Länder der letzten Erweiterungswelle stattgefunden hat und dem Twinning-Programm inhärent ist, nicht zu vernachlässigen (vgl. Meyer-Sahling 2008b : 3).

Eine Studie im Auftrag der Europäischen Kommission kommt zu der Einschätzung, dass Twinning oftmals durch bürokratische Formalitäten seitens der Projektdurchführung, schwache administrative Kapazitäten und fehlende eigene Ressourcen in den Partnerländern an Grenzen kam (vgl. Königová 2006 : 54). Um dem Bedarf der Beitrittskandidaten nach größerer Flexibilität entgegenzukommen, wurde das sogenannte „Twinning Light“ entwickelt. Dabei ist die permanente Anwesenheit eines Beamten aus einem EU-Mitgliedsland nicht erforderlich und die finanzielle Ausstattung ist geringer (150.000 Euro im Gegensatz zu 1 Million Euro bei Twinning-Projekten).

In einer insgesamt kritischen Evaluierung wird davon ausgegangen, dass Erfolge von Twinning im Bereich der öffentlichen Verwaltung gering waren. Dies wird vor allem auf das Fehlen von Strategien zur Reform der öffentlichen Verwaltung zurückgeführt. „Twinning has not engaged – other than in a very few instances – with horizontal PAR. The argument is that PAR is not acquis-related. Despite this, the Twinning philosophy – of cooperation between administrations – would be ideally suited to assisting the ACs to develop better PAR strategies and practices“ (Cooper und Johansen 2003 : 23).

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

Einen Überblick über die Gesamtanzahl der Twinning (TW) und klassische Technical Assistance (TA) Projekte der Jahre 2005–2008 im Westbalkan bietet die folgende Tabelle:

Tabelle 2.5.: Anteil der Twinning (TW) Projekte an Technischer Hilfe (TA) insgesamt 2005–2008 nach Ländern

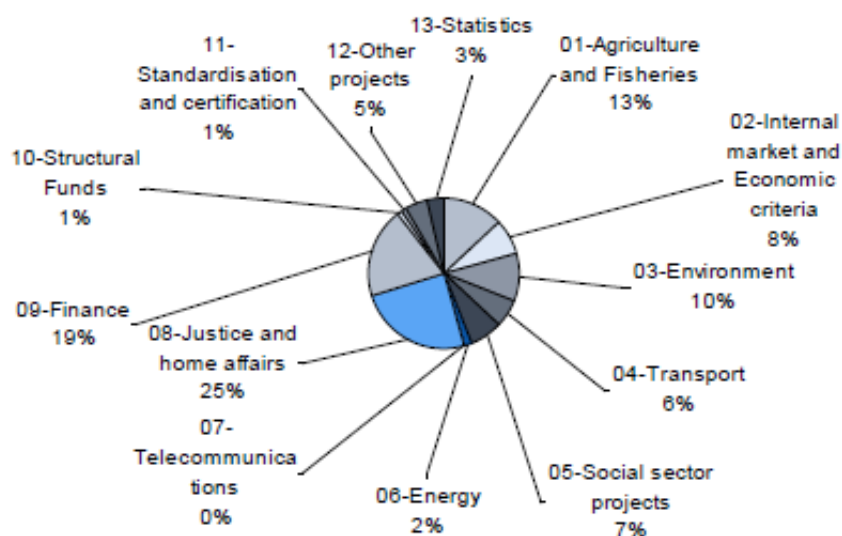
Land	2005			2006			2007			2008			Projekte insgesamt		
	TA	TW	%TW	TA	TW	%TW	TA	TW	%TW	TA	TW	%TW	TA	TW	%TW
Albanien	9	2	18%	11	0	0%	4	1	20%	8	6	43%	32	9	22%
BiH	16	3	16%	22	4	15%	23	5	18%	n/a	4	n/a	61	16	21%
Kroatien	19	19	50%	16	12	43%	9	20	69%	n/a	9	n/a	44	60	58%
Mazedonien	15	4	21%	20	2	9%	16	2	11%	14	1	7%	65	9	12%
Kosovo	0	0	0%	0	0	0%	18	2	10%	23	8	26%	41	10	20%
Montenegro	0	0	0%	6	0	0%	8	3	27%	4	4	50%	18	7	28%
Serbien	26	7	28%	19	4	17%	25	6	19%	8	5	38%	78	25	24%
Türkei	25	7	22%	30	13	30%	25	13	34%	29	12	29%	109	45	29%
Insgesamt	110	45	29%	124	35	22%	128	52	29%	87	50	36%	448	181	29%

Quelle: EPEC - European Policy Evaluation Consortium 2011 : 5.

Aus dieser Tabelle ist ersichtlich, dass in jedem der drei Untersuchungsländer Albanien, Montenegro und Mazedonien die Gesamtzahl der Twinning-Projekte für die Jahre 2005–2008 zusammen jeweils bei unter 10 Projekten pro Land lag.

Wenn man die Verteilung der Twinning-Projekte per Sektor in der folgenden Grafik betrachtet, wird ersichtlich, dass Twinning für den gesamten Sektor Justice and Home Affairs ein Viertel der durchgeführten Projekte ausmacht. PAR-Projekte sind in diesem Sektor eingeschlossen, aber nicht separat aufgeführt. Es wird deutlich, dass Twinning, welches als optimales Instrument besonders auch für die Verwaltungsentwicklung angesehen wird, zumindest bis 2008 für die Untersuchungsländer eher zurückhaltend eingesetzt wurde.

Abb 2.4.: Verteilung der Twinning-Projekte (inkl. Twinning light) nach Sektor



Quelle: EPEC - European Policy Evaluation Consortium 2011 : 8

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

Aus dieser Grafik wird ersichtlich, dass der Anteil von Justice und Home Affairs 25% an allen Twinning- und Twinning-Light-Projekten ausmachte. Überträgt man dies auf die in den Untersuchungsländern durchgeführten Projekte für die Jahre 2005-2008 (2.5), kommt man auf maximal 3 Projekte pro Untersuchungsland, die dem Bereich Justice and Home Affairs zugeordnet sind. Es kann davon ausgegangen werden, dass es sich nicht in allen Fällen um Projekte zur Verwaltungsmodernisierung handelte, da auch die Modernisierung des Justizsystems unter diese Kategorie fällt. Für die Untersuchungsländer kann also festgehalten werden, dass Twinning, eines der Instrumente, das für Verwaltungsmodernisierung als besonders angemessen eingeschätzt wird, zumindest für die Zeit von 2005-2008 nur in geringem Umfang zum Einsatz kam.

2.4.2. IPA – Instrument für Pre-Accession Assistance

Das Programm IPA ersetzt die bis 2006 geltenden Instrumente PHARE, ISPA¹⁰, SAPARD¹¹, Heranführungshilfe für die Türkei und CARDS. Damit ist IPA seitdem das zentrale Instrument der Heranführungshilfe für die Beitrittsländer und die potenziellen Beitrittsländer in dem Prozess der Angleichung an die Standards der Europäischen Union zur Erlangung der Beitrittsreife.

Insbesondere soll das Instrument dazu beitragen:

- „die Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu stärken,
- die öffentliche Verwaltung zu reformieren,
- Wirtschaftsreformen durchzuführen,
- die Menschen- und Minderheitenrechte zu achten,
- die Gleichstellung der Geschlechter zu achten,
- die Entwicklung der Zivilgesellschaft voranzubringen,
- die regionale Zusammenarbeit sowie Versöhnung und Wiederaufbau zu fördern“ (Senatskanzlei Berlin, 2008).

Grundlage für die Entwicklung von Projekten im Rahmen des IPA-Programmes sind folgende Dokumente:

- die Erweiterungsstrategie der Europäischen Kommission;
- die jährlichen Fortschrittsberichte von der Europäischen Kommission. Für jedes (potenzielle) Beitrittsland von der Europäischen Kommission erstellt;

¹⁰ ISPA: Instrument for Structural Policies for Pre-Accession.

¹¹ SAPARD: Special Accession Programme for Agriculture & Rural Development.

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

- die Accession Partnerships (vgl. European Commission 2011a).

Auf Basis dieser Dokumente werden mittelfristige Planungsdokumente, sog. Mehrjahresprogramme (über 3–4 Jahre), für jedes Land bzw. für mehrere Länder erstellt, die eine grobe Mittelaufteilung ausweisen, und je nach den Bedürfnissen jedes einzelnen Empfängerlandes für die fünf Komponenten des IPA-Instruments:

IPA i: Übergangshilfe und Institutionenaufbau

IPA ii: grenzübergreifende Zusammenarbeit

IPA iii: regionale Entwicklung (nur für Beitrittsländer)

IPA iv: Entwicklung der Humanressourcen (nur für Beitrittsländer)

IPA v: ländliche Entwicklung.(nur für Beitrittsländer)

Die Komponenten I und II werden durch die Kommission selbst oder durch die Delegationen der Kommission in den Empfängerländern verwaltet. Die Komponenten III bis V stehen nur den Beitrittsländern zur Verfügung und werden nach den Prinzipien der Strukturfondsförderung in den Empfängerländern mit den entsprechenden Verwaltungsstrukturen abgewickelt. Verwaltungsaufbau und Verwaltungsmodernisierung fallen unter Institutionenaufbau, also IPA I, und können durch das IPA-Programm in den drei Untersuchungsländern gefördert werden.

Neben der Förderung von Projekten in den einzelnen Ländern können auch länderübergreifende Programme im Rahmen von IPA umgesetzt werden. Aus der folgenden Tabelle wird die Finanzplanung pro Sektor für diese länderübergreifenden Programme deutlich:

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

Tabelle 2.6.: Mehrjähriger indikativer Finanzrahmenplan 2011–2013, länderübergreifend.

Indikative finanzielle Zuwendung pro Sektor (in Millionen EUR)			
	2007–2010	2010–2013	
Justiz und Innere Angelegenheiten, inkl. Grundrechte und vulnerable groups	285	24	4,61%
Öffentliche Verwaltung	60,92	38,5	7,39%
Zivilgesellschaft	40,5	30	5,76%
Entwicklung des privaten Sektors	123,9	70	13,44%
Transport und Energie Infrastruktur, inkl. Nukleare Sicherheit	124,45	108	20,73%
Umwelt und Klimawandel	16,3	17	3,26%
Soziale Entwicklung	71,98	96,5	18,52%
Andere Investitionen	173,86	96	18,43%
Reserve	0	40,97	7,86%
Gesamt	640,41	502,97	100%

Quelle: European Commission 2011c : 15 (eigene Übersetzung aus dem Englischen)

Aus dieser Tabelle wird ersichtlich, dass für regionale, also länderübergreifende Programme im Bereich der öffentlichen Verwaltung für den Zeitraum 2011–13 Mittel in Höhe von 24 Millionen Euro zur Verfügung stehen. Diese werden im Balkan vor allem für die Unterstützung der regionalen Trainingseinrichtung für die öffentliche Verwaltung verwendet, die Regional School for Public Administration (RESPA), die 2010 in Montenegro eröffnet wurde.

„Gemäß den in den Mehrjahresprogrammen festgelegten Prioritäten werden für jedes Land in jährlichen Programmen konkret die Ziele, die Interventionsbereiche, die erwarteten Ergebnisse, die Verwaltungsverfahren und der für die Finanzierung vorgesehene Gesamtbetrag, eine Kurzbeschreibung der Art der zu finanzierenden Vorhaben, Angaben über die vorgesehenen Beträge je Vorhaben und ein vorläufiger Durchführungszeitplan festgelegt. Sobald die Programme im nicht-öffentlichen IPA-Programmausschuss durch die Vertreter der EU-Mitgliedstaaten genehmigt sind, erfolgen die Ausschreibungen“¹².

Die Förderung durch IPA kann unterschiedliche Formen annehmen; dies sind vor allem:

- Zuschüsse zu öffentlichen Investitionen;
- Unterstützung von Projekten der Zivilgesellschaft;
- Twinning;
- Direkte Budgethilfe (in Ausnahmefällen und unter Überwachung);

¹² http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/countries/ipa_miff_081106_en.pdf
11.12.2012)

(Aufgerufen

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

- Technische Hilfe (EPEC - European Policy Evaluation Consortium 2011 : 2).

Für den Zeitraum 2007–2013 sind insgesamt Mittel in Höhe von 11,565 Milliarden. Euro vorgesehen (Senatskanzlei Berlin 2008).

Für den Bereich Institutionenbildung, unter den die Verwaltungsmodernisierung fällt sind folgende Ausgaben in den Untersuchungsländern vorgesehen.

Tabelle 2.7.: IPA 2007-13 Übergangshilfe und Institutionenaufbau (in Euro)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Mazedonien	41.641.613	41.122.001	39.328.499	36.317.068	28.803.410	28.207.479	27.941.228
Montenegro	27.490.504	28.112.552	28.632.179	29.238.823	29.843.599	30.446.471	30.996.035
Albanien	54.318.790	62.117.756	71.377.079	82.711.421	84.301.650	85.987.683	87.446.037

Quelle: European Commission 2009a

In einer Studie zur Implementierung von IPA Funds kommen die Autoren eines Think Tank in Mazedonien zu dem Ergebnis: „So far, it has been a general rule that the key roles in IPA program management for WB countries are fulfilled jointly by the central governments and the EU delegations to these countries. It has been observed that the participation of local authorities and Civil Society Organisations (CSOs) in the process of designing IPA priorities and drafting the national or local strategic documents has been limited. All WB candidate countries have encountered some common difficulties in dealing with IPA rules“ (European Movement Albania 2010 : 4). Die nicht ausreichende Einbeziehung der lokalen Akteure und vor allem der Zivilgesellschaft in den Empfängerländern wird als Problem identifiziert. Dies beeinträchtigt die Identifikation mit den Projekten, eine „local ownership“ wird dadurch erschwert. Problematisch wird auch das Vorherrschen der englischen Sprache im Rahmen der IPA-Planung empfunden, was wiederum ebenfalls eine Reihe von Akteuren in den Empfängerländern ausschließt.

Eine Studie zur Effektivität des IPA-Instrumentes, im Auftrag der EU durchgeführt, konstatiert die Erfolge des Instruments vor allem für Bereiche, die konkret im Acquis geregelt sind: „Effectiveness was judged to be strongest in those areas where actions are related to the alignment/adoption of the acquis, notably where the acquis is clearly defined in terms of a legal and administrative framework to be achieved“. Für Themen, die nicht konkret im Acquis definiert sind, so auch zum Thema Reform der öffentlichen Verwaltung, sehen die Evaluatoren das IPA-Programm kritischer: „Where the acquis is defined in a looser framework or there is not a formal acquis chapter (e.g. public administration), effectiveness is less evident. For this type of interventions the BENF needs to establish its own, appropriate strategic/implementation frameworks, often involving interagency cooperation“ (HTSPE 2010 : 37).

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

Eine andere Analyse des bisherigen IPA-Programmes gibt zu bedenken, dass schwache administrative Kapazitäten in den Kandidaten- und potenziellen Kandidatenländern dazu führen können Ressourcen zu binden, die anderswo nötiger und effektiver eingesetzt werden könnten: „Given the weak economic conditions, relatively fragile governance and underdeveloped administrative capacities in some beneficiaries, adopting EU standards at this stage may add significant costs to public activities and can inhibit the short-term competitiveness of productive activities“ (EPEC - European Policy Evaluation Consortium 2011 : 3).

Eine weitere Problematik im Zusammenhang mit der IPA-Förderung generell, aber besonders für kleinere Länder wird in einer Entschließung des Europäischen Parlaments von 2011 zu Montenegro deutlich: „Das Europäische Parlament nimmt mit Zufriedenheit zur Kenntnis, dass die IPA-Hilfe in Montenegro gut funktioniert; fordert sowohl die Regierung Montenegros als auch die Kommission auf, das Verwaltungsverfahren für die Beantragung von IPA-Mitteln zu vereinfachen, damit diese für kleinere und dezentral organisierte Bürgerorganisationen, Gewerkschaften und andere Empfänger einfacher zugänglich sind“ (Europäisches Parlament 2011 : o.S.).

2.4.3. Die SIGMA-Initiative der OECD

Von besonderer Bedeutung im Hinblick auf das Thema „Administrative Kapazitäten von Kandidatenländern“ ist die gemeinsame Initiative der Organisation für Ökonomische Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der Europäischen Kommission mit dem SIGMA-Programm (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries). SIGMA wurde 1992 gegründet, co-finanziert durch die EU. Ziel war es, die Länder Mittel- und Osteuropas bei der Modernisierung ihrer öffentlichen Verwaltungen zu unterstützen. In den späten 1990er Jahren entwickelte SIGMA Baseline-Kriterien, die Grundlage sind für die Betrachtung und Beurteilung der horizontalen administrativen Kapazitäten der Kandidatenländer. Diese OECD/SIGMA Baseline-Kriterien für die öffentliche Verwaltung sind:

1. Policy-Entwicklung und Koordination
2. Civil service und Verwaltungsrecht
3. Management der öffentlichen Ausgaben
4. Beschaffungswesen im öffentlichen Bereich
5. Interne Finanzkontrolle
6. Externe Rechnungsprüfung (vgl. Cardona 2009 : 3).

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

In der Arbeit legt SIGMA besonderen Wert darauf, den Austausch und die Zusammenarbeit von Regierungen zur Verwaltungsentwicklung zu fördern. Dazu gehörte u.a. logistische Unterstützung für die Gründung von Netzwerken regionaler Verwaltungsspezialisten in Mittel- und Osteuropa und der Austausch dieser Experten mit solchen aus etablierten Demokratien. Weiterhin wird Informationsmaterial und Berichte über bestimmte Themen und Länder auf der OECD/SIGMA Website veröffentlicht. Es geht darum:

- den Reformfortschritt zu messen und Prioritäten zu identifizieren anhand Europäischer guter Praxis und bestehendem EU-Recht (Acquis Communautaire).
- Unterstützung für Entscheidungsträger und Administratoren zur Verfügung zu stellen, für die Einrichtung der rechtlichen Rahmenbedingungen und Prozesse, um europäischen Standards und guter Praxis zu entsprechen.
- EU-Finanzierung durch Hilfe beim Projektdesign und der Implementierung zu unterstützen (vgl. OECD/SIGMA 1999 : 2).

SIGMA veröffentlicht seit 1999 Länderberichte zu bestimmten Themen der Verwaltungsentwicklung. Diese werden von der Europäischen Kommission für ihre jährlichen Fortschrittsberichte zu den Kandidaten- und potenziellen Kandidatenländern verwendet.

Ohne konkretes EU-Modell zur Verwaltungsmodernisierung füllte die SIGMA-Initiative in gewisser Weise das Vakuum, das aufgrund fehlender klarer Bestimmungen auf EU-Ebene und der sich entwickelnden Konditionalität im administrativen Bereich entstanden war. Da die EU im Rahmen der Konditionalität kein allgemein gültiges Modell der öffentlichen Verwaltung zugrunde legt, bleibt es bei der allgemeinen Forderung der „ability to implement the acquis“. Dimitrova kritisiert, dass die EU nicht das Modell des New Public Management (NPM) zugrunde legt, das einflussreichste Paradigma der letzten Jahrzehnte in der Debatte um Verwaltungsmodernisierung. Stattdessen dient der EU ein weitgehend klassisches Weberianisches Modell der Bürokratie mit Etablierung eines professionellen (Berufs-) Beamtenapparates, der politisch unabhängig ist, als wesentlicher Orientierungspunkt (vgl. Dimitrova 2005 : 81).

2.4.4. Abgeschlossene Programme für den Westbalkan

Herausragende bereits abgeschlossene Programme zur Heranführung beitrittswilliger Staaten an die EU-Standards sind die Tätigkeit der European Agency for Reconstruction (EAR) sowie die Programme PHARE und CARDS, die nachfolgend jeweils bezüglich der Verwaltungsmodernisierung kurz dargestellt werden.

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

2.4.4.1. European Agency for Reconstruction

Die European Agency for Reconstruction war für die Verwaltung der wesentlichen Unterstützungsprogramme der EU für Serbien, Kosovo (unter UN-Verwaltung), Montenegro und Mazedonien zuständig. Die EAR wurde gegründet, um die Wiederaufbauhilfe der EU für Kosovo zu koordinieren. Nach dem Fall des Milosevic-Regimes im Jahr 2000 wurde das Mandat auf Serbien und Montenegro und 2002 auf Mazedonien erweitert. Die EAR hatte ihre Zentrale in Thessaloniki (Griechenland) und Büros in Pristina (Kosovo), Belgrad (Serbien), Podgorica (Montenegro) und Skopje (Mazedonien). Bis zum Juli 2007 hat die EAR ca. 2,3 Milliarden Euro an Hilfe in den von ihr unterstützten Ländern ausgezahlt, wie aus folgender Tabelle ersichtlich:

Tabelle 2.8.: Die Agency for Reconstruction (EAR). Zuwendungen bis Ende Juli 2007

	Bereitgestellt	Ausgezahlt	Quote
Serbien	1,3 Milliarden Euro	921 Millionen Euro	71%
Montenegro	130 Millionen Euro	104 Millionen Euro	80%
Kosovo	1,11 Milliarden Euro	998 Millionen Euro	90%
Mazedonien	327 Millionen Euro	259 Millionen Euro	79%
Gesamt EAR	2,86 Milliarden Euro	2,3 Milliarden Euro	80%

Quelle: Zink 2007 : 8 (eigene Übersetzung aus dem Englischen)

Aus dieser Tabelle ist ersichtlich, dass der überwiegende Teil der durch die EAR ausgezahlten Hilfe dem Kosovo zugute kam. Neben den Hauptempfängerländern Kosovo und Serbien erhielten Mazedonien und Montenegro 259 und 104 Millionen Euro respektive an Hilfsleistungen.

Außer zum Wiederaufbau hat die EAR im Laufe der Zeit auch für andere Bereiche Unterstützung zur Verfügung gestellt, z.B. für Projekte zur wirtschaftlichen Entwicklung, der Stabilisierung der administrativen Kapazitäten der geförderten Länder, im Justizsektor, der Zivilgesellschaft und im Bereich der Medien. Die EAR war dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union verantwortlich und arbeitete eng mit der Europäischen Kommission und ihren Vertretungen vor Ort zusammen. Im Dezember 2008 endete das Mandat der EAR und die Weiterführung der Förderprogramme ging an die EU-Delegationen in den unterstützten Ländern über (vgl. Zink 2007 : 10).

2.4.4.2. PHARE

Als Hauptinstrument der EU zur Heranführung der Kandidatenländer aus Zentral- und Osteuropa an die EU diente das PHARE-Programm¹³. Dieses Programm war ursprünglich entwickelt worden, um Polen und Ungarn in Form von Wirtschaftshilfe bei der ökonomischen Umstrukturierung zu helfen, wurde aber später auf die anderen Beitrittskandidaten

¹³ Le phare (franz.) bedeutet Leuchtturm.

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

ausgedehnt (Bulgarien, Tschechische Republik, Estland, Lettland, Litauen, Slowakei, Slowenien und Rumänien). Einige Pilotprojekte in Polen und Ungarn zwischen 1995 und 1997 betrafen auch schon die administrative Kompetenz (Tomalová und Tulmets 2007 : 380). In einer schrittweise sich entwickelnden Heranführungsstrategie standen in der Zeit ab 1996 PHARE, Beitrittspartnerschaften, und Nationale Programme für die Anpassung an den Acquis zur Verfügung. Von dieser Phase an waren neben der Infrastruktur, rechtlicher und ökonomischer Angleichung auch die administrativen Kapazitäten der Beitrittsländer im Blick der EU. 1997 beschloss die EU-Kommission die „Agenda 2000“ und schlug vor, die Hilfen zu 30% für Institutionenbildung und 70% für Investitionen zur Verfügung zu stellen. Die Abordnung nationaler Experten der Kandidatenländer zu Schulungszwecken (TAIEX) und von Beamten der EU-Mitgliedsländer in die Kandidatenstaaten (Twinning) wurde als Instrument der Verwaltungsentwicklung und -unterstützung entwickelt (Lippert und Umbach 2004 : 60).

Als Ziele des PHARE-Programmes nennt die EU auf ihrer Website:

- „helping the administrations of the candidate countries to acquire the capacity to implement the Community acquis. PHARE also helps the national and regional administrations, as well as regulatory and supervisory bodies, in the candidate countries to familiarise themselves with Community objectives and procedures;
- helping the candidate countries to bring their industries and basic infrastructure up to Community standards by mobilising the investment required, particularly in areas where Community rules are increasingly demanding: environment, transport, industry, product quality, working conditions etc.“¹⁴

In einer Evaluierung von PHARE-Projekten zur Verwaltungsmodernisierung in fünf Beitrittsländern¹⁵ wurden Projekte aus den Bereichen gesetzgeberische und organisatorische Reformen des civil service, Training für öffentlich Bedienstete und Verbesserung der IT-Infrastruktur untersucht. Die Ergebnisse sind schematisch in folgender Tabelle dargestellt:

¹⁴ http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50004_en.htm (Aufgerufen: 19.8.2012).

¹⁵ Estland, Lettland, Litauen, Polen und Slowakei.

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

Tabelle 2.9.: Evaluierung von PHARE-Projekten zur Verwaltungsmodernisierung in CEE

	Anzahl Projekte	Efficien- cy	Effec- tiveness	Impact	Nachhal- tigkeit	Durch- schnitt
Land						
Estland	3	2,3	2,3	2	1,7	2,1
Lettland	9	3,6	3,2	2,9	2,3	3
Litauen	10	2,7	2,1	1,8	1,5	2
Polen	15	3,8	3,5	2,3	2,1	3
Slowakei	3	3	2,7	2,7	2,3	2,7
Projektarten						
Rechtliche und orga- nisorische Reformen	30	3,3	2,9	2,3	1,9	2,6
Weiterbildung/Training	5	3,6	3,4	3,2	3	3,3
Informationstechnologie	5	3,2	2,8	1,8	1,6	2,4
Zuwendungsempfänger						
Zentrale Exekutive	18	2,9	2,1	1,8	1,7	2,1
Lokale Exekutive	13	3,7	3,7	2,8	2,2	3,1
Lokale und Zentrale Exekutive	6	3,5	3,5	2,5	2,2	2,9
Parlament	3	3,7	3,7	2,7	2,7	3,2
Durchschnitt (alle Projekte)	40	3,3	3	2,3	2	2,6
1 (sehr schlecht), 2 (eher schlecht), 3 (angemessen), 4 (gut), 5 (sehr gut)						

Quelle: IPS (Office of International Policy Services) 1999 : 96 (eigene Übersetzung aus dem Englischen)

Aus dieser Tabelle ist ersichtlich, dass im Bereich der größten Anzahl der Projekte, bei rechtlichen und organisatorischen Reformen des civil service (30 Projekte), die Nachhaltigkeit nicht ausreichend gegeben war.

Zur Analyse der Gründe für das generell schlechte Abschneiden der untersuchten Projekte werden mehrere Faktoren benannt. Ein wesentlicher Faktor wird von den Evaluatoren darin gesehen, dass es entweder keine strategische Ausrichtung der PAR-Projekte gab, oder diese häufigen Veränderungen unterlag. Weiterhin war die Projektentwicklung oft extern vergeben und hat die konkreten Bedingungen vor Ort nicht ausreichend berücksichtigt. Die Auswahl der Projekte war ad-hoc und „demand driven“, PAR war dagegen „project driven“ mit starkem Gewicht auf inputs (Unterstützung durch Experten und Bereitstellung von Equipment) und wenig Augenmerk auf outputs und impact. Während die Autoren der Evaluierung viele der identifizierten Probleme den Turbulenzen der frühen Jahre der Transition zurechnen, mahnen sie Verbesserungen im Management der Unterstützungsprogramme an (vgl. IPS (Office of International Policy Services) 1999 : 98).

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

Die Autoren der Evaluation schließen mit einer Empfehlung an die EU-Kommission:

„The Commission is urgently in need of some criteria:

against which a rational discussion of PAR issues can be held, even if these discussions cannot form a formal part of the accession negotiations; that would offer some guidance and policy focus for PHARE PAR programmes” (IPS (Office of International Policy Services) 1999 : 103).

Für die Länder des Westbalkans wurde das PHARE-Programm im Jahr 2000 durch ein neues Instrument, CARDS, abgelöst.

2.4.4.3. CARDS

Die wirtschaftliche, politische und soziale Zusammenarbeit der EU mit den Ländern des Westlichen Balkans wurde mit dem Hilfsprogramm „Community Assistance for Reconstruction, Democratization and Stabilization“ (CARDS) als neuem Instrument umgesetzt. CARDS war Teil der Stabilisierungs- und Assoziierungsstrategie der Europäischen Union gegenüber dem Westlichen Balkan, und im Rahmen des SAP wurden Mittel unter CARDS abrufbar. Ab dem Jahr 2000 wurden Mittel der EU bereitgestellt, um Reformprozesse in den Zielländern zu unterstützen (vgl. Calic 2001 : 12).

Die drei Untersuchungsländer der vorliegenden Arbeit (Albanien, Mazedonien und Montenegro) profitierten ab 2000 von CARDS, das bis 2006 zur Verfügung stand. Die Zuständigkeit für das CARDS-Programm wechselte im Jahr 2005 von einer gemeinsamen Zuständigkeit der Generaldirektion Außenbeziehungen und des Europäischen Amtes für Entwicklungszusammenarbeit „EuropeAid“ hin zur Generaldirektion Erweiterung (vgl. Europäischer Rechnungshof 2007 : C285/5).

Die Gelder aus dem CARDS-Programm standen für verschiedenste Zwecke zur Verfügung, z.B. für Infrastrukturprojekte, Hilfe für Flüchtlinge, Institutionenbildung und Polizeikooperation. Fast die Hälfte des Geldes war für Serbien/Montenegro bestimmt, vor allem aufgrund der Situation im Kosovo. In Mazedonien und Montenegro war ab 2003 die European Agency for Reconstruction (EAR) für die Verwaltung des Programmes zuständig. In Albanien wurde CARDS von der Delegation der Europäischen Kommission in Tirana verwaltet. Regionale Projekte wurden direkt von Brüssel unterstützt. Der Anteil des tatsächlich verausgabten Geldes unterscheidet sich für die Untersuchungsländer. Montenegro hatte eine Absorptionsrate von 86%, Mazedonien 52% und Albanien rangiert am unteren Ende mit 29%. (vgl. Inotai 2007 : 42)TODO:find. Insgesamt wurden von der EU in den Jahren 2000–2006 unter CARDS 4,6 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt (vgl. Muš 2008 : 13). Der Europäische Rechnungshof kommt in einer Evaluierung des CARDS-Programmes zu dem Ergebnis, dass vor allem Infrastrukturmaßnahmen erfolgreich umgesetzt wurden, während CARDS bei der Verbesserung der staatlichen

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

Verwaltungskapazitäten weniger effektiv war. Gründe werden vor allem darin gesehen, dass der Schwerpunkt ursprünglich nicht auf dem Institutionenaufbau lag und die Empfängerländer keine ausreichenden Kapazitäten zur Absorption der Hilfe hatten (vgl. Europäischer Rechnungshof 2007 : C285/15).

Tabelle 2.10.: CARDS Mittelzuweisungen Albanien, Mazedonien (2002-2006) und Montenegro (2005-2006), nach Sektoren in Millionen Euro

Albanien	2002	2003	2004	2005-6
Justice & Home Affairs	21	20	35	27
Administrative Capacity Building	6	8	4	23
Economic & Social Development	12,9	17,5	12	31
Environment, Natural Resources	4	-	10	-
Democratic Stabilisation	1	1	2,5	4
Mazedonien	2002	2003	2004	2005-6
Justice & Home Affairs	7	12,5	24	17
Administrative Capacity Building	14	9	8,5	24
Economic & Social Development	11,5	11	15	20
Environment, Natural Resources	-	1	2	3
Democratic Stabilisation	3	3	3	2
Montenegro	2005-6			
Justice & Home Affairs	3			
Administrative Capacity Building	11			
Economic & Social Development	16,3			
Environment, Natural Resources	6			
Democratic Stabilisation	3,7			

Quelle: http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/cards/statistics2000-2006_en.htm Aufgerufen: 5.5.2010

Aus den Tabellen wird ersichtlich, dass für die beiden Jahre 2005 und 2006 in Albanien und Mazedonien ein starker Anstieg der Ausgaben im Bereich Administrative Capacity Building stattgefunden hat. In einer Evaluation des CARDS-Programmes für Albanien wird dennoch konstatiert, dass die Erfolge des Programmes im Bereich Verwaltungsunterstützung moderat waren: „Support to public administration has been limited in terms of both the number of projects and project size, and a proper public administration reform and civil service reform have not been implemented“ (COWI 2008 : ii). Für Montenegro ist die Darstellungsweise erst ab 2005/6 gegeben, wohl aufgrund der Darstellung zusammen mit Serbien bis zur staatlichen Unabhängigkeit 2006.

2.4.5. Zwischenergebnis für die Verwaltungsmodernisierung

Betrachtet man die theoretischen Ansätze, die praktische Entwicklung und die gezielten Förderprogramme im Zusammenhang, so wird erkennbar, dass trotz der Erfahrungen der EU mit der Osterweiterung, die Verwaltungsmodernisierung und der Status der Verwaltung in den Beitrittsländern nicht angemessen berücksichtigt wird. In den Förderprogram-

2. Grundlagen der EU-Erweiterung

men für den Westlichen Balkan werden regelmäßig Mittel auch für die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung bereitgestellt. In Abwesenheit einer glaubhaften Konditionalität und einer Verankerung des Themas im *Acquis communautaire* sind kritische Evaluationen der bisherigen Förderprogramme in Bezug auf Verwaltungsentwicklung im Balkan allerdings nicht verwunderlich. Es entsteht der Eindruck, dass die EU das Thema Verwaltungsmodernisierung zwar immer wieder als wichtig darstellt, z.B. in den jährlichen Fortschrittsberichten, aber keine operationalisierbaren Instrumente entwickelt hat zu einer nachhaltigen Förderung einer modernen Verwaltung.

Dies ist umso erstaunlicher, als die fehlende Modernisierung der öffentlichen Verwaltung in den Ländern der letzten Erweiterungswelle wie gezeigt wurde von der Forschung deutlich herausgearbeitet wurde.

Um ein möglichst genaues Bild des Status quo des aktuellen Standes der Verwaltungsentwicklung in den drei Untersuchungsländern zu erhalten, wird im Folgenden der Blick erweitert um die historische Entwicklung der öffentlichen Verwaltung.

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

Nach der Auswertung der Literatur zur Problematik der Verwaltungsmodernisierung im Westbalkan und der Herausarbeitung des Einflusses, den die EU-Erweiterung auf die Verwaltungsentwicklung hat, sowie der detaillierten Betrachtung von historischen Legacies, die möglicherweise bis in die heutige Zeit nachwirken, werden nun anhand von Experteninterviews die offenen Fragen zur weiteren Entwicklung betrachtet. Dieser Einblick in die Praxis der Verwaltungsmodernisierung im Erweiterungsprozess liefert zusätzliche Erkenntnisse zur Beantwortung der Untersuchungsfragen der vorliegenden Arbeit.

Die vorrangig klärungsbedürftig erscheinenden Fragen wurden zu einem Interviewleitfaden gebündelt, der auf der Grundlage der vorherigen Literaturlauswertung erstellt wurde. Der Leitfaden enthält die Fragen, die beantwortet werden sollen, und stellt eine Art Richtschnur für den Interviewer dar. Der Interviewleitfaden soll ein allzu weites thematisches „Abdriften“ während des Interviews vermeiden und dennoch Flexibilität in der Gesprächsführung ermöglichen. Aufgrund dieser Spielräume bei der konkreten Gestaltung des Interviews, bei dem gleichzeitigen Versuch alle zu behandelnden Themen unterzubringen, werden solche Interviews gelegentlich auch als „teilstandardisierte Interviews“ bezeichnet (vgl. Flick 2010 : 223).

Die Klassifizierung von Interviews ist dem folgenden Schema zu entnehmen, wobei das halbstandardisierte Interview im Wesentlichen dem teilstandardisierten Interview entspricht:

Tabelle 3.1.: Interviewtypen in der qualitativen Sozialforschung

	Fragewortlaut und -reihenfolge	Antwortmöglichkeiten
Standardisiertes Interview	Vorgegeben	Vorgegeben
Halbstandardisiertes Interview	Vorgegeben	Nicht vorgegeben
Nichtstandardisiertes Interview	Nicht vorgegeben (nur Thema)	Nicht vorgegeben

Quelle: Gläser und Laudel 2010 : 41.

Diese Tabelle stellt die unterschiedlichen Herangehensweisen zur Interview-Durchführung im Überblick dar. Das für die vorliegende Untersuchung gewählte Verfahren der halbstandardisierten Durchführung arbeitet mit vorgegebenen Fragen in einer von der Interviewerin vorher festgelegten Reihenfolge. Die Antwortmöglichkeiten sind allerdings nicht vorgegeben und der Interviewte hat viel Raum, die persönliche Sichtweise und Einschätzung einfließen zu lassen. Es kann daher auch zu Überlappungen in der Beantwortung der Fragen durch den Interviewten kommen, die in der Auswertung und thematischen Zuordnung der Antworten zu berücksichtigen sind.

3.1. Themen der Expertenbefragung

Thematisch wird an die zentralen Untersuchungsfragen sowie an die bisherigen Auswertungsergebnisse angeknüpft. Mit den Experteninterviews wird eine weitere Sichtweise in die Untersuchungen einbezogen, mit der die bisherigen Ergebnisse im Sinne des methodischen Konzepts der Triangulation ergänzt, unterstützt, aber auch relativiert werden können.

Für die Interviews ist zunächst ein Überblick sinnvoll über die Einschätzungen der Interviewpartner zur Bedeutung von Verwaltungsmodernisierung im Zusammenhang mit der Erweiterungsdebatte. Wie schon erörtert wurde, ist die Verwaltungsmodernisierung kein eigenständiges Kapitel des Acquis. Dennoch ist eine leistungsfähige öffentliche Verwaltung notwendig, um die einzelnen Aufgaben bei der Übernahme des Acquis vor dem Beitritt zur EU zu organisieren und durchzuführen. Auch die Verwaltung der EU-Förderprogramme vor dem Beitritt erfordert einen öffentlichen Sektor, der bestimmten Mindeststandards entspricht.

Hierzu wurde folgende Frage gestellt:

Public Administration Reform is not a separate chapter in the Acquis. Should it be a separate chapter?

Neben der Bedeutung der öffentlichen Verwaltung im Beitrittsprozess sind die hemmenden und die fördernden Faktoren für die Verwaltungsentwicklung auf dem Westbalkan von Interesse. Hierzu wurde folgende Frage gestellt:

In your opinion, are there obstacles to PAR in Albania, Macedonia and Montenegro? And what would be necessary for successful PAR in Albania, Macedonia and Montenegro?

Speziell sind in diesem Zusammenhang auch die Einschätzungen der Experten von Interesse zur Bedeutung der nachwirkenden historischen Verfahrensweisen sowie zur Übertragbarkeit von Erfahrungen aus früheren Beitrittswellen. Hierzu wurden folgende Fragen gestellt:

The literature on enlargement sometimes argues with the legacy theory, in particular regarding the last wave of enlargement. Meaning that structures of previous regime set-ups have an influence on the present development of Public Administration Reform. What is your view on this issue regarding Albania, Macedonia and Montenegro?

Do you perceive differences in the EU approach compared with the experience with PAR during the last wave of enlargement?

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

Weitere Fragen zur Verwaltungsmodernisierung betreffen die aktuellen (Finanz-)Programme der EU. Die Förderinstrumente, die im Rahmen der Erweiterungsstrategie zur Verfügung stehen, sind entwickelt und weiterentwickelt worden, um die (potenziellen) Kandidatenländer bei der Übernahme des *Acquis communautaire* zu unterstützen. Fraglich ist, ob diese aus Sicht der Experten dem Bedarf gerecht werden. Hierzu wurden folgende Fragen gestellt:

Which topics/areas are presently dealt with as a priority by the EU regarding Public Administration Reform in Albania, Macedonia and Montenegro? What are the developments you see there?

Do you think the EU approach regarding Public Administration Reform in Albania, Macedonia and Montenegro is adequate? Or should other aspects be included from your point of view?

How do you assess the EU-Instruments to promote Public Administration Reform in Albania/Macedonia and Montenegro as regards quantity and effectiveness: Differentiate per country, if possible

- CARDS (phased out)
- Twinning
- Twinning light
- TAIEX
- IPA

Are these programmes well designed for the needs of PAR in Albania/Macedonia and Montenegro or do you perceive a need for adjustment in any of them? (Content or technical)

Das Thema Verwaltungsmodernisierung wird von verschiedenen Abteilungen der EU-Kommission bearbeitet. Ihre wesentlichen Aufgaben sind die jährliche Berichterstattung und die Umsetzung von Projekten zur Verwaltungsmodernisierung in den Zielländern. In den Untersuchungsländern selbst sind die Zuständigkeiten für das Thema Verwaltungsmodernisierung ebenfalls unterschiedlich ausgestaltet. Hierzu wurden folgende Fragen an die Experten gestellt:

How do you assess the cooperation within the EU Commission regarding Public Administration reform in Albania, Macedonia and Montenegro with the different Units, DG Enlargement, country desks, special PAR Unit and DG Admin?

Who is responsible for co-ordinating the PAR activities of all the different donors in

Albania, Macedonia and Montenegro and what is happening in this respect at the moment?

3.1.1. Auswahl der befragten Experten

Den ausgewählten Themen entsprechend wurden die zu befragenden Experten ausgewählt. „Als Experten könnte man diejenigen Personen bezeichnen, die in Hinblick auf einen interessierenden Sachverhalt als ‚Sachverständige‘ in besonderer Weise kompetent sind“ (Deeke 1995 : 7). Bei Experteninterviews interessiert der Befragte weniger in seinem biographischen Zusammenhang, sondern mehr in seiner Eigenschaft als Experte in einem bestimmten Handlungsfeld. Er wird auch nicht als Einzelfall, sondern als Repräsentant einer Gruppe betrachtet (vgl. Flick 2010 : 214). Es soll im Rahmen der empirischen Generalisierung Repräsentatives, aber auch Unerwartetes herausgearbeitet werden. Ziel ist es, das „überindividuell Gemeinsame herauszuarbeiten, Aussagen über Relevanzstrukturen, Wirklichkeitskonstruktionen, Interpretationen und Deutungsmuster zu treffen“ (Meuser und Nagel 2002 : 80).

Da es sich um drei verschiedene Untersuchungsländer handelt, ist es erforderlich, aus jedem Staat Experten einzubeziehen. Es wurden pro Untersuchungsland jeweils ein Vertreter der Regierung bzw. der Verwaltung und ein Vertreter einer NGO befragt. Alle Interviewten hatten im sich im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit intensiv mit dem Thema öffentliche Verwaltung und EU-Erweiterung in dem jeweiligen Land beschäftigt. Die NGO-Vertreter wurden einbezogen in der Annahme, dass sich aus der Sicht von Vertretern der Zivilgesellschaft andere Sichtweisen und andere Einschätzungen ergeben als bei den befragten Regierungs- und Verwaltungsvertretern. Somit wurde versucht eine größere Bandbreite an nationalen Einschätzungen zu erreichen. Die Auswahl auf NGOs als Experten fiel auch aufgrund der Vorannahme, dass Kritik im Rahmen eines Interviews eher von NGOs als von den Verantwortlichen der nationalen Regierung oder Verwaltung verbalisiert werden würde. In den drei Untersuchungsländern wurden NGOs ausgewählt, die sich in ihrer Arbeit theoretisch und praktisch mit der EU-Förderung der Verwaltungsentwicklung in dem jeweiligen Land beschäftigt haben.

Daneben wurden weitere sechs Experten aus dem Kontext der EU – EU-Kommission DG Enlargement (5) und OECD/SIGMA (1) – berücksichtigt. Diese Interviewpartner sind in verschiedenen Bereichen mit dem Thema öffentliche Verwaltung und EU-Erweiterung befasst, sie werden im Rahmen der vorliegenden Untersuchung als „EU officials“ bezeichnet.

Als Experten der EU-Kommission wurden Vertreter des DG Enlargement aus den drei Country-Desks für Albanien, Mazedonien und Montenegro ausgewählt. Diese beschäftigen sich auch unter politischen Gesichtspunkten mit der Verwaltungsentwicklung und verfassen u.a. die jeweiligen Kapitel in den jährlichen EU-Fortschrittsberichten. Weiterhin wurde ein Vertreter der Stabsstelle Verwaltungsmodernisierung und ein Mitglied der

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

Evaluierungsstelle des DG Enlargement als Interviewpartner ausgewählt. Diese beiden Interviewpartner beschäftigen sich mit der Auswertung von Programmen der EU zum Thema Verwaltungsentwicklung in den Kandidatenländern. Bei der OECD konnte ein hochrangiger Vertreter des SIGMA-Programmes als Interviewpartner gewonnen werden. SIGMA erstellt im Auftrag der EU-Kommission Berichte zu verschiedenen Themen der Verwaltungsmodernisierung in den Beitrittsländern¹. Eine Liste der Interviews mit Angabe von Ort und Zeit der Durchführung ist als Anhang ?? beigefügt. Eine Liste mit den Namen der befragten Experten liegen der Erstgutachterin und dem Zweitgutachter der Arbeit vor, sind aber aus Datenschutzgründen nicht in der veröffentlichten Version der Arbeit enthalten.

Es wurde ein Leitfaden erstellt für die Interviews mit den EU officials und ein leicht abgewandelter Leitfaden für die Gesprächspartner in den Untersuchungsländern. Der Leitfaden für die Durchführung der Interviews mit EU officials wurde von Herrn Professor Dr. Karl-Heinz Mintken (MPA-Studienbetreuung an der Universität Kassel) und Dr. Jan Kruse (Institut für Soziologie, Universität Freiburg) dankenswerterweise gelesen und mit Kommentaren versehen. Dies führte zu einer überarbeiteten Form der beiden Interviewleitfäden (siehe Anhang?? & ??)².

3.1.2. Durchführung der Interviews

Wichtig für das Ergebnis einer Befragung könnte auch die Wahrnehmung des Interviewers durch den Experten sein. Idealerweise wird von der Offenheit der Gesprächsführung und der Neutralität des Interviewers ausgegangen. Dem steht die reale Situation des Gespräches gegenüber mit mannigfachen potenziellen Erwartungen, Störungen und Übertragungen auf beiden Seiten. Ein Autor beschreibt die Interviewsituation anschaulich als ein „Drama“, in dem Sicht- und Erfahrungsweisen des Interviewpartners eine Bühne geschaffen wird, mit dem Befragten in seiner thematischen und persönlichen Selbstdarstellung und dem Interviewer in seiner Rolle als aktiver und permissiver Zuhörer, der den anderen angemessen und ausreichend zu Wort kommen lässt und ihn dabei unterstützt und fördert (vgl. Hermanns 2000 : 376). Gewissermaßen handelt es sich bei der Interviewsituation um einen reflexiven Prozess: „Qualitative Interviews (und darüber hinaus alle empirische Forschungsmethoden) bilden nicht ‚Wahrheit‘ ab, sondern komplexe Kommunikationsprozesse, in denen ‚Daten‘ überhaupt erst produziert werden. Es geht um die Aushandlung von kommunikativem Sinn, der gemeinsam hergestellt wird; es geht um Fremdverstehensprozesse, in denen soziale Wirklichkeit interaktiv und koproduktiv hergestellt wird“ (vgl. Kardoff 1995, zit. in Kruse 2011 : 109). Bogner und Menz entwickelten

1 Näheres zum SIGMA-Prgramm der OECD siehe Abschnitt 2.4.3 dieser Arbeit.

2 Die Zweckmäßigkeit des Leitfadens für die Durchführung der Interviews wurde von der Verfasserin mit einem ihr bekannten deutschen Experten in einem Probeinterview geprüft. Das Testinterview diente als „Generalprobe“ sowohl für die inhaltliche als auch für die zeitliche und die technische Komponente der Interviewdurchführung. Der Experte, der dankenswerterweise für dieses Testinterview zur Verfügung stand, ist Jurist und Verwaltungsfachmann; er war vor einigen Jahren in Montenegro am Aufbau einer unabhängigen State Audit Institution (SAI) – einer Art Rechnungshof – im Rahmen eines GTZ-Projektes beteiligt.

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

zu der Beziehung zwischen Interviewer und Befragtem und den Implikationen für die Interviewsituation folgende Typologie:

Abb 3.1.: Kommunikative Merkmale von Interviewsituationen

	Typisierungsdimension	Indizien der Kommunikationssituation	(zugeschriebene) Voraussetzungen auf Seiten des Interviewers	Interviewstil, Frageform	mögliche Vorteile	mögliche Nachteile	primärer Anwendungsbereich
Interviewer (1) als Co-Experte (2) als Experte einer anderen Wissenskultur	Fachkompetenz (gleichartige(1), gleichwertige(2))	symmetrische Interaktionssituation; zahlreiche Gegenfragen des Interviewten	Beherrschung der Fachmethodologie (bes. 1.), Fachwissen institutioneller Background, akademische Titel	dialogorientiert, permanente Nachfragen, schneller Wechsel von Fragen und Antworten "Informationshandel"	hohes fachliches Niveau, Faktenreichtum(1, 2) stärkere Explizierung von Begründungen und Orientierungen (2)	Verbleib im professionellen Relevanzrahmen des Befragten "technizistischer Einschlag"	explorative oder systematisierende Experteninterviews; fakten- und datenorientierte Erhebungen
Interviewer als Laie	Fachkompetenz (niedrige)	asymmetrische Interaktionssituation zugunsten des Befragten; Monologe des Befragten, demonstrative Gleichgültigkeit; Paternalismus	niedrigerer Status des Interviewers in Relation zum Befragten, Fachfremdheit	Interviewer primär als Rezipient, erzählgenerierende Fragen, engagierte, aber naive Nachfragen	hohes Vertrauen des Befragten, Erzählzwang, Entlastung des Interviewers	Geringe Steuerbarkeit des Interviews	theoriegenerierendes Experteninterview; deutungswissensorientierte Untersuchungen
Interviewer als Autorität	"Evaluator": Macht; "überlegener Fachexperte". Fachkompetenz (höhere)	asymmetrische Interaktionssituation zugunsten des Interviewers; Legitimationsstrategien des Befragten	Institutioneller Background; fachlicher Autoritätsstatus oder machtpolitisch bedeutsame Position	autoritärer Fragestil, kritische Nachfragen, Unterbrechen des Befragten	expressive Selbstdarstellung des Befragten	"soziale Folgenlosigkeit" "verletzt; Verschweigen "kritischer" Sachverhalte	nicht empfehlenswerte Interviewsituation; bei Evaluationen bisweilen unvermeidlich
Interviewer als Komplize	normativer Hintergrund (geteilter)	Offenlegung von geheimem Wissen, "persönlicher" Redestil des Befragten (z.B. Duzen der Interviewers)	persönliche Bekanntheit, geteilter Erfahrungshintergrund (z.B. Mitgliedschaft in politischen Organisationen)	alltagssprachlicher, "persönlicher" Interviewstil; permanente Bestätigung der Gemeinsamkeit; vielfältige Frageformen möglich	sehr hohes Vertrauen des Befragten; Zugang zu vertraulichen Informationen	normative Prämissen bleiben unexpliziert	explorative, systematisierende und theoriegenerierende Experteninterviews; Untersuchungen, die auf technisches und Prozesswissen zielen

Quelle: Bogner und Menz 2002 : 63.

Aus dieser tabellarischen Übersicht wird deutlich, dass der Interviewer in der Interviewsituation eine oder mehrere Rollen einnimmt, bzw. vom Interviewten in unterschiedlichen Rollen wahrgenommen wird. Dies geschieht meist unbewusst und hängt von verschiedenen Faktoren ab. Da sich diese Wahrnehmung aber ggf. auf die Ergebnisse auswirkt, ist es hilfreich sich als Interviewer über die jeweils eingenommenen Rollen oder Rollenzuschreibungen klar zu werden.

In der von der Verfasserin durchgeführten Befragung entstand bei der Interviewerin der Eindruck, dass sie von den Experten vornehmlich in einer Position wahrgenommen wurde, die zwischen den beiden Polen Co-Experte und Laie der obigen Einteilung oszillierte. Um Beeinträchtigungen des Ergebnisses der Expertenbefragung durch unterschiedliche Interviewer und deren unterschiedliches Verhalten zu vermeiden, hat die Verfasserin alle Interviews anhand eines strukturierten Gesprächsleitfadens selbst durchgeführt und selbst transkribiert.

Die für die vorliegende Arbeit verwendeten Interviews wurden in einem Fremdsprachenkontext durchgeführt. Die Interviewerin und der Interviewte hatten in 10 der 12 Fälle nicht die gleiche Muttersprache und auch hinsichtlich des unterschiedlichen kulturellen

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

Kontextes ergibt sich eine besondere Situation. Die besondere Problematik hinsichtlich des kommunikationstheoretischen und analytischen Umgangs in der Durchführung und Auswertung von Interviews im fremdsprachlichen Kontext wurde in der Literatur methodisch noch kaum bearbeitet (vgl. Kruse 2011 : 121). Um eine gemeinsame Kommunikationsbasis herzustellen, wurden die Interviews auf Englisch durchgeführt, anhand eines ebenfalls auf Englisch ausgearbeiteten Leitfadens³. Während dieses Zurückgreifen auf eine gemeinsame Drittsprache einerseits problematisch ist, sieht Kruse auch einen möglichen Vorteil in dieser Sprachwahl-Konstellation. Während der Befragte auf der einen Seite eine Einschränkung seines gewohnten Sprachausdrucks erlebt, eröffnet sich ihm auf der anderen Seite gleichzeitig auch die Freiheit, sich außerhalb der gewohnten idiomatischen Systeme der Muttersprache auszudrücken (vgl. Kruse 2011 : 123).

Als Zeitschätzung, die auch in einem Probeinterview getestet wurde, war eine Stunde zur Durchführung eines Interviews vorgesehen. Während diese Zielvorgabe für die Mehrzahl der Interviews eingehalten wurde, dauerte ein Interview nur knapp 30 Minuten, zwei Interviews dauerten dagegen länger als eineinhalb Stunden. Die Fragen wurden den Interviewten nicht vor dem Interview zur Verfügung gestellt und auch nicht schriftlich vorgelegt. Alle Interviewten beantworteten die Fragen am Tag des Interviews, ohne diese vorher zu kennen. Die Interviews wurden mit einem digitalen Aufnahmegerät aufgezeichnet. Ein Interview wurde nicht aufgenommen, weil der Interviewte Vorbehalte gegen die Aufzeichnung hatte. In diesem Fall wurde eine handschriftliche Mitschrift durch die Interviewerin angefertigt. Alle transkribierten Interviews in ganzer Länge sowie die von der Autorin vorgeschlagene Auswahl an Textstellen zur Weiterverarbeitung im Forschungszusammenhang wurden der/dem jeweils Interviewten zugesandt und von ihm/ihr autorisiert. Jedem Interviewten wurde nur ihr/sein eigenes Interview vorgelegt.

Die durchgeführten Interviews wurden von der Autorin, unter Beibehaltung der englischen Sprache transkribiert. Dieses Vorgehen wurde gewählt, um Interpretations- und Deutungsverluste durch eine Übersetzung zu vermeiden. Aus dem gleichen Grund wurden die Interviews nicht in die deutsche Sprache übersetzt. Eine Zusammenstellung der für die Auswertung ausgewählten Interviewabschnitte ist als Kompilation pro Frage in Anhang A und ?? beigefügt.

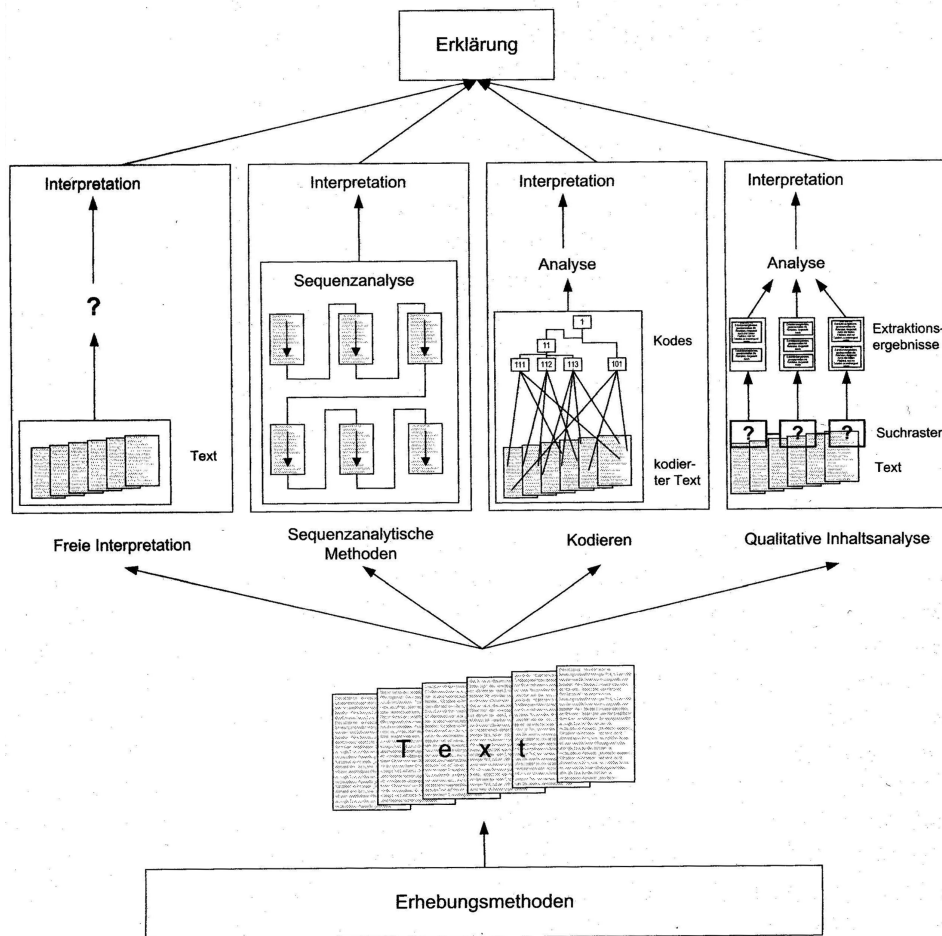
3.1.3. Auswertung der Interviews

Für die Auswertung des gewonnenen Materials hat sich in der qualitativen Sozialforschung eine Reihe von Methoden und Verfahren herausgebildet, die meist ohne Systematisierung nebeneinander gestellt und unabhängig voneinander beschrieben werden. Von Gläser / Laudel werden unterschieden:

3 Das Interview mit dem Official in Montenegro wurde mit einem Übersetzer für Englisch durchgeführt, da die Interviewerin kein Serbo-Kroatisch und der Interviewte kein Englisch sprach. Die Durchführung des Interviews unterschied sich von den anderen durchgeführten Interviews nur durch die Anwesenheit eines Übersetzers, der die Fragen und Antworten konsekutiv übersetzte.

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

Abb 3.2.: Überblick zu Verfahren der Interviewauswertung in den Sozialwissenschaften



Quelle: Gläser und Laudel 2010 : 44

- Freie Interpretation
- Sequenzanalytische Verfahrensweise
- Grounded theory (Kodieren)
- Qualitative Inhaltsanalyse

Die Abbildung veranschaulicht die vier Wesentlichen in den Sozialwissenschaften angewandten Methoden der Auswertung von Interviews.

Die freien Interpretationen sind in der Forschungspraxis weit verbreitet, es besteht dabei allerdings die Gefahr, dass die Ergebnisse nicht nachvollzogen werden können. Auch gibt es kaum Verfahrensregeln für diese Herangehensweise. Kritisch wird von „stillschweigender Verkodung“ (vgl. Hopf 1982 : 316) gesprochen.

Bei der sequenzanalytischen Verfahrensweise werden die thematischen und zeitlichen Verknüpfungen der in den Texten enthaltenen Aussagen analysiert. Als wichtigste Methoden

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

gelten die Narrationsanalyse und die objektive Hermeneutik. Die Narrationsanalyse nach Schütze betrachtet die Anordnung und Verknüpfung von Textabschnitten und Textsorten und kommt auf dieser Grundlage zu analytischen Aussagen. In der objektiven Hermeneutik nach Oevermann werden zunächst alle denkbaren Interpretationen entwickelt, die daraufhin auf ihre Übereinstimmung mit dem Text überprüft werden (vgl. Gläser und Laudel 2010 : 45).

Auf der Basis einer anderen komplexen Herangehensweise, der grounded theory⁴, hat sich das ‚Kodieren‘ zu einer eigenständigen Auswertungsmethode entwickelt. Dabei werden Textstellen mit für das Thema relevanten Informationen mit einem Kode markiert. Diese Codes werden für den gesamten Text gesetzt und im Ergebnis entsteht eine Art Struktur des Textes. Aufgrund dieses Rasters sind Bedeutungen zu erkennen und darauf aufbauend wird die Analyse und Beantwortung der Forschungsfrage vorgenommen (vgl. Kruse 2011 : 163ff.).

Für Experteninterviews wird vorwiegend mit einem anderen Verfahren, dem der qualitativen Inhaltsanalyse gearbeitet. Dabei werden in einem systematischen Verfahren Informationen aus dem Text entnommen. Die Texte werden mit einem Analyseraster auf relevante Informationen hin durchsucht und die entsprechenden Textstellen in die Analysekatoren eingestellt. Diese werden daraufhin relativ unabhängig vom Interviewtext weiterverarbeitet und mit anderen Informationen synthetisiert. Bei diesem Verfahren bleibt der Bezug zum Text zwar über eine Quellenangabe erhalten, die weitere Analyse wird aber mit den aus dem Text extrahierten Informationen durchgeführt (vgl. Gläser und Laudel 2010 : 46). In der vorliegenden Arbeit wird mit diesem Verfahren der qualitativen Inhaltsanalyse gearbeitet.

Das Verfahren wird in vier Schritte untergliedert, die nacheinander durchgeführt werden:

- das Aufbauen eines geschlossenen Kategoriensystems vor der Analyse,
- das Zerlegen des Textes in Analyseeinheiten,
- das Durchsuchen des Textes auf relevante Informationen und
- die Zuordnung dieser Informationen zu den Kategorien (vgl. Gläser und Laudel 2010 : 198).

Das Ziel dieser Verfahrensweise ist die Extraktion der wesentlichen Informationen aus dem Text der Experteninterviews. Die Gesamtgestalt der Erzählung und die Struktur des

4 In der vor allem in der anglo-amerikanischen Forschung entwickelten ‚grounded theory‘ werden Fallauswahl, Erhebungs- und Auswertungsmethoden in einem zyklischen Prozess miteinander verkoppelt. Empirische Ergebnisse und Erfahrungen führen zu neuen Überlegungen und zur Fallauswahl sowie der Beobachtungsstrategie, was wiederum zu neuen empirischen Daten führt, usw. (vgl. Gläser und Laudel 2010 : 47).

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

Textes werden, anders als bei der Biografieforschung, nicht für die Analyse herangezogen (vgl. Gläser und Laudel 2010 : 204).

In der Vorgehensweise der qualitativen Inhaltsanalyse werden die einzelnen Interviews zunächst auf die dargestellten Zusammenhänge hin untersucht. In einem nächsten Schritt wird dann untersucht, ob es Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den dargestellten Fällen gibt. Entsprechende Fragen dazu sind:

- Welche Faktoren treten in allen Fällen auf, welche nur in einigen?
- Welche Faktoren treten überraschend auf (wurden nicht erwartet), welche Faktoren fehlen? (vgl. Gläser und Laudel 2010 : 249).

In der folgenden Auswertung wird nach diesem Muster der qualitativen Inhaltsanalyse vorgegangen.

3.2. Wesentliche Ergebnisse der Expertenbefragung

Die Ergebnisse der Befragung von EU-Offiziellen in Brüssel und eines OECD/SIGMA-Vertreterers in Paris auf der einen sowie die Ergebnisse der Interviews mit je einem Vertreter der Regierung und einem Vertreter einer NGO in den Untersuchungsländern auf der anderen Seite werden im Folgenden in prägnanten Themenblöcken dargestellt, die inhaltlich den Themenbereichen aus dem Interviewleitfaden entsprechen.

Unterschieden werden:

- Themen und Stellenwert der Verwaltungsentwicklung
- Bedingungen für die Verwaltungsentwicklung
- EU-Programme zur Förderung der Verwaltungsentwicklung
- Projektmanagement der EU zur Verwaltungsentwicklung
- Perspektiven für die Verwaltungsentwicklung und den EU-Beitritt

3.3. Stellenwert der Verwaltungsentwicklung

Die befragten Experten sind sich einig, dass Verwaltungsmodernisierung ein wichtiges Thema im Rahmen des Erweiterungsdialoges mit den einzelnen Ländern sein muss. Sie beantworteten folgende Frage zum Zusammenhang Verwaltungsmodernisierung und Acquis communautaire:

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

Public Administration Reform is not a separate chapter in the Acquis. Should it be a separate chapter?

Die Meinungen zu dieser Frage, ob angesichts der Wichtigkeit des Themas ein eigenes Kapitel im Acquis eingerichtet sollte, gehen allerdings auseinander. Eine Sichtweise ist die, dass es unlogisch und gewissermaßen unfair wäre für zukünftige Erweiterungen Verwaltungsmodernisierung als eigenes Kapitel in den Acquis aufzunehmen, weil dadurch eine Ungleichbehandlung gegenüber früheren Beitritten hervorgerufen würde. Stellvertretend für diese Sichtweise:

“It is part of the political criteria and that suffices. It has been the case for all countries joining the EU, why should it be different for Macedonia” (NGO representative Macedonia, Frage 4, Seite 142).

Als Begründung gegen ein eigenes Kapitel im Acquis wird häufig die Sichtweise von Verwaltungsmodernisierung als nationaler Angelegenheit angeführt. Diese sei eher eine horizontale Aufgabe, im Gegensatz zu den vertikalen Themen des Acquis communautaire. Die EU könne und solle daher keinen direkten Einfluss nehmen.

“Of course it should not be a separate chapter. If there should be a chapter, it should be with the word horizontal in brackets. I think it always comes out again that horizontal PAR is a domestic issue and not something the EC should get too involved in” (EU official, DG ELARG Evaluation Unit team, Frage 6, Seite 123).

Neben der Einordnung der Verwaltungsmodernisierung als horizontaler Aufgabe im Erweiterungsprozess wird in diesem Zusammenhang auch oft von „weichem“ Acquis gesprochen, denn bei der Verwaltungsmodernisierung handelt es sich nicht um Forderungen, die sich direkt aus der EU-Gesetzgebung und -Richtlinien ableiten. Ein weiteres Argument gegen ein eigenes Acquis-Kapitel ist der unterschiedliche Aufbau von nationalen öffentlichen Verwaltungen. Ein Kriterienkatalog bezüglich Verwaltungsmodernisierung würde die Mitgliedstaaten auf den Plan rufen, so eine Meinung, da die Verwaltungsausgestaltung als ausschließlich nationale Angelegenheit wahrgenommen wird:

„Some of these chapters or even the majority are not necessarily based on hard Acquis, EU legislation, EU directives and so on. Some of the chapters appear to be soft in character, meaning that they sometimes refer to international agreements, standards, conventions or treaties issued by other bodies, such as the CoE. The issue of creating a new chapter on PAR is currently not realistic because there are complex legal and procedural matters and there was also a feeling that it would not be right to add a new chapter as if we would make it more difficult for the new candidate countries compared to the previous ones. Also, there was the argument that perhaps the member states, who would decide on the change in the Acquis might object, because it has at least indirect implications for them. How does it look like if we in a chapter request certain PA reforms, which perhaps are not in place in the MS

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

themselves?”(EC official, DG ELARG PAR Coordination team, Frage 6, Seite 123).

Anhand des Beispiels des Konzeptes von Public Internal Financial Control (PIFC), das Eingang fand in eines der Acquis-Kapitel, wird von einem Gesprächspartner auf die Probleme mit ambitionierten Reformansätzen der öffentlichen Verwaltung hingewiesen. Diese führen teilweise zu Lösungen, die nicht an die nationalen Gegebenheiten angepasst sind und Ressourcen binden:

„So one part of the answer is that I do not think you could make it a chapter and my position is to some extent re-enforced by the leading example of what we have been talking about, which is PIFC, which is absolutely not Acquis. It was negotiated into a chapter, now chapter 32. The result in my view was that many of the countries were forced to create systems they could not find models of elsewhere; which were not appropriate or sustainable and which diverted scarce resources into low priority tasks and away from consolidating basic systems. I think it would be far more powerful for the Commission, if it simply relied on the political chapter and ensured that the political chapter was not forgotten about, as soon as negotiations started”(OECD/SIGMA team, Frage 6, Seite 123).

Die Problematik von propagierten Lösungen, die nicht den nationalen Gegebenheiten gerecht werden, erwähnt einer der nationalen Experten aus Montenegro ebenfalls. Die EU fordere oder empfehle mitunter Maßnahmen im Bereich öffentliche Verwaltung, die der Größe des Landes nicht angemessen sind:

„The issue of the organization of the public administration and its reform is specific and it seems that there are no principles or guidelines that can be universally applied. The issue of forming independent regulatory bodies, independent from the state administration, that is the main pre-condition of the EU. Montenegro is requested to form these independent regulatory bodies and over the past 7 or 8 years the number of such bodies doubled. We had 40 or so, but now we have 100. And there is the issue of functionality. And then SIGMA comes asks why have you done this? Montenegro has a population of 650,000. It is not possible for Montenegro to copy anybody else’s experience, because we are such a small country” (Official, Montenegro, Frage 4, Seite 142).

Neben diesen Beispielen, die gegen eine Aufnahme der Verwaltungsreform in den Acquis sprechen, sind andere Meinungen vertreten, die eine stärkere Konzentration auf Verwaltungsmodernisierung für wünschenswert halten und Verwaltungsreform als eigenes Kapitel in den Acquis aufgenommen sehen wollen oder das Thema zumindest in den Verhandlungen stärken wollen, wie in den folgenden Auszügen deutlich wird:

„So maybe it is a good idea to have a separate chapter, in order to have even more pressure” (Official Albania, Frage 4, Seite 142).

„I think it should be a chapter in negotiations (as there is no acquis in this area) and dealt with separately, not only as part of each chapter” (NGO representative Albania, Frage 4,

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

Seite 142).

„But even in the absence of a formal chapter, we can increase the profile of PAR. That means to really discuss it, to conduct a political dialogue with the candidate countries as we do with the chapters” (EC official, DG ELARG PAR Coordination team, Frage 6, Seite 123).

Die Entwicklung einer PAR checklist⁵ durch die EU im Jahr 2010 und die Einrichtung einer speziellen Arbeitsgruppe zur öffentlichen Verwaltung in Mazedonien, ebenfalls im Jahr 2010, werden als Beispiele genannt, um zu belegen, dass der Verwaltungsmodernisierung im Rahmen der Erweiterungsdiskussion ein zunehmend hoher Stellenwert zukommt:

„The EC has drafted a checklist recently on PAR. This very fact is driven by the dilemma on whether there should be a chapter or not. . . Thus in the progress reports, as Brussels is always evaluating the administration, there should be a chapter. The first step in that direction is already done. I do not know if you are aware that Macedonia is the first candidate country with a special working group on PA. The special working group is at the level of a sub-committee” (Official Macedonia, Frage 4, Seite 142).

Die Meinungen zur Frage, ob Verwaltungsmodernisierung Eingang in den Acquis finden sollte, gehen stark auseinander. Allerdings sind sich alle Befragten einig über die große Bedeutung dieses Themas für die Zusammenarbeit Brüssels mit den (potenziellen) Kandidatenländern im Erweiterungsprozess. Von mehreren Gesprächspartnern wurde auch betont, dass ein „Dranbleiben“ der EU am Thema Verwaltungsmodernisierung notwendig sei, insbesondere nach der Eröffnung der Beitrittsverhandlungen, wie z.B. folgende Aussage verdeutlicht:

„Should it be a separate chapter, I don’t know. If it would be a separate chapter, it would take out from other chapters and that would not be possible, thus I would say no, but should it be strengthened also in the chapter parts? There, I would say yes. We also have to find guidance and incentives after the opening of negotiations and not stop after we evaluated it. PAR is an overall process and does not stop there” (EC official, DG ELARG Albania team, Frage 6, Seite 123).

Für eine Perspektivenverschiebung weg von Input-Indikatoren hin zu einer Outcome-Orientierung bei der Betrachtung von Verwaltungsmodernisierung im Erweiterungsprozess plädiert der Interviewpartner der OECD/SIGMA:

„Also, I would like to start thinking about outcome measures, for example on administrative reliability. What sort of indicators should we have to measure if administration is acting in a reliable and impartial way? You have for example the analysis of judgements of administrative courts, you have the ombudsman. You could imagine a number of different methods, case based sampling, customer surveys etc. I would like to see a move towards an approach, where we do not say what the inputs are, but what we would like to be the outputs”

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

(OECD/SIGMA team, Frage 6, Seite 123).

In den Antworten der Experten wird PAR im Rahmen der politischen Kriterien im Erweiterungsprozess verortet. Deutlich wird dabei, wie in früheren Kapiteln dieser Arbeit dargestellt, dass PAR kein direkter Bestandteil des Acquis ist mit ableitbarem Kriterienkatalog. Dennoch wird PAR von den Experten als sehr wichtig eingeschätzt im Sinne eines Leitbildes, als horizontale Aufgabe und Voraussetzung einer erfolgreichen Umsetzung des Acquis. Auch die Einordnung als Governance-Thema (siehe Einleitung) wird deutlich, wie die beiden folgenden Zitate exemplarisch belegen:

„PAR or governance is a key priority of the enlargement process. . . Mostly priorities related to PAR are found under political criteria and there we have them under Parliament, Government and PA, but also under headings such as political rights, anti-corruption and possibly under Chapter 23 (Judiciary and Fundamental Rights) or Chapter 32 (Financial Control)” (EC official, PAR Coordination team, Frage 1, Seite 114).

„PAR is an overarching horizontal aspect that goes beyond the political criteria, but that is reflected specifically in the political criteria and PAR is an issue for Albania” (EC official, DG ELARG Albania team, Frage1, Seite 114).

Ebenfalls wird die noch allgemeinere Einbindung in das Konzept der Demokratisierung vorgenommen:

„One of the goals is to install democratic stability in these countries with functioning institutions. The institutions we focus on are very much in the sector of Justice and Home Affairs and institutions linked to democratic stability” (EC official, DG ELARG, Evaluation Unit team, Frage 1, Seite 114).

Zusammenfassend ist festzustellen, dass alle Interviewpartner auf die große Bedeutung von Verwaltungsentwicklung/Verwaltungsreform im Erweiterungsprozess verweisen. Es wird deutlich, dass die fehlende Verankerung im Sinne eines Acquis-Kapitels ein Dilemma darstellt, das sich in den kontroversen Antworten zur Frage der Einführung eines entsprechenden Acquis-Kapitels widerspiegelt. Einerseits wird argumentiert, man solle für die jetzigen Aufnahmekandidaten nicht andere Bedingungen schaffen als für die früheren Kandidaten, andererseits wird die Meinung vertreten, Verwaltungsmodernisierung sei ein so zentrales Thema, dass ein separates Acquis-Kapitel nötig sei und zusätzlich ein Monitoring noch nach der Aufnahme in die EU.

3.3.1. Verwaltungsmodernisierung = Civil Service Reform

In der Auswertung der Interviews wird die Wahrnehmung der befragten Experten zum Stand der Verwaltungsentwicklung in den Untersuchungsländern betrachtet. Dabei interessiert zum einen die Darstellung des Status quo durch die Experten. Dies ist die

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

Einstiegsfrage im Interviewleitfaden für alle Interviewten. Zum anderen interessieren für die weitere Untersuchung auch Unterschiede zwischen den EU officials und den nationalen Experten vor Ort in der Prioritätensetzung und in der Einschätzung zum Status quo der Verwaltungsentwicklung im Westlichen Balkan.

Die Experten der EU und der OECD beantworteten im genannten Zusammenhang folgende Frage⁵:

Which topics/areas are presently dealt with as a priority by the EU regarding Public Administration Reform in Albania, Macedonia, Montenegro? What are the developments you see there?

Die Experten in den drei Untersuchungsländern wurden gebeten, diese Frage jeweils bezogen auf ihr Land zu beantworten⁶:

Which main topics/areas in the context of Public Administration Reform are presently dealt with as a priority by Albania, Macedonia, Montenegro?

In der Auswertung fällt auf, dass in den Antworten auf die Frage nach den aktuellen Prioritäten der Verwaltungsentwicklung im Westlichen Balkan fast ausschließlich der civil service als Bereich benannt wird, auf den sich das Augenmerk richtet. Andere Themen der Verwaltungsmodernisierung, wie z. B. die Einführung von Controlling, Kundenorientierung oder Evaluierung wurden, insbesondere von den interviewten EU officials, generell nicht benannt.

Als wesentliches Thema der Reform der öffentlichen Verwaltung in den Untersuchungsländern sehen die Interviewpartner vor allem den Öffentlichen Dienst (civil service), der als unabhängig von politischen Interessen zu organisieren ist, was bisher nur in Ansätzen gelungen sei:

„The main priority in all the countries is to establish a civil service and a PA that is professional and not influenced by political constellations. There is a tendency, especially after elections to replace many people in the PA” (EC official, DG ELARG PAR Coordination team, Frage 1, Seite 114).

„The main topic now is related to civil service law and that is the topic of recruitment, the principle of recruitment based on merit and on a transparent process. We also saw overuse of so called temporary employments, which might be a specific case for Macedonia. The state administration for whatever capacity they needed would get staff through private employment agencies for one year on a short term contract to do the job of a civil servant. In summer 2010, the authorities of Macedonia started the process of recruitment and there

5 Die komplette Liste aller Fragen, die den Experten der EU und OECD in Brüssel und Paris gestellt wurden, ist in Anhang ?? aufgeführt.

6 Die komplette Liste aller Fragen, die den Experten in den Untersuchungsländern gestellt wurden, ist in Anhang ?? aufgeführt.

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

are indications that not everything was as transparent as it should be. And there are signals that those who were temporarily employed were given an advantage, if they were not directly transferred, which is of course against the principles” (EC official, DG ELARG Macedonia team, Frage 1, Seite 114).

„In our view PAR in Albania is incomplete; there are certain issues we are following up very closely and in detailed discussions and exchanges with SIGMA. We are fully in line with the analysis SIGMA is providing in this regard on the ongoing process of civil service law reform in Albania and strengthening the department that deals with that reform. These are priorities for us in terms of financing” (EC official, DG ELARG Albania team, Frage 1, Seite 114).

„Priorities are mainly in the field of civil service, training issues and the non-political recruitment of civil servants in every ministry. Non political civil servants still need to improve in Montenegro” (EC official, DG ELARG Montenegro team, Frage 1, Seite 114).

Neben dieser auffälligen Betonung des Themas civil service wird von den EU officials die fehlende Implementierung von Gesetzen genannt. Weitere Nebenthemen sind die notwendige institutionelle Einbindung und die Koordinierung der Verwaltungsmodernisierung bei einer verantwortlichen Institution in den Untersuchungsländern.

Auch für die Interviewpartner aus den Untersuchungsländern steht die Reform des civil service im Vordergrund bei der Frage nach den aktuellen Themen der Verwaltungsreform in ihren Ländern. Und auch dort sehen die Interviewpartner es als wichtiges Ziel an, die politische Einflussnahme bei der Rekrutierung von Personal zu beschränken:

„We are working on two laws at the moment. One is on civil service. The one in place is from 1999 and a 3/5th majority in parliament is needed to change it. There are pitfalls within the existing law and now after 11 years we see that there are a lot of problems with implementation. The other law is the law on organization and functioning of public administration” (Official, Albania, Frage1, Seite 137).

„Reforming the public administration has always been a pre condition for other reforms to be implemented and to be pushed forward in the European Integration Process, which is the driving force or at least should be the driving force of reform in Albania. . . The law on civil servants is in many parts not properly implemented, e.g., the removal of persons from office is not based on proper argumentation and reasons. Most of the time, replacements were done for political reasons, in particular when a new political force comes into place, but we have seen that it also takes place when there is a change of the head of a Ministry or independent institution. The problem is not the law, but the mentality of dealing with this issue and that is the biggest concern. Also, a lot of judicial decisions withholding the requests of former employees are not implemented by state institutions” (NGO representative, Albania,

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

Frage 1, Seite 137).

„We have 10.000 civil servants at central level and 3.000 at local level. This is one tenth of the whole number of approx 100,000 public employees. The government just adopted a new PAR strategy at the end of 2010. The main focus will be on the further professionalization and depolitization of the PA“ (Official, Macedonia, Frage 1, Seite 137).

„For 2011 it is the new PAR strategy, which was developed in the context of an EU project. It will be the main co-ordinator of the Public Administration Reform process in the country. All the duties that used to belong to the Civil Servants Agency are envisaged to be transferred to a new ministry, the ministry of Administration and Information Technology“ (NGO representative, Macedonia, Frage 1, Seite 137).

„In the area of Public Administration with the new AURUM strategy adopted by Parliament, rationalization of the PA structure, stabilization of public finance including external and internal financial control, the area concerning the personnel system with implementation of a merit system and a completely new law on public officials“ (Official, Montenegro, Frage 1, Seite 137).

„From 2003 to 2009 we had a PAR strategy. The drafting and implementation of the strategy was financed by the EU through PARIM I and II projects. Most of that was completed in 2007/8, drafting of new legislation on state administration, state employees, the organization etc. Between 2008 and today, 2011 little was done. The work on the new strategy started at the end of 2009 officially. While we do not have the document yet, a first version was consulted with civil society, SIGMA, CoE and UNDP. In the last quarter of the last year we had preparations for government changes. Preparations for the new president of this gov't, new structures, new ministers, and the new PAR strategy was waiting for the new structure to adopt it“ (NGO Representative, Montenegro, Frage 1, Seite 137).

In der folgenden Antwort schwingt eine gewisse Enttäuschung angesichts der wiederkehrenden Kritik aus Brüssel am politisierten civil service mit, ebenso eine gewisse Resignation angesichts der Tatsache, dass sogar eine eigens eingerichtete Institution zur (unpolitischen) Rekrutierung von Personal, der Politisierung nicht Einhalt gebieten konnte⁷.

„Every year we receive from Brussels the criticism about the politisation of the administration, which exists in reality; we can not deny it especially outside of the civil service, where the rules for employment are basically non-existent. We are using the general labour code, which does not give anything in terms of criteria for selection. The head of a hospital can hire and dismiss at any time. This is not the case in the civil service, where we have since 2000 very precise and detailed regulations. Unfortunately, even there, the Civil Servants Agency (CSA)

⁷ Zu Ende 2010 wurden wesentliche Kompetenzen der Civil Servants Agency (CSA), dem nun neu mit der Aufgabe der PAR-Koordination beauftragten Ministerium für Verwaltung und Informationstechnologien übertragen.

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

was not able to defend the system from political influence. In particular during the past years, this political influence has become enormous and the CSA has failed to defend the system from this type of interference“ (Official, Macedonia, Frage 1, Seite 137).

Auch die Interviewpartner aus den Untersuchungsländern sehen die Weiterentwicklung des civil service als Hauptthema der Verwaltungsmodernisierung. Weiterhin beziehen sich in den Untersuchungsländern fast alle Interview-Antworten auf die Notwendigkeit einer PAR-Strategie bzw. Einbindung in eine größere Reformdebatte, die als wünschenswert erachtet wird. Eine solche Rückbindung der aktuellen Themen von PAR an strategische Papiere oder Debatten sprechen die EU officials mit einer Ausnahme nicht an⁸. Alle in den Untersuchungsländern befragten Interviewpartner hingegen erwähnen die bestehende oder erwünschte Einbindung in eine PAR-Strategie. Dies ist insofern überraschend, als man die Forderung einer Anbindung der Verwaltungsmodernisierung an eine Strategie eher von der EU-Seite erwartet hätte.

Möglicherweise ist der Rekurs auf eine in einer Strategie definierten Zielvorgabe angesichts der wenig greifbaren Ergebnisse der Verwaltungsmodernisierung oder eines nicht vorhandenen EU-Modells wünschenswert für die Gesprächspartner in den Untersuchungsländern. Eine andere Erklärung wäre, dass die Interviewpartner in den Untersuchungsländern häufig für Fortschrittsberichte oder andere Dokumentationen der EU oder SIGMA den Reformstand beschreiben müssen und gewohnt sind, innerhalb dieses Berichtswesens strategische Papiere zu erwähnen.

Andere Themen, die neben dem überwiegend genannten civil service erwähnt werden, sind die Etablierung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit und die Weiterentwicklung des Verwaltungsprozessrechtes für Albanien. Der Regierungsvertreter Montenegros benennt externe und interne Finanzkontrolle, Verwaltungsprozessrecht, One-Stop Shops, Koordination nationaler policies sowie die Qualität von Gesetzgebung mit Gesetzesfolgenabschätzung, zeitliche Befristung von Gesetzen und Beteiligung der Zivilgesellschaft (NGOs) im Gesetzgebungsprozess:

„In the area of Public Administration with the new AURUM strategy adopted by Parliament, rationalization of the PA structure, stabilization of public finance including external and internal financial control, the area concerning the personnel system with implementation of a merit system and a completely new law on public officials. Other developments are one stop shop reform and a new law on Admin Procedure, the issue of the quality of laws, and strategic documents. In this area, especially the coordination of national policies was emphasised, introducing regulatory impact assessments, and regulation guillotine, and the issue of NGO participation in drafting the documents. We are often copying the solutions from the EU, but we do not have a systemic approach to deal with these issues“ (Official, Montenegro, Frage 1, Seite 137).

⁸ Eine PAR-Strategie wird lediglich von einem Interviewpartner erwähnt: (Frage 1: EC official DG ELARG Montenegro).

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

Die hier erwähnten Elemente stellen konkrete Ziele aus der Debatte um Verwaltungsmodernisierung in Zusammenhang mit dem Konzept des New Public Management (NPM) dar. Interessanterweise kommen diese Überlegungen aus dem kleinsten der Untersuchungsländer, das aufgrund seiner Größe besonders mit den strukturellen Anforderungen an eine moderne öffentliche Verwaltung zu kämpfen hat. Gleichzeitig gibt der Interviewpartner zu bedenken, dass oft Lösungen der EU kopiert werden, ohne sie systemisch umsetzen zu können. Dies weist auf mögliche Probleme bei der Übernahme von NPM-Themen für kleine und oder nicht weit genug entwickelte Länder hin.

Die fast ausschließliche Fokussierung auf den civil service bei den Antworten zu den Themen der Verwaltungsmodernisierung sowohl bei den EU officials als auch bei den Interviewpartnern in den Untersuchungsländern ist auffallend. Der OECD/SIGMA-Interviewpartner konstatiert, dass aus Sicht von SIGMA in der Debatte zur Verwaltungsmodernisierung im Erweiterungskontext oft eine Engführung auf den civil service stattfindet. Aus SIGMAs Sicht sollten darüber hinausgehend Themen wie Verwaltungsrecht und policy making eine größere Rolle spielen und es wird ein Konzept von Public Governance vorgeschlagen.

„There is a tendency to understand PA in terms of civil service and administrative law and to some extent policy making, lately. For PA, we think, this is too narrow. It should be Public Governance. If you are dealing with PA, it should be wider than 3 or 4 main topics. Within the EU's definition of PA in the three countries, there is a strong interest in PAR-Strategies, in Montenegro and Macedonia and perhaps a bit less so in Albania, and in that the main focus tends to be on civil service law and anti-corruption. Lately, there is increasing interest in Admin Procedures and Admin Justice” (OECD/SIGMA team, Frage 1, Seite 114).

Zusammenfassend ist auffallend, dass die Qualität der Erbringung von Aufgaben, ein wichtiges Element in der Debatte um Verwaltungsmodernisierung, wie z.B. verbesserte Kundenorientierung, Evaluierungen, dezentrale Erbringung von Aufgaben, Korruptionsvermeidung oder Transparenz, von den Interviewpartnern als aktuelle Themen der Verwaltungsmodernisierung so gut wie nicht erwähnt wurden. Bei der Suche nach Erklärungen für dieses Phänomen könnte man vermuten, dass das Konzept des New Public Management, das seit den 1990er Jahren die internationale Debatte zur Verwaltungsmodernisierung bestimmt hat, noch nicht in den Ländern des Westbalkans angekommen ist. Dieser Vermutung steht aber die Eingebundenheit der Interviewpartner in internationale Zusammenhänge und ihre Funktion an zentraler Stelle der Regierung oder NGOs entgegen. Es ist davon auszugehen, dass in diesen Funktionen die aktuellen internationalen Debatten um Verwaltungsmodernisierung bekannt sind. Im Vergleich der Antworten der EU officials, die auf jeden Fall mit dem Konzept des NPM vertraut sind, und der Experten in den Untersuchungsländern fällt auf, dass die EU officials noch ausschließlicher auf den civil service fokussieren.

3.3.2. Was behindert Verwaltungsmodernisierung im Balkan?

Mit einer weiteren Frage sollen die Einschätzungen der Interviewpartner zu den wahrgenommenen Hindernissen und zu den notwendigen Bedingungen für eine erfolgreiche Verwaltungsentwicklung erhoben werden.

In your opinion, are there obstacles to PAR in Albania, Macedonia and Montenegro? And what would be necessary for successful PAR in Albania, Macedonia and Montenegro?

Die Fokussierung auf den civil service in den Antworten der Experten zum Gegenstand der Verwaltungsentwicklung setzt sich auch in der Einschätzung der Hinderungsgründe für eine erfolgreiche Verwaltungsmodernisierung fort⁹. Einer erfolgreichen Verwaltungsmodernisierung stehen nach Einschätzung der Experten vor allem entgegen:

- politische Einflussnahme auf Einstellungsentscheidungen der öffentlichen Verwaltung und Klientelismus,
- Politisierung der öffentlichen Verwaltung. Wahrnehmung der öffentlichen Verwaltung als Exekutivorgan für die Regierungspartei,
- fehlende Implementierung bestehender gesetzlicher Vorschriften oder gerichtlicher Entscheidungen, z.B. zum öffentlichen Dienst,
- eine (zu) hohe Anzahl von öffentlich Bediensteten,
- Korruption
- fehlender politischer Wille und nur deklaratives Bekenntnis zur Verwaltungsmodernisierung ohne konkrete Umsetzungsabsicht.

Die folgenden exemplarischen Aussagen von Interviewpartnern illustrieren diese Beobachtungen:

„The politicians would like to have their hands free as much as possible to appoint people from their staff, wherever they go. I have seen ministers working in one government, going from one ministry to the other and taking their staff with them. Not only political staff, but also technical staff. This makes it impossible for PA to be sustainable in the long term and also to have a proper career system implemented” (NGO representative, Albania, Frage 3, Seite 140).

„Largely politicised PAs are an obstacle. This will only change when the countries realize that they need a professional civil service, detached to some extent from what is going on

9 Siehe Frage 3: nationale Experten und Frage 10: EU officials.

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

politically. Positions are changed after elections, which is a huge obstacle to us and the brain drain related to that actually means, that there is no institutional memory” (EC official, DG ELARG Evaluation Unit team, Frage 10, Seite 130).

„In Montenegro, although you have a multi-party system, the country has been governed by more or less the same party for many years. And because the country is so small there are very close links between the political and economic elites, which could give rise to what we call state capture, the most serious form of corruption” (EC official, DG ELARG PAR Coordination team, Frage 10, Seite 130).

„The main obstacle is that there is continuous, declaratively announced political will for the de-politisation and further reform of the PA, but we have not seen any tangible results from any of the government structures today. For example for the rightsizing process, which has been declaratively initiated since 1999 or 2000, all the political parties that have ruled the country since then have declared, that they would decrease the number of people in the public sector. But there is no concrete strategy until now to solve the problem” (NGO representative, Macedonia, Frage 3, Seite 140).

„I think the basic obstacle is that the people do not want it in the countries themselves. . . There may be demand from society, but whether political, administrative and business elites are interested in PAR, I am not so sure” (OECD/SIGMA team, Frage 10, Seite 130).

Bei den Hinderungsgründen für Verwaltungsmodernisierung sind sich die Befragten weitgehend einig. Die Politisierung der öffentlichen Verwaltung wird als DER Hinderungsgrund benannt. In der Wahrnehmung der Interviewpartner wird die öffentliche Verwaltung als verlängertes Instrument der (Regierungs-)Elite des jeweiligen Landes gesehen. Bei Regierungswechseln wird nach Einschätzung der Experten fast die gesamte öffentliche Verwaltung ausgewechselt. So wird einerseits politischer Einfluss ausgeübt und andererseits Zugang zu ökonomischer Teilhabe für die Stelleninhaber ermöglicht. Mit dieser Praxis wird auch die Entstehung eines „institutional memory“ erschwert, was wiederum effektive Verwaltungsprozesse behindern kann.

3.3.3. Hinderungsgründe für Verwaltungsmodernisierung im Westlichen Balkan

Im Folgenden soll untersucht werden, ob sich über die Antworten der Interviewpartner zu den Hinderungsgründen für Verwaltungsmodernisierung hinaus weitere Erklärungen für die wahrgenommenen Probleme anbieten.

Als wichtiges Element wird von einigen Interviewpartnern die politische Kultur benannt, in der es keine Tradition des politischen Interessenausgleichs zum Wohl der Allgemeinheit gibt. Jede Seite versucht kompromisslos ihre Interessen durchzusetzen, was häufig zu Blockadesituationen führt.

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

„Albania, also a small country, has a strong historical legacy and everything is very much politicized, with limited stability in the public administration” (EC official, DG ELARG PAR Coordination team, Frage 10, Seite 130).

„The opposition is not really interested to have the new legislation, even the municipalities run by the opposition, and most municipalities are run by the opposition. It is a kind of political culture that is blocking a lot of things here, not only this law. Apart from having good laws, we also do not have a strong culture of implementing the laws that are in place” (Official, Albania, Frage 3, Seite 140).

Die politische Blockadekultur wird auch angewandt, um den Einfluss auf die Besetzung von Stellen in der öffentlichen Verwaltung nicht aus der (politischen) Hand geben zu müssen, wie zwei Beispiele von Experten aus den Untersuchungsländern zeigen:

„In terms of professionalizing, we were 2-3 years ago proposing to establish senior civil service, to establish also fast tracking mechanism for juniors for their advancement in their career. It was not accepted, because establishment of senior civil service would mean that the interference of politics would be dramatically decreased. And politicians still are not willing to give up on these tools” (Official, Macedonia, Frage 3, Seite 140).

„There is a lot of invisible struggle, for example, on the solution of unifying the inspection controls of all the ministries into one. Now there is the situation where a minister has to give up his inspections, or the solution of one stop shops for issuing permits. But that for a minister means that he does not have a say in giving out permits in certain areas. That is why certain government officials do not look favourably upon these reforms and the excuse they are using is the failure of similar reforms in other countries” (Official, Montenegro, Frage 7, Seite 146).

Als ebenso kulturell verortet wird die fehlende Implementierung von Gesetzen gesehen, die als einer der Hinderungsgründe für Verwaltungsmodernisierung benannt wird.

„Necessary for successful PAR would be strengthening the implementation of laws. While the laws have undergone a lot of changes, still the EU and the experts say the legal framework is good, and an EU approximated one and that it can and should ensure the proper functioning of the PA and the civil service. But as we know we always have this weakness of implementation of legislation in general in the country” (NGO representative, Macedonia, Frage 3, Seite 140).

„An obstacle certainly is culture. The strong sense of authority of the highest person and non-transparency has to change” (EC official, DG ELARG Albania team, Frage 10, Seite 130).

Die Interviewpartner sowohl aus den EU-Strukturen als auch aus den Untersuchungsländern sind sich weitgehend einig darin, dass die Gründe für die beschriebenen Probleme

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

der Verwaltungsmodernisierung primär im kulturellen Bereich anzusiedeln sind.

Es wird deutlich, dass kulturelle Gründe für die Probleme im Bereich der Verwaltungsmodernisierung als wesentlich benannt werden. Kulturelle Prägungen sind langfristiger Natur und haben mit der geschichtlichen Verortung der Verwaltung zu tun. Das heißt, nicht nur die Verwaltungsentwicklung der neuesten Zeit sind zu betrachten. Vielmehr ist es notwendig, die Einflüsse aus der Zeit vor dem Einsetzen der demokratischen Entwicklung mit einzubeziehen. Nur unter Einbeziehung dieser historischen Perspektive kann eine adäquate Herangehensweise an die Verwaltungsentwicklung in den Untersuchungsländern innerhalb der weiteren EU-Annäherung entwickelt werden. Doch bevor hierzu die Rückbeziehung auf die Erkenntnisse aus den historischen Kapiteln dieser Arbeit im Abschlusskapitel erfolgt, sollen weitere Themen der Experteninterviews ausgewertet werden, die für die Gesamtbetrachtung wichtig sind: Die EU-Programme zur Förderung der Verwaltungsmodernisierung, das Projektmanagement der EU zur Verwaltungsmodernisierung und die Perspektiven für die Verwaltungsentwicklung und den EU-Beitritt.

3.3.4. Voraussetzungen für erfolgreiche Verwaltungsmodernisierung

Mehrere Interviewpartner boten Lösungsansätze zur Förderung der Verwaltungsentwicklung an. Dabei wurden vor allem konkrete Maßnahmen genannt, wie z.B. die Einführung von Leistungsbeurteilungen und eine generelle Outcome-Orientierung:

„Heads of local institutions should feel that they would be judged for what they produce and the outcome of their work. Then they would feel the need to have proper administration in the institutions established and working professionally” (NGO representative, Albania, Frage 3, Seite 140).

Auch Weiterbildungsmaßnahmen für die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung und einer stärkeren Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen an der Entwicklung von Strategien zur Verwaltungsmodernisierung wurde ein positiver Einfluss zugesprochen. Beide Interviewpartner aus dem kleinsten der Untersuchungsländer, Montenegro, erwähnen die (Finanz-)Krise als Motor für Reformen, die möglicherweise zu mehr Akzeptanz bei den Verantwortlichen für Themen der Verwaltungsmodernisierung wie Aufgabenkritik und den Abbau von Personalüberhang führen könne:

„There is an ambiguous character of the crisis for PAR. On the one hand, there is a fear of overspending, but on the other hand there is a certain dissatisfaction with the way things work. In time of crisis you are more active in trying to see what to improve with less money and there is a certain readiness for reform” (Official, Montenegro, Frage 3, Seite 140).

„There are two big issues that are political, economic and social. It is downsizing of the PA in particular in recent times. We are affected by the financial crisis and the global economic

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

crisis is also our economic crisis. In the public sector, not in PA alone, in MNE we have almost 50.000 people employed” (NGO Representative, Montenegro, Frage 3, Seite 140).

Die Krise im Finanzsektor wird als potenzielles „window of opportunity“ für Verwaltungsmodernisierung eingeschätzt, insbesondere für Länder, in denen der Rechtsstaat schwach ausgeprägt ist und in denen Klientelismus und Korruption eine unabhängige öffentliche Verwaltung behindern.

Die interviewten EU-Vertreter sind sich darin einig, dass die Verwaltungsmodernisierung keine Chance hat, wenn sie nicht vor Ort auch gewollt ist und eingebettet wird in eine generelle Demokratisierung mit funktionierender Gewaltenteilung. Eine Veränderung der Kultur sei notwendig, was als langfristiges Projekt eingeschätzt wird. Deutlich wird diese Sichtweise exemplarisch im folgenden Zitat:

„...this concept of a-political and service-oriented PA is really new and that is why we are stumbling with implementation, because even where there are good laws, without an understanding what it means to be non-political and service-oriented, the implementation is not there. We do what we can, we finance projects. It is a very long term process; it is not even finished in some of the member states” (EC official, DG ELARG Macedonia team, Frage 10, Seite 130).

Dass es sich dabei mitunter um eine Gratwanderung zwischen dem vor Ort Gewollten und dem von Brüssel Geforderten handelt, macht folgende Aussage deutlich:

„There has to be domestic support and demand for reform. It means that one way to promote the reform process in these countries is to engage civil society more and the public in general. And we, the Commission and DG Enlargement have to be very clear on our requirements in our political dialogue and in reporting” (EC official, DG ELARG PAR Coordination team, Frage 10, Seite 130).

Der Interviewpartner von OECD/SIGMA stellt noch einen fundamentalen Zusammenhang her und schlägt eine Erweiterung des derzeitigen Konzepts von Verwaltungsmodernisierung in den Untersuchungsländern um politökonomische Aspekte vor:

„I think you can not reform PA by PAR. We should look at new ways of dealing with it and in certain countries think about consolidating the basic functions of the state, which may require changing the PA. I do not think PAR is treated sufficiently politically and it is the political economy of PAR that is missing. It is treated as a technical issue, which it is not” (OECD/SIGMA team, Frage 10, Seite 130).

Insgesamt wird deutlich, dass eine Bandbreite möglicher Bedingungen für eine erfolgreiche Verwaltungsmodernisierung gesehen wird. Die kulturelle Komponente, die benannt wird, ist dabei die langfristige Variable. Weitere Faktoren, die auf die Verwaltungsentwicklung positiv einwirken könnten, werden genannt, darunter die Finanzkrise, welche

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

Einsparungen nötig mache und möglicherweise zum Abbau von Personalüberhang führen könne. Weiterhin wird bei Weiterbildung und Schulung von positiven Effekten für die Verwaltungsentwicklung insgesamt ausgegangen, ebenso bei einer stärkeren Outcome-Orientierung. Auch der Wechselwirkung von Anforderungen aus Brüssel und dem vor Ort Gewollten wird ein positiver Einfluss zugesprochen.

3.4. EU-Förderung der Verwaltungsentwicklung

Die EU stellt verschiedene Programme bereit, um den beitrittswilligen Staaten die Erfüllung der Beitrittsvoraussetzungen zu erleichtern. Mit den Programmen werden jeweils unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt, in die Konzeption der Programme können Erfahrungen aus früheren Projekten einfließen. Programmziele und Programmkonzeptionen können daher als Ausdruck der übergeordneten Strategie der EU zur Heranführung der beitrittswilligen Staaten an die EU-Standards betrachtet werden.

Zu der Frage nach dem EU-Ansatz hinsichtlich Verwaltungsmodernisierung im Erweiterungsprozess wurden im Abschnitt TODOxxx publizierte Erfahrungsberichte der letzten Erweiterungswelle ausgewertet. Die für die vorliegende Arbeit befragten Experten in Brüssel und Paris wurden um ihre Einschätzung gebeten, ob sie einen veränderten Ansatz der EU im Vergleich zu früheren Erweiterungswellen sehen¹⁰.

Die erneuerte Erweiterungsstrategie von 2006 mit gestärkter Konditionalität wird als direkte Folge der Praxis der EU-Osterweiterung betrachtet. Aufgrund dieser Erfahrungen sollten Justizreform, Verwaltungsreform und der Kampf gegen Korruption zu einem früheren Zeitpunkt in den Beitrittsprozess eingebunden werden. In den Dokumenten zur EU-Erweiterung wird darauf hingewiesen, dass die Europäische Kommission im Zusammenhang mit ihrem Fokus auf Governance das Vorhandensein einer professionellen und funktionierenden öffentlichen Verwaltung im Auge haben wird (vgl. European Commission 2006b : 5). Dies spiegelt sich auch in den Antworten der EU officials wieder.

„We focus on a stricter conditionality in all phases of the process, because we realized that in the previous enlargement rounds, we were not as strict as we should have been perhaps, in particular with these two countries that became members in 2007. We also realized that we need to address difficult issues, not only when it comes to judicial reforms, but PAR in general and the fight against corruption much earlier in the enlargement process. This message has been repeated in the following enlargement papers. In the last one for 2009, there was even a special section dedicated to the rule of law. And under a heading 'bringing the citizens and administration closer to the EU', the Commission stated that it will continue

10 Die EU-Experten in Brüssel und Paris wurden gefragt: „Do you perceive differences in the EU approach compared with the experience with PAR during the last wave of enlargement?“ In den Antworten wurde deutlich, dass diese Frage nicht aus der Praxis heraus zu beantworten ist, sondern dass theoretische Beschäftigung und Recherche zur Beantwortung notwendig sind. Den Gesprächspartnern in den Untersuchungsländern, die zeitlich nach den EU-officials interviewt wurden, wurde diese Frage nicht mehr gestellt.

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

to pay close attention to the existence of a professional and functioning PA in line with the focus on basic governance issues” (EC official, DG ELARG PAR Coordination team, Frage 3, Seite 117).

Zu den Unterschieden im Ansatz der EU zwischen der letzten und der aktuellen Erweiterungsrunde werden verschiedene Faktoren genannt. Zum einen wird auf den zeitlichen Druck hingewiesen, unter dem die letzte Erweiterungswelle stattfand. Dieser hatte, so die Einschätzung der Interviewpartner, mit geopolitischen Umständen zu tun. Im Westlichen Balkan stellt sich die Situation anders dar. Die besondere Situation des Westlichen Balkans als Post-conflict-Region mit schwachen Institutionen wird als ein wesentlicher Unterschied zu den Ländern der letzten Aufnahmewelle hervorgehoben.

„There are large numbers of ethnic and state issues, which are unresolved. Most countries in the Balkans have rather weak states and national (as opposed to ethnic) identities; this was not the case in the CEECs.” (OECD/SIGMA team, Frage 3, Seite 117).

Im Westlichen Balkan soll durch den Erweiterungsprozess vor allem eine politische Stabilisierung der Region erreicht werden, was in der osteuropäischen Erweiterung nicht vorrangiges Ziel war.

„In the Balkans the general feeling is that the European Integration -process has to stabilize the region, which in practical terms it is a completely different process than in Eastern Europe” (EC official, DG ELARG Evaluation Unit team, Frage 3, Seite 117).

Ein weiterer Unterschied zur letzten Erweiterungswelle wird in dem Umstand gesehen, dass in den Untersuchungsländern der Fokus der Länder pro-europäisch ist. In den Ländern der letzten Erweiterungswelle dagegen wirkten starke Kräfte gegen die Integration in die EU.

Hinsichtlich der öffentlichen Verwaltung im engeren Sinne werden dennoch Gemeinsamkeiten gesehen und die EU versucht „lessons learned“ umzusetzen. In diesem Sinne ist z.B. der spezialisierte Dialog über Verwaltungsmodernisierung zu verstehen, der 2010 von der EU für Mazedonien ins Leben gerufen wurde. Im bisherigen Erweiterungskonzept, wie es für die Länder Osteuropas umgesetzt wurde, galt bei der Erfüllung der politischen Kriterien, zu denen die öffentliche Verwaltung und Verwaltungsmodernisierung gehören, die Voraussetzung für die Erweiterung als gegeben. In der Folge kam den Teilbereichen, die als erfüllt angesehen wurden, keine gesonderte Aufmerksamkeit seitens der EU mehr zu. Sobald die politischen Kriterien als erfüllt gelten, findet kein Monitoring mehr statt.

„In the last wave of enlargement there was no forum to continually look at PA issues after negotiations started. Once these political criteria were fulfilled, there was not really a follow up” (EC official, DG ELARG Macedonia team, Frage 3, Seite 117).

Erwähnt wird die Studie der OECD/SGMA zum Stand der Verwaltungsmodernisierung

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

in den Ländern der letzten Aufnahmewelle, die zu dem Ergebnis kommt, dass sogar eine Rückwärtsentwicklung im Bereich öffentliche Verwaltung stattfand.¹² Das kontinuierliche Monitoring des Status quo und des Fortschritts der Verwaltungsentwicklung in den Beitrittsländern auch nach Eröffnung der Verhandlungen wird von den EU-Experten als wichtig erachtet.

Die stärkere Konzentration auf eine professionelle und effektive Verwaltung wird von allen befragten Experten als wichtiges Ziel in der erneuten Erweiterungsdiskussion benannt. Deutlich wird aber auch, dass die bestehenden EU-Mechanismen und Praxen modifiziert werden müssen, um Verwaltungsmodernisierung besser in den Blick zu bekommen und im Blick zu behalten. Exemplarisch wird dies in der folgenden Aussage deutlich:

„The opinion itself does not give key priorities, but the accession partnership or European partnership do. For Macedonia we have the opinion 2005, and in 2008 we have the updated accession partnership with key priorities that need to be fulfilled before the country can start negotiations. This is a model that could be pursued, which is presently discussed. The philosophy in any case is there. We will want to see the issues addressed at a much earlier stage, even before negotiations start and that could include the priority on public administration” (EC official, DG ELARG Albania team, Frage 3, Seite 117).

Auch hinsichtlich der Unterstützung der (potenziellen) Kandidatenländer durch die EU, vor allem durch finanzielle Programme im Rahmen des Erweiterungsprozesses, weisen einige Gesprächspartner darauf hin, dass Anpassungen nötig sind, um der Bedeutung der Etablierung funktionierender Institutionen und Verwaltungsmodernisierung gerecht zu werden. Exemplarisch wird dies in den folgenden beiden Aussagen deutlich:

„So these countries have made very rapid progress, but the institutions of state are still rather weak, and democratic culture and the rule of law culture have not fully been internalized. I do not think the Commissions assistance either in terms of its prioritization or in terms of its delivery mechanisms have been sufficiently adapted to these circumstances” (OECD/SIGMA team, Frage 3, Seite 117).

„Right now, there is a discussion about looking at these countries not so much already as accession countries, but also as countries in development. And if you read the IPA regulations, it is explicitly stated there that development should be a key part in potential candidates. I don't think that we actually reflected on that enough. We just took instruments like Twinning and Twinning light, TAIEX, etc. and we are just now really adapting them, adapting them fully or revising some of the instruments” (EC official, DG ELARG Evaluation Unit team, Frage 3, Seite 117¹¹).

In der Gesamtschau der Antworten in Bezug auf die Instrumentarien der EU zur Verwaltungsmodernisierung wird deutlich, dass die beiden Erweiterungswellen nicht direkt

¹¹ Weitere Informationen zu den Förderprogrammen der EU für die Kandidatenländer finden sich in Abschnitt 2.4 dieser Arbeit.

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

vergleichbar sind. Für die Länder Osteuropas wurde vor allem aus geopolitischen Gründen eine schnelle Aufnahme befürwortet. Die Länder des Westbalkans werden dagegen als sogenannte post-conflict-Länder wahrgenommen und die EU-Perspektive soll hier auch der politischen Stabilisierung dienen. Weiterhin bestanden in den Ländern Mittel- und Osteuropas vor dem sowjetischen Einfluss, anders als in den Ländern des Westbalkans, etablierte Verwaltungstraditionen.

Aufgrund der Erfahrungen aus der letzten Erweiterungsrunde geben die befragten Experten Hinweise auf eine effektivere Gestaltung der Herangehensweise der EU im Erweiterungsprozess. So wird vorgeschlagen, das monitoring zum Thema Verwaltungsentwicklung auch nach Aufnahme der Beitrittsverhandlungen beizubehalten. In Anbetracht der Bedeutung von Verwaltungsentwicklung und der festgestellten Rückschritte in diesem Bereich in einigen der zuletzt beigetretenen Ländern wird vorgeschlagen, das monitoring zur Verwaltungsentwicklung auch nach der Aufnahme weiterzuführen. Weiterhin wird angeregt, die traditionellen Instrumente der EU (TAIEX, Twinning, IPA) zu überprüfen, ob sie für die weitere Entwicklung der Verwaltung sinnvoll genutzt werden können oder ob andere Instrumente, speziell für den Bereich Verwaltungsentwicklung, insbesondere in Ländern mit schwacher demokratischer Tradition entwickelt werden sollten.

3.4.1. EU-Programme zur Förderung der Verwaltungsmodernisierung

In dem nächsten Unterabschnitt wird genauer beleuchtet, inwieweit die aktuellen (Finanz)Programme der EU aus Sicht der Experten dem Bedarf im Bereich Verwaltungsmodernisierung gerecht werden. Die Förderinstrumente im Rahmen der Erweiterungsstrategie sind entwickelt und weiterentwickelt worden, um die (potenziellen) Kandidatenländer bei der Übernahme des *Acquis communautaire* zu unterstützen. Dabei sind die Programme im Wesentlichen auf die Anpassung der Länder analog zu den Themen der Kapitel des *Acquis* ausgerichtet. Allerdings werden auch der Aufbau von Institutionen und in diesem Zusammenhang Projekte zur Verwaltungsmodernisierung durch die EU-Instrumente unterstützt. Die Planungsunterlagen, Antragskriterien und Formulare zu ihren Förderprogrammen in den (potenziellen) Kandidatenländern werden von der EU veröffentlicht. Nach Abschluss der Programme, bzw. Projekte werden meist auch umfassende Evaluierungen durchgeführt, die jedoch nicht immer öffentlich zugänglich sind.

Verwaltungsmodernisierung ist von der EU in den Untersuchungsländern im Rahmen von Institutionenaufbau mit verschiedenen Förderprogrammen unterstützt worden. Beginnend mit dem Jahr 2007 sind im Zuge der Vorbereitung der (potenziellen) Kandidatenländer des Westbalkans auf die EU-Aufnahme mehrere Instrumente in einem neuen Programm zusammengefasst worden, dem IPA Programm¹². Das Instrument bezieht sich auf alle Kapitel des *Acquis communautaire*, aber auch auf andere Themen, die als Prioritäten benannt worden sind, z.B. im Bereich der politischen Kriterien. In allen Untersuchungsländern können IPA-Projekte auch zur Verwaltungsmodernisierung stattfinden,

¹² Mehr zum IPA Programm in Abschnitt 2.4 dieser Arbeit.

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

was unter die Kategorie Institutionenaufbau (Kategorie I oder II) fällt. In der Europäischen Kommission beschäftigen sich getrennte Abteilungen mit den politischen und finanziellen Aspekten der Förderprogramme. Weiterhin gibt es eine Evaluierungsabteilung, die mit den anderen Abteilungen eng zusammenarbeitet. Ein zukünftiges Ziel ist es, noch intensiver mit den Erkenntnissen der Evaluierungen, im Sinne von „lessons learned“ zu arbeiten. Ein Problem in der Arbeit der Evaluatoren ist die Antwort auf die Frage nach Impact und Nachhaltigkeit im Sinne der OECD-Kriterien. Dazu ist genaue Kenntnis des Standes vor Beginn des Projektes nötig und es sollte erhoben werden, wie der Stand nach einer gewissen Zeit ist. Ein relativ neuer Ansatz ist der „Sector Approach“, der eine Strategie voraussetzt und dann fragt, wie bestimmte Ziele innerhalb der Strategie erreicht werden sollen, bzw. erreicht worden sind. Von diesem Ansatz verspricht man sich eine logische Abfolge von auf den Beitritt ausgerichteten Aktivitäten:

„With the sector approach there is leverage. You basically ask for a strategy and commitment to certain objectives in the strategy. Things are then formulated out in national programmes and projects. With these projects you can then say, now tell us why you want this project and how does it contribute to your strategy in the Justice sector, let us say. It is all linked up in a logical sequence towards accession. We will most likely have better donor coordination, more targeted and sequenced funding for assistance and that of course has a large effect for PAR as well“ (EC official, DG ELARG Evaluation Unit team, Frage 5, Seite 121).

In der Planung von IPA-Projekten zu Themen der Verwaltungsmodernisierung sind eine Reihe von Abteilungen innerhalb der EU-Kommission zu koordinieren, exemplarisch wird der Prozess in folgender Aussage deutlich:

„If PAR is involved, DG HR is now involved thematically; the chapter desks and the country desks are asked to be active partners in the design of IPA projects (providing comments etc). PAR is not specifically discussed for example in a sub-committee, as it is considered as a horizontal issue. All assessments, foremost the progress reports are checked for issues that are highlighted as ‘in need of progress efforts or in need of reform’ in order to come up with assistance projects“ (EC official, DG ELARG Montenegro team, Frage 5, Seite 121).

Zum Einsatz der EU-Förderprogramme im Bereich Verwaltungsmodernisierung in der Praxis und zur Einschätzung der Ergebnisse kann eine Expertenbefragung wertvolle Hinweise liefern. Zu diesem Themenkomplex erarbeitete die Verfasserin für die vorliegende Arbeit daher eine Reihe von Fragen. Durch das Stellen mehrerer thematisch ähnlicher Fragen zu EU-Förderprogrammen und Verwaltungsmodernisierung wurde die Thematik aus verschiedenen Blickwinkeln beleuchtet.

Die Experten der EU und der OECD beantworteten im genannten Zusammenhang Fragen, die zur Orientierung im Folgenden aufgelistet werden¹³:

¹³ Die komplette Liste aller Fragen, die den Experten der EU und OECD in Brüssel und Paris gestellt wurden, ist in Anhang ?? aufgeführt.

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

- 5. How do you assess the cooperation within the EU Commission regarding Public Administration Reform in Albania, the Former Yugoslav Republic of Macedonia and Montenegro with the different Units, DG Enlargement, country desks, special PAR Unit and DG Admin?
- 8. How do you assess the EU-Instruments to promote Public Administration Reform in Albania, the Former Yugoslav Republic of Macedonia and Montenegro as regards quantity and effectiveness?
- 9. Are these programmes well designed for the needs of Public Administration Reform or do you perceive a need for adjustment in any of them (content or technical)?
- 13. Should the EU have additional or other priorities in future Public Administration programming in the three countries?

Die Experten in den drei Untersuchungsländern wurden gebeten, fünf Fragen in dem oben genannten Zusammenhang jeweils bezogen auf ihr Land zu beantworten¹⁴:

- 5. How do you assess the cooperation within the EU regarding Public Administration Reform in Albania, the Former Yugoslav Republic of Macedonia and Montenegro?
- 6. Do you think the EU approach regarding Public Administration Reform Albania, the Former Yugoslav Republic of Macedonia and Montenegro is adequate? Or should other aspects be included from your point of view?
- 7. What is your opinion, how does the new IPA instrument work for Public Administration Reform in Albania, the Former Yugoslav Republic of Macedonia and Montenegro?
- 8. Is this programme well designed for the needs of Public Administration Reform in Albania, the Former Yugoslav Republic of Macedonia and Montenegro, or do you perceive a need for adjustment?
- 11. Should the EU have additional or other priorities in future Public Administration Reform programming in Albania, the Former Yugoslav Republic of Macedonia and Montenegro?

3.4.2. Einschätzung der EU-Förderprogramme zu Verwaltungsmodernisierung seitens der EU officials

In den Antworten der Experten wird deutlich, dass die Förderinstrumente der EU sich evolutionär entwickeln. In diesem Sinne stellt auch das neue Förderinstrument, das IPA-

¹⁴ Die komplette Liste aller Fragen, die den Experten in den Untersuchungsländern gestellt wurden, ist in Anhang ?? aufgeführt

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

Programm, eine Anpassung an die veränderten Gegebenheiten dar.

„I am not sure if we revised the instruments in the specific needs of these countries, but IPA is by definition quite a flexible instrument“ (EC official, DG ELARG Evaluation Unit team, Frage 9, Seite 128).

Im Rahmen dieser evolutionären Weiterentwicklung ist auch Verwaltungsmodernisierung ein Thema in IPA-Förderprogrammen, wie in folgender Aussage deutlich wird:

„It depends on what you want to achieve. CARDS was a different tool, more geared towards reconstruction and infrastructures. It evolved and progressively included PAR in the programmes. In general, IPA is an adequate tool, which can be adjusted to the needs and much appreciated“ (EC official, DG ELARG Montenegro team, Frage 9, Seite 128).

In den Antworten der EU officials wird im Wesentlichen über zwei Programme berichtet, die von der EU im Bereich „Institutionenaufbau“ unter anderem für Verwaltungsmodernisierung eingesetzt werden, TAIEX (Organisieren von Seminaren, Kurz-Einsätze von Experten und Studienreisen) und Twinning (das Entsenden von Verwaltungsexperten aus den Mitgliedstaaten in die (potenziellen) Kandidatenländer). Ein weiteres Instrument ist Technical Assistance (TA), ein klassisches Instrument für langfristiger ausgerichtete Projekte. Von EU-Seite wird positiv bewertet, dass TAIEX im Gegensatz zu den klassischen TA-Projekten recht schnell zu organisieren ist:

„TA are classical projects more expensive and more long term and TAIEX was designed to be user friendly and it is very much used, but it is difficult to asses what the impact directly is. It brings people together from the country to Brussels for example to meet experts or to member states; you can organize short workshops and seminars. So, I think they had their own contribution to the process and they contribute to a better understanding what the Acquis is and it also helps, especially TAIEX, for people to be exposed to the EU way of dealing with things, which is useful. Of course IPA are bigger scale and longer term projects“ (EC official, DG ELARG Macedonia team, Frage 8, Seite 126).

Twining, für das Experten aus Mitgliedstaaten für eine längere Zeit in die öffentliche Verwaltung eines (potenziellen) Kandidatenlandes entsandt werden, wurde seitens der EU-Experten unterschiedlich bewertet. Einerseits als adäquates Instrument im Bereich der Verwaltungsmodernisierung, wie folgendes Zitat zeigt:

„In a broader sense, Twinning is the best instrument because it gives you direct experience from the member state administrations to apply to candidate country administration“ (EC official, DG ELARG Albania team, Frage 8, Seite 126).

Andererseits wird berichtet, dass Twinning auch problematische Seiten haben kann, wenn die entsandten Experten Lösungen aus ihren Heimatverwaltungen auf die (potenziellen) Kandidatenländer übertragen:

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

„Regarding Twinning, what happens very often is that we do not so much transfer common European standards, but that in practice specific Member States send Twinners to a candidate country and they are transferring the models in their own countries. But sometimes these models conform to good or even best European standard. For example in external audit, there is support to build up capacity of Supreme Audit Institutions (SAI), and there I got the impression that two countries are more involved than others, namely Sweden and the UK. The SAIs in these two countries have a good reputation” (EC official, DG ELARG PAR Coordination Unit team, Frage 8, Seite 126).

Während die verschiedenen Programme auch im Bereich Verwaltungsmodernisierung eingesetzt werden, wird in der folgenden Aussage deutlich, dass Steuerung, insbesondere innerhalb des Twinning-Programmes zu Projekten der Verwaltungsmodernisierung schwierig ist. Es wird davon ausgegangen, dass die Orientierung aus den Fortschrittsberichten ausreichend ist:

„And for a Twinner, it would mean for example helping to draft a law or streamline the structure of a unit. This Twinner has to respond to the needs that have been identified, in the progress reports. It is not that they can come and do whatever they want to do. The MS is financing it and it is then up to the MS, but as they are so much involved in the assessment of the progress, they would very much follow the same interest in what needs to be done” (EC official, DG ELARG Albania team, Frage 8, Seite 126).

Mehrere Interviewpartner wiesen daraufhin, dass mit dem neuen Format der EU-Förderprogramme, dem IPA-Instrument, lange Vorlaufphasen verbunden sind. Während IPA generell als thematisch flexibles Instrument wahrgenommen wird, das den Bedarf, auch im Bereich Verwaltungsmodernisierung, abdecken kann, sehen einige der Experten komplizierte Verfahren und die zeitliche Verzögerung von Beginn der Planung bis zur Umsetzung als problematisch an. Diese zeitverzögerte Umsetzung kann sogar dazu führen, dass Projekte nicht mehr den aktuellen Prioritäten angemessen sind. Exemplarisch dazu:

„Sometimes, the problem with projects is that they are conceived and then it takes a long time before they are implemented and sometimes the situation changes in the meantime. The problem could be from both sides, the national authorities being slow in preparing a project and sometimes it is also from our side. Now we are implementing IPA 2007 projects in Macedonia, which have been prepared even before that. Sometimes what we felt were the priorities then, are no priority any longer” (EC official, DG ELARG Macedonia team, Frage 9, Seite 128).

Ein weiterer Aspekt kann für kleinere Länder problematisch sein. Für IPA-Projekte, die meist ein großes Finanzvolumen haben, müssen umfassende Projektanträge erstellt werden. Um dem zumindest in begrenztem Umfang entgegenzuwirken, wird in Montenegro ein Anteil der IPA-Finanzierung für kleinere Projekte reserviert, um eine gewisse Flexibilität zu erhalten.

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

„IPA is a good programme for TA to implement projects of the national programme (component I). But for small countries large and complex projects pose an absorption problem. Thus, within the national programme for Montenegro 5% of the IPA budget are kept for small ad hoc projects” (EC official, DG ELARG Montenegro team, Frage 8, Seite 126).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die befragten EU-Experten die Programme TAIEX, Twinning als adäquat für die Unterstützung der (potenziellen) Kandidatenländer im Bereich Verwaltungsentwicklung ansehen. Twinning wird als das hauptsächlich eingesetzte Instrument in diesem Bereich genannt. Allerdings ergeben sich aus der Hauptverantwortung und Abwicklung seitens eines Mitgliedstaates Steuerungsprobleme für die EU. In Anbetracht des nicht vorhandenen Acquis-Kapitels zur Verwaltungsmodernisierung gibt es keinen Anforderungskatalog, der im Rahmen des Twinning abgearbeitet werden kann. Die im SAA-Prozess erarbeiteten Dokumente und die jährlichen Fortschrittsberichte werden aber von den Interviewpartnern als ausreichend zur Orientierung für die Planung der Maßnahmen erachtet.

Das neue IPA-Programm wird von den EU officials als flexibel und anwendbar für Projekte im Bereich Verwaltungsmodernisierung gesehen. Allerdings führen die langen Vorlaufzeiten für Planung und Abstimmung manchmal zur Implementierung von Aktivitäten, die inzwischen keine Priorität mehr haben. Während dies ein generelles Problem bei IPA-Projekten ist, stellt sich das Problem für den Bereich Verwaltungsmodernisierung ohne Acquis-Kapitel und damit auch ohne festgelegten Modernisierungsfahrplan möglicherweise verschärft.

Das meist große Finanzvolumen von IPA-Projekten stellt kleinere Länder vor Probleme, die im Bereich Verwaltungsentwicklung vor allem mit Projekten geringeren Mitteleinsatzes Ergebnisse erzielen könnten.

3.4.3. Einschätzung der EU-Förderprogramme zur Verwaltungsmodernisierung seitens der Experten in den Untersuchungsländern

Die Interviewpartner in den Untersuchungsländern sehen die Unterstützung im Bereich Verwaltungsmodernisierung vor allem durch technische Hilfe (TA), Schulungen (TAIEX) und entsandte Experten (Twinning). Dies deckt sich soweit mit der hauptsächlich Benennung von Twinning und TAIEX, aber auch TA durch die EU officials. Die Unterstützung durch externe Experten findet oft statt in Form von Training, sowie durch Beratung oder durch den Entwurf von Grundlinien von Gesetzen. Nicht in allen Fällen findet sich diese Art der Unterstützung in den Ergebnissen wieder, was auch mit unzureichender Implementierung und geringer Outcome-Orientierung auf der nationalen Ebene in Zusammenhang gebracht wird.

„The EU provides a lot of help with trainings and technical assistance. A lot of money is invested by the EU in PA, but on the other hand there is a low accountability from the

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

Albanian side on the outcome” (NGO representative Albania, Frage 6, Seite 145).

Von mehreren Interviewpartnern wird die Frage des institutional memory angesprochen, das durch diese Art von Unterstützung kaum gegeben ist. Die Finanzierung von Experten im Rahmen von Twinning und TAIEX zur Verbesserung oder zum Entwerfen von Gesetzen wird vor dem Hintergrund oft fehlender Abstimmung und Einbindung in die Struktur der nationalen öffentlichen Verwaltung im Empfängerland kritisch betrachtet:

„Because so far most of our work in policy areas, legislation, drafting was done quite incoherently. Some legislation was just getting the expert to draft the law, this is why I am criticizing the relation with experts. It is important, what will really stay as knowledge here. Do we have public administration employees, who now will know more than before the expert came?” (NGO representative Montenegro, Frage 8, Seite 148).

In einem der Untersuchungsländer wird die Entsendung der Angestellten der eigenen öffentlichen Verwaltung in einen der Mitgliedstaaten, um die Verfahren dort vor Ort im Kontext kennenzulernen, als wirksamer angesehen als von Mitgliedsländern entsandte Experten, die Training oder Coaching im Empfängerland durchführen:

„More capacity building in public administration would be good. Staff should go to see how administrations work on exactly the same tasks in European countries, working with them for a whole week or two weeks. The EC Delegation was reluctant as it was seen as travel trips. Instead, experts are sent for coaching or training. Sometimes the trainers are not public administrators, and can not teach practical things, which is what is needed” (Official Albania, Frage 6, Seite 145).

Am Beispiel des Ausbaus der Inspektionen in einem der Untersuchungsländer wird deutlich, dass der Schwerpunkt auf der Förderung von Training und Schulung durch die EU nur sinnvoll ist, wenn die praktische Umsetzung im Nachgang zu den EU-Projekten auch gewährleistet ist.

„In regards to the support to the reform of the inspection service controls, there was the idea to form a strong inspection services body. But in order to have it, you have to equip it, you have to invest in it. The EU rather wanted to provide by educating those employed in this body. There is an image of investing large sums of money, but the actual results are missing. For example to have a laptop for each official to do the field work, that costs 250,000 to 300,000 Euros, and now if you ask for that sum or for a Million for consultancy services, they will give you money for consultants” (Official Montenegro, Frage 8, Seite 148).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Schwerpunkt der EU-Förderung im Bereich Verwaltungsmodernisierung bislang durch Experteneinsatz vor allem mittels der Programme Twinning und TAIEX durchgeführt wurde. Die Ergebnisse der Befragung von Experten in den Untersuchungsländern legen nahe, dass der Einsatz von externen Experten in mancher Hinsicht als nicht hinreichend und als nicht nachhaltig erlebt wird.

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

Auch die Implementierung des durch die Expertise Erreichten (Outcome-Orientierung) war nach Einschätzung der Interviewpartner nicht immer genügend im Blickfeld bei der Durchführung von EU-Förderprogrammen zur Verwaltungsmodernisierung. Der Einsatz von entsandten Experten aus den Mitgliedsländern wird aus den genannten Gründen teilweise als eher negativ beschrieben und es stellt sich die Frage, ob nicht über andere Formen der Förderung der Verwaltungskapazität in den Untersuchungsländern nachgedacht werden sollte. Zumindest könnte der Einsatz solcher externer Experten ergänzt werden durch eine umfassende Einbindung der Ergebnisse in die nationalen Strukturen, sowohl substanziell als auch personell.

Insgesamt zeigt sich, dass die Erfahrungen mit der letzten EU-Erweiterungswelle die traditionellen Programme der EU auf den Prüfstand stellen. Die Konzipierung des IPA-Programmes für die Westbalkanländer kann als Anpassung der EU-Programme gesehen werden. Für den Bereich Verwaltungsentwicklung wurden Interviewpartner zur Effektivität der EU-Programme befragt. Dabei zeigt sich, dass die EU officials die Koordinierung der Aktivitäten vor allem im Rahmen des für Verwaltungsentwicklung oft eingesetzten Twinning-Programms als schwierig betrachten. Die Problematik ergibt sich vor allem aus der Abwesenheit eines Acquis-Kapitels und damit fehlender Handlungsanleitung, sowie aus der Verantwortung der Entsendeländer für die Konzeption der Twinning-Einsätze.

Das IPA-Programm wird vor allem vor dem Hintergrund einer zeitverzögerten Implementierung durch langen Vorlauf als problematisch erlebt. Ebenso wird die Frage aufgeworfen, ob das Programm mit seinem großen Finanzvolumen pro Projekt für die Verwaltungen in kleineren Ländern angemessen eingesetzt werden kann.

Von den Interviewpartnern in den Untersuchungsländern wird die EU-Hilfe für die Verwaltungsentwicklung vor allem mit mangelnder Einbindung und Abstimmung mit den nationalen Strukturen erlebt. Damit einher geht die Einschätzung, dass diese Form der Verwaltungsunterstützung nicht ausreichend nachhaltig sei.

3.4.4. Projektmanagement der EU zur Verwaltungsentwicklung

Das Thema Verwaltungsmodernisierung wird von verschiedenen Abteilungen der EU-Kommission bearbeitet. Die wesentlichen Aufgaben dabei sind das jährliche reporting und die Umsetzung von Projekten zur Verwaltungsmodernisierung in den Zielländern. Aus den Antworten der befragten Experten ergibt sich eine komplexe Struktur dieser Zuständigkeiten und Zusammenarbeit. In der EU-Kommission in Brüssel im Generaldirektorat DG Enlargement bestehen Länderabteilungen (country desks), eine für jeden (potenziellen) Beitrittskandidaten. Weiterhin ist für jedes Kapitel des Acquis über die Länder hinweg ein sogenannter „Chapter Desk“ zuständig. Im Land selbst gibt es eine EU-Delegation, die den Kontakt zwischen den Akteuren im Land und der EU-Kommission in Brüssel übernimmt.

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

Die EU-Abteilungen in Brüssel und vor Ort sind mit der Regierung des Ziellandes in enger Koordination bei der Planung und Durchführung der Projekte. Neben diesen der politischen Koordination zugerechneten Abteilungen sind weitere Abteilungen in Brüssel an der finanziellen Abwicklung der Projekte beteiligt. Die Evaluierung findet in allen bisher genannten Abteilungen statt und zusätzlich gibt es eine eigene Evaluierungsabteilung der EU-Kommission in Brüssel.

Angesichts verteilter Zuständigkeiten stellt sich die Frage nach einem effektiven Projektmanagement.

Verwaltungsmodernisierung als Thema ist in dieser Struktur nicht separat verankert, da es sich nicht um ein eigenständiges Acquis-Kapitel handelt. Angesichts der Bedeutung des Themas im Erweiterungsprozess wurde im Juli 2009 innerhalb der DG-Enlargement der EU-Kommission eine PAR-Koordinationsstelle eingerichtet. Dem country desk für das jeweilige Land in Brüssel kommt eine wesentliche Rolle im Zusammenhang mit dem Thema Verwaltungsmodernisierung zu. Der country desk ist in Kontakt mit der Abteilung des PAR-Koordinators im DG ELARG und anderen DGs innerhalb der Europäischen Kommission. Weiterhin hält der country desk Kontakt zum SIGMA-Programm der OECD, das für die EU wesentliche Arbeit im Bereich Verwaltungsmodernisierung in den (potenziellen) Kandidatenländern übernommen hat.¹⁷ Exemplarisch die Aussage des Interviewpartners eines der country desks bei der EU:

„SIGMA is sub contracted to do work on PA, as we do not have the capacity. For the time being, I am in touch with DG Human Resources, SIGMA, the PAR Coordinator and DG Justice, as DG Justice is the one dealing with aspects of corruption for example. I am in touch with DG Budget on issues of Public Finance and DG Market on public procurement, even with OLAF on issues of anti-fraud. So, because there was and still is no single formal platform on these issues, it has been covered in bits and pieces and other fora” (EC official, DG ELARG Macedonia team, Frage 5, Seite 121).

Innerhalb der EU-Kommission gibt es Bestrebungen, dem Thema Verwaltungsmodernisierung vor dem Hintergrund der Bedeutung, die einer funktionierenden öffentlichen Verwaltung für die Umsetzung des Acquis zukommt, besser gerecht zu werden. Dabei wird anerkannt, dass es sich bei Verwaltungsmodernisierung um eine horizontale Aufgabe handelt, die für alle Teilbereiche der Acquis-Umsetzung essenziell ist:

„Within DG Enlargement there is certainly an increasing attempt to make sense and logic out of this area, which is a horizontal area rather than a specific sector” (EC official, DG ELARG Albania team, Frage 5, Seite 121).

Die Umsetzung von Programmen im Bereich Verwaltungsmodernisierung findet in Kooperation verschiedener Abteilungen der EU-Kommission statt. Dass dem Thema Verwaltungsmodernisierung größere Bedeutung innerhalb der EU-Kommission zugemessen

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

wird, wird in den Aussagen der Interviewpartner deutlich, auch mit Verweis auf Studien zum Stand der Verwaltungsentwicklung in den Ländern der letzten Erweiterungswelle¹⁵. In den letzten Jahren gab es innerhalb der EU-Kommission Initiativen wie zum Beispiel die Entwicklung einer PAR checklist des DG ADMIN¹⁶, die Einrichtung einer Stelle PAR-Koordination sowie seit Sommer 2010 eine Arbeitsgruppe zu Verwaltungsmodernisierung mit verschiedenen Akteuren, die sich zweimal im Jahr im Land trifft.

Aus den Interviews wird deutlich, dass Verwaltungsmodernisierung und Entwicklung der öffentlichen Verwaltung auf der operationalen Ebene nicht direkt von der traditionellen Systematik der EU-Strukturen in der Beitrittsphase erfasst wird. Unterschiedliche Stellen innerhalb der EU-Kommission sind zum Thema Öffentliche Verwaltung im Erweiterungsprozess für Berichtswesen, Finanzplanung und operationale Umsetzung der Programme verantwortlich und es stellt sich die Frage der Zusammenarbeit und Koordination, wie im folgenden Zitat angesprochen:

„We need to make a clear distinction between the political discourse and negotiations on one hand and technical assistance on the other hand, which in my opinion are not always connected, posing something of a problem. The Brussels-based country desks do try to keep the technical assistance part linked to the negotiations. But the technical assistance part tends to be driven by disbursement issues and the Delegations. DG Enlargement relies very heavily on external experts and neither DG Enlargement nor the Delegations seem to have the technical abilities to steer and control all the technical assistance they are producing. Technical assistance is managed at the administrative contract level and not really at the substance level and the substantive dialogue with countries does not really take place” (OECD/SIGMA team, Frage 5, Seite 121).

Das Thema Verwaltungsmodernisierung wird von allen Interviewpartnern als essenziell für die erfolgreiche Umsetzung des Acquis eingeordnet. Es handelt sich um eine horizontale Aufgabe im Rahmen der Vorbereitung der Erweiterung. Die Tatsache, dass es keine Acquis-Kapitel zu Verwaltungsmodernisierung gibt und die gleichzeitig große Bedeutung dieses Themas für fast alle Acquis-Themen stellt die Koordination innerhalb der EU-Kommission vor große Herausforderungen. Aus den Antworten der Interviewpartner wird deutlich, dass die notwendige Koordination aufgrund der Komplexität des Themas nicht immer zufriedenstellend geleistet werden kann. Versuche die Koordination zu verbessern spiegeln sich in der Einrichtung einer Stabsstelle PAR-Koordination im DG Enlargement, die Entwicklung einer PAR checklist durch DG ADMIN und die Einrichtung einer PAR-Arbeitsgruppe in Mazedonien. Es bleibt abzuwarten, ob diese Schritte ausreichen angesichts der von den Interviewpartnern beschriebenen Koordinationsdefizite.

¹⁵ Es wird ein „Backsliding“ im Bereich öffentlicher Verwaltung nach erfolgreichem Beitritt zur EU beschrieben, vgl. auch Kapitel 2.2.6 dieser Arbeit.

¹⁶ Mehr zur checklist des DG Admin in Abschnitt 2.2.5 dieser Arbeit.

3.4.5. Verwaltungsmodernisierung – Zuständigkeiten innerhalb der Untersuchungsländer

Die Zuständigkeiten für das Thema Verwaltungsmodernisierung in den Untersuchungsländern selbst sind unterschiedlich ausgestaltet und wurden nach Aussage der Interviewpartner in jedem der drei Staaten in den letzten Jahren in der Struktur verändert. In Albanien wurde im Jahr 1995 das Department of Public Administration (DOPA) gegründet und dem Büro des Premierministers angegliedert. Seit 2006 ist das DOPA dem Innenministerium unterstellt und hat nunmehr ca. 25 Beschäftigten. DOPA ist vor allem zuständig für die Organisation und Struktur der öffentlichen Beschäftigten und deren Rekrutierung für die gesamte öffentliche Verwaltung (90.000 öffentliche Bedienstete, inklusive 6.000 Beamte). Darüber hinaus ist DOPA auch für policy-Entwicklung und eine Datenbank zu öffentlichen Bediensteten zuständig. Ebenso wird an einem E-government-Portal gearbeitet, an das alle 12 Regionen angeschlossen werden sollen. In den Städten und Gemeinden gibt es 50.000 öffentlich Beschäftigte, für die DOPA nicht zuständig ist. Als zentrales Problem wird wahrgenommen, dass der Transfer von DOPA in das Innenministerium zu einer Beschneidung seiner Kompetenzen geführt hat. Weiterhin wird die fehlende Einbindung der Städte und Gemeinden in die Institution als problematisch beschrieben:

„Now, every decision and even every official correspondence has to be passed through the Minister. In the previous period, when DOPA was located at the Prime Minister's Office it had a high degree of autonomy and could enforce decisions with support from the State Minister and line ministries. At the local level, it is even more problematic, as most institutions, municipalities or communes have very few resources. In municipalities there still is the problem that the Head of the municipality can decide on the important positions in that municipality” (NGO representative Albania, Frage 2, Seite 139).

In Mazedonien wurden die Aktivitäten zur Modernisierung des Apparates der öffentlichen Beschäftigten vor allem von der Civil Servants Agency (CSA) wahrgenommen. Die fehlende Effektivität der Agentur, die politische Interferenzen bei der Stellenbesetzung nicht verhindern konnte, führte zu der Entscheidung, die Kompetenzen der CSA in einer neuen Struktur innerhalb des Ministerium für Informationstechnologie anzusiedeln. Dies geschah auch, um festgestellte Autoritätsprobleme der Agency gegenüber höher in der Hierarchie angesiedelten, aber im Bereich Personalpolitik dennoch der Agency unterstellten Institutionen zu vermeiden. Diese neue Struktur in Mazedonien wird einerseits als Chance gesehen:

„One of the major ideas was establishing this central body, not just responsible for PAR, but in principle for the management and policy making and incorporating most of the functions of the CSA. Having a central body responsible for PAR should be a guarantee for much faster and smoother implementation of any strategic decisions you are going to take. So we will see” (Official Macedonia, Frage 2, Seite 139).

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

Andererseits wird die Logik, Verwaltungsmodernisierung im Ministerium für Informationstechnologie anzusiedeln, in Frage gestellt. Weiterhin wird die neue Struktur nicht automatisch als Garant für eine Verbesserung der Situation gesehen:

„I think the plans for the new structure for PAR is a good development, because some of the countries that are already members of the EU do have a Ministry of Public Administration, maybe following them as an example, is a good thing. Still it depends on the capacities of the ministry that was given the task. It is not clear why this ministry in particular was assigned to undertake the reform process of PA” (NGO representative Macedonia, Frage 2, Seite 139).

In Montenegro sollte die Zuständigkeit für die Reform der öffentlichen Verwaltung in das Finanzministerium verlagert werden, nachdem diese zunächst im Justizministerium und dann dem Innenministerium angegliedert war. Für die Umsetzung der Strategien und Gesetze im Bereich Personalwesen der öffentlich Beschäftigten ist eine gesonderte Regierungsinstitution zuständig, die Human Resources Management Agency (HRMA):

„Currently, it is all about cutting the expenses and nobody likes establishing new bodies. A sufficient framework for monitoring PAR is in place, although there have been suggestions to strengthen capacities of the Ministry of Internal Affairs and PA Directorate for Personnel and the General Secretary. The Ministry for Internal Affairs and the Personnel Directorate have entered the work in terms of employing additional personnel for these areas. Presently there is the idea to transfer the responsibilities for PAR to the Ministry of Finance” (Official Montenegro, Frage 2, Seite 139).

Die Veränderungen in der Zuständigkeit für Verwaltungsmodernisierung und Umsetzung der Personalpolitik für den öffentlichen Dienst, die in allen drei Untersuchungsländern stattfindet, wird von den Experten durchaus kritisch gesehen. Die Frage scheint durch, ob eine bestimmte gewählte Struktur tatsächlich zu einer Verbesserung führen wird, insbesondere angesichts fehlender Evaluierungen und Sicherung der bisherigen Ergebnisse. Exemplarisch dazu:

„We will always come to this moment, to draft a new strategy, a new law and we are always lacking information on the previous work in the area done and evaluation. Also, we do not have mechanisms as a society and the state to ensure institutional memory” (NGO representative, Montenegro, Frage 2, Seite 139).

Als Motivation zur Umgestaltung der für Verwaltungsmodernisierung zuständigen Strukturen werden verschiedene Gründe genannt: innenpolitische nach Regierungswechseln (Albanien), Nichtangemessenheit der gewählten Struktur (CSA als „isolierte“ Institution in Mazedonien), oder es wird eine Kombination der beiden Elemente vermutet. Vor der Änderung von Zuständigkeiten wünschen sich die Interviewpartner in den Untersuchungsländern vor allem eine Standortbestimmung und Evaluierung des bisher Erreich-

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

ten. In den Antworten der Interviewpartner schwingt die Vermutung mit, dass bisherige Umstrukturierungen in der Zuständigkeit für Verwaltungsmodernisierung nicht immer bessere Performanz und Effektivität als primäres Ziel hatten.

3.4.6. Kapazitätsprobleme

Nun sollen die operationalen Elemente der EU-Förderung zum Thema Verwaltungsmodernisierung betrachtet werden, die projekttechnische Ebene sozusagen. Das vorherige Finanzierungsinstrument CARDS wurde von den EU-Delegationen in den Ländern umgesetzt. IPA-Projekte binden die Empfängerländer stärker in die Planung und Umsetzung von Projekten ein, mit dem Ziel der dezentralen Verwaltung der Projekte. Diese stärkere Einbindung wird in den Untersuchungsländern als modern wahrgenommen und positiv bewertet, aber gleichzeitig als große Herausforderung erlebt. Berichtet wird in allen drei Untersuchungsländern vor allem von nicht entsprechend vorhandenen Kapazitäten für die Projektplanung und Bearbeitung der Antragstellung, wie in den folgenden Zitaten deutlich wird:

„IPA projects are difficult to write with the project fiche and other documents. We had a training of 20 trainers on the two first IPA components. We try to have training of trainers for IPA 3 and 4 this year and to train not only the central government, but also local governments, because these two components deal more with local administration and we lack capacities there. CARDS was easier to deal with as the EC Delegation implemented it. IPA is, of course, more modern and involves the beneficiaries more” (Official Albania, Frage 7, Seite 146).

Die fehlenden Kapazitäten seitens der Untersuchungsländer führen dann unter Umständen zu einer Situation, in der das Element der stärkeren Einbindung der Empfängerländer in sein Gegenteil verkehrt wird und wieder die Geberländer die Projekte initiieren.

„Even after 20 years of independence, and 15 years of very strong monitoring and assistance from the EU (we started 1993-94 with PHARE), we still have in many institutions a lack of capacity to drive the wheel. And when you have this lack of capacity then you are driven by the needs of others, of donors. The same goes for IPA. If you do not provide a good project, they will provide you with one” (Official Macedonia, Frage 7, Seite 146).

Neben den nationalen Regierungen können sich auch Nicht-Regierungsorganisationen an Ausschreibungen für IPA-Projekte beteiligen. Auch für diese stellt sich das Kapazitätsproblem, wie exemplarisch folgende Aussage zeigt:

„The application process for IPA funds is very complex. You need bureaucracy, you need to have a lot of documents at hand, it takes a lot of energy and time and the probability to win it is very low. Maybe they should simplify the procedure for receiving funds” (NGO representative Macedonia, Frage 8, Seite 148).

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

In die gleiche Richtung geht der Vorschlag, die Kapazitäten der dezentralen Strukturen in den Untersuchungsländern, die ebenfalls IPA-Projekte auf den Weg bringen sollten, zu verbessern:

„There should also be an emphasis on the local level. We have been working with different projects with municipalities and regions and their lack of resources. They can hardly compete for projects, when they have to write and implement using the standard EU required tools. The capacities are weak at the local level, and it is even difficult to find support from the Civil Society or consultancies as they are also weak in these areas. So, I think there should be more attention to the local level staff and structures” (NGO representative Albania, Frage 11, Seite 151).

Dass ein direkter Zusammenhang besteht zwischen fehlenden Kapazitäten zur Umsetzung komplexer Projekte und erreichbaren Ergebnissen zur Verwaltungsmodernisierung wird deutlich. Sowohl zu hoch gehängte Reformideen, die nicht vermittelbar sind, als auch zu anspruchsvolle Beantragungsmechanismen können Fortschritte im Bereich Verwaltungsmodernisierung aushebeln, wie es in der folgenden Aussage auf den Punkt gebracht wird:

„I think the priorities put in front of the country are enough, it is a question how the country will fulfil these. I do not think the country can cope with the existing ones, let alone charging it with new priorities. We should always keep in mind that the country is facing limited resources and limited capacities to cope with the process of PAR” (NGO representative Macedonia, Frage 11, Seite 151).

Insgesamt zeigt sich, dass die Verantwortung für Verwaltungsmodernisierung in den Untersuchungsländern in unterschiedlichen Strukturen in der Regierung angesiedelt ist. Meist handelt es sich um ein Ministerium, das neben anderen Aufgaben auch mit Verwaltungsmodernisierung betraut ist. In jedem der drei Untersuchungsländer hat die Zuständigkeit innerhalb der letzten 10 Jahre mindestens einmal gewechselt. In allen Untersuchungsländern meldeten die interviewten Experten Zweifel an der Schlüssigkeit des in ihrem Land gewählten Konzeptes der Zuständigkeit an.

Große Fragezeichen setzen Interviewpartner in den Untersuchungsländern auch hinter die EU-Programme zur Verwaltungsmodernisierung. Dies hat vor allem mit fehlenden Kapazitäten in den Ländern selbst zu tun, nicht zuletzt aufgrund der geringen Größe der Länder und fehlender Ressourcen. Beschrieben werden Probleme mit den Anforderungen der EU an Projekte zur Verwaltungsmodernisierung. Aufgrund von fehlender Kapazität und Expertise sehen sich die Länder oft in der Situation, dass Projekte nicht aus dem Land heraus entwickelt werden können. Das Stichwort dazu ist „donor driven projects“. Während dieses Phänomen sich nicht auf den Bereich Verwaltungsmodernisierung beschränkt, ist doch in diesem Bereich der negative Effekt, insbesondere durch damit verbundene fragliche Nachhaltigkeit besonders bedauerlich.

3.4.7. Perspektiven für die Verwaltungsentwicklung und den EU-Beitritt

Neben der Wahrnehmung des Status quo der Verwaltungsmodernisierung in den Untersuchungsländern und der Einschätzung der diesbezüglichen Aktivitäten der EU interessiert auch die Perspektive für die Zukunft. Dabei stellt sich die Frage, ob die Programme der EU hinsichtlich PAR angepasst werden sollten oder ob weitere bzw. andere Themen in den Blick kommen sollten.

Dazu zunächst die EU-Experten aus Brüssel und Paris:

Während die Bedeutung von Verwaltungsmodernisierung im Erweiterungsprozess für die EU groß ist, gibt es weiterhin keinen gemeinsamen Bezugsrahmen. Verwaltungsmodernisierung als Thema wird von den in der EU bestehenden Strukturen im DG Enlargement unter „politische Bedingungen“ mit erledigt. Dies erstreckt sich vom Verfassen der jährlichen Fortschrittsberichte, über die EU-Opinions bis hin zur Vorbereitung von Unterausschuss-Treffen. Obwohl eine eigene Stabsstelle PAR-Koordination seit 2010 innerhalb der DG Enlargement besteht, ist diese nicht analog der Struktur für die einzelnen Acquis-Kapitel in die Arbeit der EU-Kommission eingebunden:

„You have staff in the country desks, who are horizontally responsible for each chapter. They play an important role in negotiations and in providing input to progress reports and opinions and they also support preparations for sub-committee meetings. The PAR coordinator could play a similar role with regard to PAR although there is no Acquis chapter for PAR“ (EC official, DG ELARG, Coordination team, Frage 13, Seite 134).

In diesem Sinne kann die Einrichtung der speziellen PAR-Arbeitsgruppe in Mazedonien als positiver Schritt verstanden werden¹⁷. Auch die verstärkte Anwendung des Sector-Approach könnte für das Thema Verwaltungsmodernisierung Bedeutung erlangen. Doch auch hier sollte PAR von einer gesonderten Instanz beobachtet und begleitet werden, so ein Vorschlag. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass die für die erfolgreiche Umsetzung des Acquis communautaire so wichtige funktionierende Verwaltung nicht ausreichend im Blick bleibt¹⁸. Dem mehrjährigen Planungsinstrument¹⁹, in dem die Prioritäten der EU-Förderung im Zusammenhang mit der Erweiterungsstrategie festgelegt werden, wird Bedeutung für eine größere Zielgenauigkeit der Projekte beigemessen (Vgl. EC official DG ELARG Evaluation Unit team, Frage 2 und EC official, DG ELARG Albania team, Frage 9).

Die immer weiter getriebenen Reformanforderungen zur öffentlichen Verwaltung ziehen sich als Thema durch die Interviews. Angesichts fehlender Kapazitäten und fraglichem politischen Willen wird für eine bessere Umsetzung der schon vorhandenen Ansätze

17 Siehe EC official DG ELARG, Coordination team, Frage 13 und EC official, DG ELARG, Macedonia team, Frage 9.

18 Das Monitoring zur Verwaltungsmodernisierung findet im Auftrag der EU-Kommission zu einem großen Teil durch das SIGMA-Programm der OECD statt, siehe auch Abschnitt 2.4.3 dieser Arbeit.

19 Multi-Annual Indicative Planning Document (MIPD).

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

plädiert. Es besteht sonst die Gefahr, dass der fortgesetzte Reformdruck zu Veränderungen führt, die nicht nachhaltig, sondern Reformattrappen sind, bzw. Abstoßungsreaktionen hervorgerufen werden, wie exemplarisch die folgende Aussage zeigt:

„Civil service reform, professionalizing and depoliticizing the civil service, at the moment is a xeno-transplant which will suffer pathological rejection. The second point is that the EU is pushing countries to reform all the time and this is substituting the presence of a reform programme for administrative performance. I think much greater emphasis has to be on the idea of implementing previous policies and previous laws and not pushing people to continuous reforms. This results in diverting resources to perform reform activities away from implementing activities“ (OECD/SIGMA team, Frage 2, Seite 115).

Auch die Themen „brain drain“, Korruption und politisierter öffentlicher Dienst werden als wesentliche Probleme benannt, die zunächst gelöst werden müssen. Sobald Erfolge in dieser Richtung erzielt worden seien, wären andere Bereiche im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung einfacher zu erreichen bzw. ergäben sich dann automatisch. Exemplarisch dazu die Aussage:

„I think that if we stick to these principles of independent, non-political and service oriented PA, this leads us of course to questions of recruitment and career. I think, if we make progress in this part, we do not have to look anywhere else“ (EC official, DG ELARG Macedonia team, Frage 13, Seite 134).

In der Einschätzung der Experten aus den Untersuchungsländern zur Frage der EU-Programme spiegelt sich die als Gefahr gesehene zu große und zu umfassende Reform-Agenda angesichts der begrenzten Kapazitäten. Exemplarisch sei folgende Aussage wiedergegeben:

„In our PAR strategy you have a number of areas, which seem potentially too wide, such as external audit, to some extent public internal finances. The danger seems to be of missing the focus of the strategy. Some donors will deal with some aspects and again we will have the problem of policy co-ordination within the strategy“ (NGO representative Montenegro, Frage 11, Seite 151).

Aus den genannten Gründen sieht man auch in den Untersuchungsländern selbst die Konzentration auf der Weiterarbeit an der Professionalisierung des civil service, mit konkreten Schritten für elementar. Dabei wurden folgende Bereiche benannt: Anpassung von Tätigkeitsbeschreibungen für öffentlich Bedienstete, Einbeziehung der lokalen Ebene in die Reform, Training von öffentlich Bediensteten und die generelle Weiterarbeit an den identifizierten Problemen im Bereich civil service. Exemplarisch dazu die folgende Aussage:

„Things should move step by step. We can not expect a massive reform in PA with the current capacities. We should train the personnel and the overall administration in order to carry

3. Expertenbefragung zur Verwaltungsentwicklung

out the process in the most successful possible way" (NGO representative Macedonia, Frage 11, Seite 151).

Insgesamt zeigt sich, dass die die Experten Hinweise geben auf Bereiche, in denen Optimierungsmöglichkeiten gesehen werden. Dabei wird zunächst die Verbesserung bei den Zuständigkeiten in Brüssel genannt. Da derzeit das Thema Verwaltungsmodernisierung von unterschiedlichen Zuständigkeitsbereichen im Rahmen einer horizontalen Aufgabe bearbeitet wird, ist die Koordination zum Thema Verwaltungsmodernisierung eine große Herausforderung. Die Einrichtung einer Stabsstelle Verwaltungskoordination im DG Enlargement ist ein Versuch, dem Thema besser gerecht zu werden. Weitere Versuche, Verwaltungsentwicklung im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung besser einzubeziehen, ist die Einrichtung eines PAR-Koordinationstreffens in Mazedonien und der Entwurf einer PAR checklist durch das DG Administration. Auch von der zunehmenden Anwendung des „sector approach“ und von dem mehrjährigen Planungsinstrument (MIPD) versprechen sich die Experten positive Auswirkungen für ein effektiveres Vorgehen zur Verwaltungsmodernisierung.

In den Antworten der Experten wurde auch deutlich, dass der anhaltende Reformdruck angesichts fehlender Kapazitäten in den Untersuchungsländern oft nur zu scheinbaren Reformen führt, dass die propagierten Lösungen nicht für kleine Länder geeignet sind oder Reformen eingeführt werden, die nie umgesetzt werden.. Vor diesem Hintergrund schlugen mehrere Experten vor, das Augenmerk vor allem auf das schon Vorhandene und Bestehende zu legen und Verbesserungen ausgehend vom Status quo einzuführen. Dies auch im Hinblick auf Nachhaltigkeit und „local ownership“.

Die Ergebnisse der Interviewauswertung zeigen insgesamt, dass die große Bedeutung der Verwaltungsentwicklung für die Fähigkeit der Untersuchungsländer zur Übernahme des Acquis communautaire in den Instrumenten der EU-Förderung nicht ausreichend Niederschlag findet. Diese Problematik bestand bereits für die letzte Welle der EU-Aufnahme, mit dem Beitritt von Ländern in Mittel- und Osteuropa. Die geopolitische Interessenlage führte in den Jahren 2004 und 2007 zur Aufnahme von Ländern, die hinsichtlich ihrer Verwaltungskapazitäten nicht ausreichend den Europäischen Standards entsprachen. Da es keinen Acquis für die Verwaltungsentwicklung gibt, ist die Messlatte sehr flexibel, außerdem findet nach der Aufnahme kein monitoring mehr statt. Diese Vorgehensweise sollte von der EU überdacht werden und ein angemesseneres Szenario entworfen werden, das dem zentralen Thema Verwaltungsmodernisierung im Erweiterungsprozess gerecht wird. Zentral dabei ist sicherlich eine weitere regelmäßige Bestandsaufnahme des Status quo zur Verwaltungsentwicklung auch nach einer erfolgten Aufnahme in die EU.

A. Interview with EU-officials, enlargement experts in the area of Public Administration Reform

A.1. Which topics/areas are presently dealt with as a priority by the EU regarding Public Administration Reform in Albania/Macedonia and Montenegro? What are the developments you see there?

EC official, DG ELARG PAR Coordination team: PAR, or governance is a key priority in the enlargement process. The updated partnership documents with each country, list the priorities, which might differ from country to country. Mostly priorities related to PAR are found under political criteria and there we have them under Parliament, Government and PA, but also under headings such as civil and political rights and anti-corruption and possibly under chapter 23 Judiciary and Fundamental rights or chapter 32, financial control, some of these functions can also be seen as part of the horizontal PA tasks. The main priority in all the countries is to establish a civil service and a PA that is professional and not influenced by political constellations. There is a tendency, especially after elections to replace many people in the PA. We should distinguish between changes in the legislation related to the public administration and to make them conform with what we call European standards. The other point is implementation and enforcement of those laws. But I must say, in both areas, progress is usually slow. And even when good laws are enacted, you often do not find the administrative capacity in these countries to implement them or the political will.

OECD/SIGMA team: There is a tendency to understand PA in terms of civil service and administrative law and to some extent policy making, lately. For PA, we think, this is too narrow. It should be Public Governance. If you are dealing with PA, it should be wider than 3 or 4 main topics. Within the EU's definition of PA in the three countries, there is a strong interest in PAR-Strategies, in Montenegro and Macedonia and perhaps a bit less so in Albania, and in that the main focus tends to be on civil service law and anti-corruption. Lately, there is increasing interest in Admin Procedures and Admin Justice.

EC official, DG ELRG Evaluation Unit team: One of the goals is to install democratic stability in these countries with functioning institutions. The institutions we focus on are very much in the sector Justice and Home Affairs and institutions linked to democratic stability. Quite a few of the PAR projects focus on institutional structures and their ability to implement community law. Not in all of the countries we are using all of the instruments. In Montenegro, we are not using Twinning as heavily as in Albania, for example. Twinning is very helpful if you have counterparts in the host country administration. If you do not have that, the results of the projects can be in question. Montenegro is a small country with fewer and smaller institutions and right now, they are very much stretched with their engagement in the pre-accession process. And we know that from the past, even for Slovenia that this is always an extra strain on a small country. So, of course we are careful not to force too many heavy projects on them.

EC official, DG ELARG Former Yugoslav Republic of Macedonia team: The main topic now is related to civil service law and that is the topic of recruitment, the principle of recruitment based on merit and on a transparent process. We also saw overuse of so

called temporary employments, which might be a specific case for Macedonia. The state administration for whatever capacity they needed would get staff through private employment agencies for one year on a short term contract to do the job of a civil servant. In summer 2010, the authorities of Macedonia started the process of recruitment and there are indications that not everything was as transparent as it should be. And there are signals that those who were temporarily employed were given an advantage, if they were not directly transferred, which is of course against the principles. There is a Civil Service Agency (CSA) as a body independent from the government and reporting to Parliament. In reality, this arrangement has also created some problems, because for many they are just an agency. So you can imagine that a ministry of finance would hardly listen to someone from an agency telling them how they should do their work. Macedonia is now preparing an updated national PAR strategy, the first update in 10 years. And we understand there is the plan to have a ministry for PA. So the current Ministry for IT will be combined with Ministry for PA. Then the CSA would be included in the organization of this ministry as one of the departments.

EC official, DG ELARG Albania team: PAR is an overarching horizontal aspect that goes beyond the political criteria, but that is reflected specifically in the political criteria and PAR is an issue for Albania. We analyze the current situation and we give our view. In our view PAR in Albania is incomplete; there are certain issues we are following up very closely and in detailed discussions and exchanges with SIGMA. We are fully in line with the analysis SIGMA is providing in this regard on the ongoing process of civil service law reform in Albania and strengthening the department that deals with that reform. These are priorities for us in terms of financing.

EC official, DG ELARG Montenegro team: Priorities are mainly in the field of civil service, training issues and the non-political recruitment of civil servants in every ministry. Non political civil servants still needs to improve in Montenegro. A Human Resources Management Agency was created, but unfortunately it is not yet in the lead on reforms. A person in the Deputy Prime Minister's Office has been nominated as the central contact point for PAR. There is a new PAR strategy named AURUM. For 2011, the EU foresees a large IPA project for PAR in Montenegro. In all the WB countries the main IPA projects deal with are in the realm of Rule of Law/Good Governance and PAR.

A.2. Do you think the EU approach regarding Public Administration Reform in Albania, Macedonia and Montenegro is adequate? Or should other aspects be included from your point of view?

EC official, DG ELARG PAR Coordination team: The discussion is what comes first, legislation or culture. You can say that culture is affected by the laws and by enacting new laws, good laws you can influence and bring about change in a country. Another approach is based on trying to draft strategies for change, listing the objectives, and having an action plan with everything carried out according to that plan. But it did not always work like

that. Maybe the strategies themselves were not professional. Maybe important elements of a strategy were missing, like a clear definition of the objectives and a realistic, continuously monitored action plan. Sometimes, the scope of PAR and governance were not defined. There is no dedicated Acquis chapter on PAR and thus, no framework for discussions. Fortunately, there seems to be growing awareness, even without Acquis. And in the case of Macedonia, there is a new high-level working group on PAR. Also checks and balances are very important. Institutions to deal with complaints against the public administration or the government, reform of the ombudsperson institution, but also external audit with Supreme Audit Institutions. According to international standards, a supreme audit should also carry out performance audits of government programmes and activities. While this is just starting for some of these countries, it will contribute to the reform in PA.

OECD/SIGMA team: The scope of PAR should be widened to include financial aspects and policy aspects and to focus on results rather than on inputs. What we have been doing in the past and the Commission has been doing in the past is worrying more about who makes a decision than about the decision itself. The other aspect is, not seeing PA as independent from its governance context. Thus, I think that civil service reform is not appropriate to the context. Civil service reform, professionalizing and depoliticizing the civil service, at the moment is a xeno-transplant which will suffer pathological rejection. The second point is that the EU is pushing countries to reform all the time and this is substituting the presence of a reform programme for administrative performance. I think much greater emphasis has to be on the idea of implementing previous policies and previous laws and not pushing people to continuous reforms. This results in diverting resources to perform reform activities away from implementing activities. Lastly, I think that adequacy includes the quality aspect and there is a lot to be said about the quality of support given to the countries for PAR, which is largely driven by the technical assistance with management systems that have been adapted.

EC official, DG ELARG Evaluation Unit team: We are at the moment looking at the way we programme accession funds. One of the things we are thinking about is to introduce the sector wide approach, to put the focus on certain priority sectors over a period of three years. The MIPD will be the main document driving this reform, to enable us to focus on priority sectors in the countries. Evaluations of previous enlargement rounds suggest that we maybe covered too much ground at once and the countries found it difficult to prioritize between the different sectors. When MIPDs are drafted, there is a discussion on how to determine the priority sectors with the Delegations and the countries and of course this is linked to the progress reports, accession partnerships and all the top level documents. Some countries came up with a list of three, others with a list of ten priority sectors. These proposals are now being discussed, we have until January (2011). The idea is not only to have sectors, but you also ask countries to have a strategy for each of the sectors. The strategies will be linked to a budget. It is not only us putting money in; it is also the national budget of the countries and the donors that contribute to these sectors. We would end up, let us say, with a set of eight priority sectors and then the countries in cooperation with the Delegations decide which sectors should be covered by which donor.

EC official, DG ELARG Former Yugoslav Republic of Macedonia team: I think in our case and also due to the fact that we are the first ones to have this special platform for Macedonia exclusively dedicated to PAR, we took a comprehensive approach. We really want to discuss all aspects of PAR, starting with the basic institutional framework, but looking also into aspects like corruption and transparency as well as donor coordination. It should really be a forum for everything that relates to PA to be discussed. Maybe not everything to the same detail, because we have other fora, such as on corruption and we have a sub-committee on Justice and Home Affairs. But we can talk about prevention and the organizational side more in our special group. This still has to be fine tuned, but we really try to be comprehensive and see PAR as an across the board issue, which is somehow related to many areas of the Acquis.

EC official, DG ELARG Albania team: We see PA as overarching and horizontal responsibility because it relates to the question of the foundation of the state, of having good governance, stable institutions and a civil service with the right competences, professionalism and ethics. But we do not have a special programme other than this general wish for good governance. We have PAR as part of the political criteria, which have to be sufficiently met for a country to start negotiations. In that respect, early attention to good governance and setting priorities that have to be met could be seen as approach. We also give it attention in financial assistance; we have the IPA instrument for preaccession assistance. The strong cooperation with OECD/SIGMA is another sign that we want to go into depth in the analysis, in order to find the areas that need to be targeted with advice or assistance. Regarding a definition of PAR, I think we are generally inspired by SIGMA. And we try to adapt it as much as possible to our client countries.

EC official, DG ELARG Montenegro team: Montenegro is a special case. Reports mention the poor administrative capacity, but it does have an administration that corresponds to the size of the country. The EC is working on analyzing the specific needs of small countries together with SIGMA. Some EU requests might have to be adjusted to the size of the country, we hope for a new and innovative approach in that respect. For example we had discussion on the advantages of long term TA over short term assistance in the long term: i.e. the same person coming for one week per month during two years for example. With TA however, sometimes dependency on one foreigner for a long time is the case. When this person leaves, the momentum drops ! Maybe short term consultants will keep the momentum up? SIGMA is more in favour of short term and flexible approaches. TAIEX is a short term assistance focussing on the EU Acquis, it is very efficient.

A.3. Do you perceive differences in the EU approach compared with the experience with PAR during the last wave of enlargement?

EC official, DG ELARG PAR Coordination team: Yes, as a conclusion from the last wave, we issued a renewed consensus in our enlargement strategy that was issued and adopted in 2006. We focus on a stricter conditionality in all phases of the process, because we

realized that in the previous enlargement rounds, we were not as strict as we should have been perhaps, in particular with these two countries that became members in 2007. We also realized that we need to address difficult issues, not only when it comes to judicial reforms, but PAR in general and the fight against corruption much earlier in the enlargement process. This message has been repeated in the following enlargement papers. In the last one for 2009, there was even a special section dedicated to the rule of law. And under a heading 'bringing the citizens and administration closer to the EU', the Commission stated that it will continue to pay close attention to the existence of a professional and functioning PA in line with the focus on basic governance issues.

OECD/SIGMA team: There are differences, yes. The last wave of enlargement was driven by a time pressure, which had to do with geopolitical concerns, not with EU-readiness concerns. Time pressure forced people to do things very differently, for example, there was a much greater focus on key risk areas for the internal market. There was a greater focus on sectoral administrative development, and a lesser focus on systemic issues. That is absolutely not a criticism. As for the 8 CEECs, the timing was driven by real valid concerns, which was not the case for Bulgaria and Romania, but unfortunately, the freedom of that not being the case was not used. The Balkans present very different problems; first of all, it is a post-conflict setting. There are large numbers of ethnic and state issues, which are unresolved. Most countries in the Balkans have rather weak states and national (as opposed to ethnic) identities; this was not the case in the CEECs. And the Balkans have weak state institutions with the possible exception of Serbia. So these countries have made very rapid progress, but the institutions of state are still rather weak, and democratic culture and the rule of law culture have not fully been internalized. I do not think the Commissions assistance either in terms of its prioritization or in terms of its delivery mechanisms have been sufficiently adapted to these circumstances.

EC official, DG ELARG Evaluation Unit team: Of course, if you look at PAR, the issues are very much the same, but the underlying issues are different. For example, if you have a country like Albania, where the administration is constantly changing when parties in power change, not just in key positions, it is very difficult to operate or start a change process. What I do not see so much in these countries as opposed to the last wave of enlargement are parties that are in opposition of the EI. They do exist, but not in large numbers. So, the main forces in the countries are pro-European. But of course you still have a quite politicized civil service, which is the problem. In the Balkans the general feeling is that the EI-process has to stabilize the region, which in practical terms it is a completely different process than in Eastern Europe. Right now, there is a discussion about looking at these countries not so much already as accession countries, but also as countries in development. And if you read the IPA regulations, it is explicitly stated there that development should be a key part in potential candidates. I don't think that we actually reflected on that enough. We just took instruments like Twinning and Twinning light, TAIEX, etc. and we are just now really adapting them, adapting them fully or revising some of the instruments.

EC official, DG ELARG Former Yugoslav Republic of Macedonia team: I think there

are a lot of lessons learned. There are similar problems with several countries of the last wave of enlargement. And I think it is due to the lessons learned, why there is this idea of a specialized dialogue on PAR. What we saw before the discussion on PAR was just based on political criteria. Once these political criteria were fulfilled, there was not really a follow up. SIGMA conducted a study on the situation in the countries, which recently joined the EU and their finding is that there was a lot of backsliding in the PA regarding adherence to principles etc. It was quite evident that PA, although it is very important, it is sort of difficult to pinpoint where the boundaries are, so it is not really followed up. With this new approach, what we are trying to do is to have a regular dialogue, where we could really see from one month to another, what really happened. And even when the political criteria are fulfilled and a country received recommendations for opening negotiations, you can still have a place where you can raise issues. In the last wave of enlargement there was no forum to continually look at PA issues after negotiations started.

EC official, DG ELARG Albania team: I think in general, yes. This is also a general comment on the political criteria. Of course we have learnt our lessons from the fifth enlargement. We are at an earlier stage addressing certain issues and that includes of course the rule of law, corruption and organized crime. Within this, it is also about governance in these institutions. And also, we do now establish certain targets that need to be reached before we start negotiations. You can see this already in Macedonia, not immediately the opinion, but what was published shortly after. The opinion itself does not give key priorities, but the accession partnership or European partnership do. For Macedonia we have the opinion 2005, and in 2008 we have the updated accession partnership with key priorities that need to be fulfilled before the country can start negotiations. This is a model that could be pursued, which is presently discussed. The philosophy in any case is there. We will want to see the issues addressed at a much earlier stage, even before negotiations start and that could include the priority on public administration.

EC official, DG ELARG Montenegro team: There is not really a different approach. But now, PAR is high on the agenda. PAR includes a vast area of topics. It relates not only to the services provided, but also for example to the structures in each ministry. In June 2008, a National Action Plan for Integration (NPI) was designed for implementing the SAA, which is very comprehensive. The NPI will be revised after the opinion on Montenegro will be published.

A.4. The literature on enlargement sometimes argues with the legacy theory, in particular regarding the last wave of enlargement. Meaning that structures of previous regime set-ups have an influence on the present development of Public Administration Reform. What is your view on this issue regarding Albania/Macedonia and Montenegro?

EC official, DG ELARG PAR Coordination team: Obviously, there is a common legislative background in all the former Yugoslav countries, when it comes to civil service, which

is of course not in line with European standards. And also, unfortunately, when these countries became potential candidate countries, we asked them to reform their legislation, it seems to me that they have been using sometimes experts, who themselves had been brought up under that legislative background. So when it comes to certain legislation of civil service continued to amend those laws in line with those old values, so to say. Obviously those structures or set-ups or values had an influence on the present development.

OECD/SIGMA team: The recent Sigma paper No. 44 on civil service reform in the CEECs after accession, does not very much support the legacy theory. But intuitively, the legacy theory must mean something. Probably what the legacy theory does not predict in the CEECs is the differences. But if you take legacy as very basic concept, with these countries starting from a communist system of governance and then switching to a democratic, market oriented, rule of law one, then the legacy theory is an underlying idea, which we have to take into consideration all the time. I think legacy theory in the Balkans is very important, but legacies are different. For example in Serbia and Montenegro, the sanctions regime and the way the states were forced to operate under the sanctions, have an enduring effect. In Albania it is necessary to keep in mind, the harshness of the regime before compared to what was happening in the rest of the Balkans. The rest of the Balkans were relatively open, whereas Albania was totally closed. 16 years on, the legacies are still there in people's mentalities. They are still there in people's understanding of law, both citizens and power elites. And power elites still understand themselves as the architects of law, but not the subjects of law. Now, some of that goes back to pre-communist legacies. That takes you into the area of social, cultural explanations, which is very, very difficult to handle. You have the Austrian/Turkish legacy, we have the communist legacy and we have the post-communist legacy, because after all it is now 20 years after the wall fell. Some of these countries then went through conflict, some of them were under regimes like those of Milosevic and Tudjman, which introduced their own legacies into the system and which stay on in terms of criminal networks and oligarchic arrangements. So, as I said legacies are a very complicated topic. I think you can talk about a sort of substrate, but I think it is very difficult to use legacies for identifying differences.

EC official, DG ELARG Evaluation Unit team: There is of course a certain culture in PA and there is the civil service code. But of course what happened after the overthrow of the communist regimes, all of this has been just filed away and it was built up from scratch. A very interesting research question would of course be to compare the old and the new civil service code and see how much of it actually matches. That is a big question how much of the old traditions have carried over into the 'new' institutions. There is a certain mentality. We are mostly dealing with administrations that are stretched to the limit; I am hearing that mostly from our colleagues in the country units. Do not ask them for too many things, because they just do not have this capacity. For example now, we want to organize a training for evaluation and monitoring and just to get the commitment for one training day for maybe 10-12 people, it is almost like shutting down the whole ministry. Especially in Kosovo and Montenegro. Of course we have to take that into account.

EC official, DG ELARG Former Yugoslav Republic of Macedonia team: I think yes. It

goes back to the Austro-Hungarian Empire, some of the principles that are embedded in their laws. The law on Administrative Procedures you can trace this back a very long way. The Austro-Hungarian Empire was encompassing countries which were later on transition countries and you could see similar issues or problems in the way to approach things, the heritage, also in the Czech Republic, Slovakia, Hungary and now in the Balkans. While Macedonia never was part of the Austro-Hungarian Empire, it inherited from Yugoslavia, which was heavily based on the older model. So, that is how we can trace the heritage. The country was heavily influenced by the set up of the administration, education and the entire package of Yugoslavia and that is of course why you can see some of the same problems in Croatia, Montenegro and elsewhere in the region.

EC official, DG ELARG Albania team: More than a legacy in the structure, there is a legacy in the culture. In Albania probably more so than in any other country. You have a legacy of respect of the highest authority being the only institution that can change things. Although you have that in all ex-communist countries, you have that very strongly still in Albania. So, it is culture more than structures, I would say.

EC official, DG ELARG Montenegro team: Until 1989 most of the countries of the last wave of enlargement had central planning. For the Balkan countries the situation is different, as these countries have had the time to start the needed changes. We are much further on in time and also the structure of the state was different than in most of the countries of the last wave of enlargement. In addition, there were wars in the Balkan countries as opposed to the countries of the last wave of enlargement. It is extremely important that these countries talk to each other. Two years ago the DG RTD1 produced a good study based on ethnic research and said among many interesting findings, that we should be careful not to create "ethnocracies".

A.5. How do you assess the cooperation within the EU Commission regarding Public Administration reform in Albania/Macedonia and Montenegro with the different Units, DG Enlargement, country desks, special PAR Unit and DG Admin?

EC official, DG ELARG PAR Coordination team: There is very close cooperation within DG Enlargement. There is dedicated country desk for each country and the Delegations in each of the countries. We have the coordination unit both for the political side for producing the annual progress reports, which is unit A1, and unit D1 for the instruments and contracts, which is responsible for correct application of the financial instruments, especially the IPA-Instrument. Take for example financial assistance, there unit D1 regularly organizes meetings, here in Brussels mostly, with the heads of the operational sections in the Delegations. They are constantly kept updated on everything here. There are a number of PAR IPA-projects in each country. IPA projects do not need to be linked to an Acquis chapter; they can also target political criteria. There is a long programming-process, where all the stakeholders, first of all the national authorities themselves, then the Delegations are

involved. One important new element in the whole process was when DG Enlargement about three years ago established a so called quality support group (QSG) where drafts of project fiches, which later will be part of the annual national programmes of the countries are discussed quite in detail and are circulated in various units. The aim is to ensure that we plan projects with IPA-support for those areas where we find gaps, where there is a need for reform or a need for institution building. Overall, there are people responsible for financial assistance and others more responsible for the political dialogue.

OECD/SIGMA team: We need to make a clear distinction between the political discourse and negotiations on one hand and technical assistance on the other hand, which in my opinion are not always connected, posing something of a problem. The Brussels-based country desks do try to keep the TA part linked to the negotiations. But the TA part tends to be driven by disbursement issues and the Delegations. In DG Enlargement, I think it is fairly tightly connected and to some extent the requirement to produce the regular reports and the multi-annual programming, drives the cooperation process and similarly with the other DGs. With the Delegations, there seem to be two separate issues. One between Delegations and HQ, which will become at least more complex with the arrival of the External Action Service and the other, is the relations in the Delegations between the operational and the political units, where I think coordination could be quite significantly improved. DG Enlargement relies very heavily on external experts and neither DG enlargement nor the Delegations seem to have the technical abilities to steer/control all the technical assistance they are producing. Technical assistance is managed at the administrative contract level and not really at the substance level and the substantive dialogue with countries does not really take place.

EC official, DG ELARG Evaluation Unit team: There are several processes and everything we do is cooperation between the units. We want to use the evaluation unit more regarding the question of lessons learned of all the evaluation reports. One question that always is difficult for consultants or our evaluations to answer is on impact and sustainability, based on the five OECD criteria: relevance, efficiency, effectiveness, impact and sustainability. It is quite hard to come to a judgement, if you do not have some sort of a basis. You have to know what was there at the end of a project. Otherwise it is hard to judge what is still there in a year or two years after. With the sector approach there is leverage. You basically ask for a strategy and commitment to certain objectives in the strategy. Things are then formulated out in national programmes and projects. With these projects you can then say, now tell us why you want this project and how does it contribute to your strategy in the Justice sector, let us say. It is all linked up in a logical sequence towards accession. We will most likely have better donor cooperation, more targeted and sequenced funding for assistance and that has of course a large effect for PAR as well.

EC official, DG ELARG Former Yugoslav Republic of Macedonia: We have a system of so called chapter desks. For every chapter of the Acquis, like agriculture or fisheries, you have someone in DG Enlargement, who is getting the overview of all countries on that chapter. Somebody will be dealing with Albania, but there is also somebody looking at a chapter in all the countries. This is to make sure there is consistency of approach. We

did not have anybody specifically for PAR as it is not a chapter. SIGMA is sub contracted to do work on PA, as we do not have the capacity. For the time being, I am in touch with DG HR, SIGMA, the PAR Coordinator and DG Justice, as DG Justice is the one dealing with aspects of corruption for example. I am in touch with DG Budget on issues of Public Finance and DG Market on public procurement, even with OLAF on issues of anti-fraud. So, because there was and still is no single formal platform on these issues, it has been covered in bits and pieces and other fora. EC official, DG ELARG Albania team: Within DG Enlargement there is certainly an increasing attempt to make sense and logic out of this area, which is a horizontal area rather than a specific sector. There is one person in DG ELARG as a sort of horizontal guidance person; also, there has been a working group, so here is some attempt to get the theory right and in this context there has been an increasing cooperation with DG HR. For the upcoming opinion, we have contributions from the line DGs. You have structural funds as well as financial assistance to the “administrative capacity programme”. We, together with the Delegations, are interested not only in the Justice sector, but also the reform issues, synergies and good governance.

EC official, DG ELARG Montenegro team: There are all sorts of institutional ways to ensure cooperation throughout units, directorates, general directorates, the council, the parliament, as well as with member states (through the IPA committee and other consultations).. If PAR is involved, DG HR is now involved thematically; the chapter desks and the country desks are asked to be active partners in the design of IPA projects (providing comments etc). PAR is not specifically discussed for example in a sub-committee, as it is considered as a horizontal issue. All assessments, foremost the progress reports are checked for issues that are highlighted as “in need of progress /efforts or in need of reform” in order to come up with assistance projects. This is done by my unit, but also the Delegations and the countries themselves. These issues are then discussed by the different stakeholders.

A.6. Public Administration Reform is not a separate chapter in the Acquis. Should it be a separate chapter?

EC official, DG ELARG PAR Coordination team: When we talk about the Acquis, it is something constantly evolving. Some of these chapters or even the majority are not necessarily based on hard Acquis, EU legislation, EU directives and so on. Some of the chapters appear to be soft in character, meaning that they sometimes refer to international agreements, standards, conventions or treaties issued by other bodies, such as the CoE. The issue of creating a new chapter on PAR is currently not realistic because there are complex legal and procedural matters and there was also a feeling that it would not be right to add a new chapter as if we would make it more difficult for the new candidate countries compared to the previous ones. Also, there was the argument that perhaps the member states, who would decide on the change in the Acquis might object, because it has at least indirect implications for them. How does it look like if we in a chapter request

certain PA reforms, which perhaps are not in place in the MS themselves? But even in the absence of a formal chapter, we can increase the profile of PAR. That means to really discuss it, to conduct a political dialogue with the candidate countries as we do with the chapters. And I think that the fact that we have taken the trouble to list priorities in the Partnership Agreements relating to PAR and to form indicators, shows that this can be done and it is logical to enhance the dialogue on PAR.

OECD/SIGMA team: The problem is that there is no Acquis regarding PAR, and it is not susceptible to become part of the Acquis in my view. I think PA is far too contextual and social. So one part of the answer is that I do not think you could make it a chapter and my position is to some extent re-enforced by the leading example of what we have been talking about, which is PIFC, which is absolutely not Acquis. It was negotiated into a chapter, now chapter 32. The result in my view was that many of the countries were forced to create systems they could not find models of elsewhere; which were not appropriate or sustainable and which diverted scarce resources into low priority tasks and away from consolidating basic systems. I think it would be far more powerful for the Commission, if it simply relied on the political chapter and ensured that the political chapter was not forgotten about, as soon as negotiations started. At the moment you say, the country meets the political criteria, therefore negotiations can start. Also, I would like to start thinking about outcome measures, for example on administrative reliability. What sort of indicators should we have to measure if administration is acting in a reliable and impartial way? You have for example the analysis of judgements of administrative courts, you have the ombudsman. You could imagine a number of different methods, case based sampling, customer surveys etc. I would like to see a move towards an approach, where we do not say what the inputs are, but what we would like to be the outputs. Also, we should be more concerned about trajectories than about absolutes. And we should be thinking about pathways. However, inputs are easier to objectivise than outputs so both the Commission would be under more pressure to defend judgements rather than “facts”.

EC official, DG ELARG Evaluation Unit team: Of course it should not be a separate chapter. If there should be a chapter, it should be with the word horizontal in brackets. I think it always comes out again that horizontal PAR is a domestic issue and not something the EC should get too involved in. The Commission should be involved in it only as it has large repercussions on the vertical implementation of the Acquis.

EC official, DG ELARG Former Yugoslav Republic of Macedonia team: I think it is difficult to put on a piece of paper or have Acquis to tick off for the countries, so it is difficult to create a chapter. But of course if there was one, it would make things easier to a certain extent it would be less difficult to put your finger on specific things. I think we are going into this direction. We might have a chapter on PAR at some time in the future, but at this point it is difficult to say what would be included into this chapter.

EC official, DG ELARG Albania team: No, it is not a separate chapter, but plays a very important role in the political criteria and now the important question is, how much is it an important factor in chapter 23, Justice and Home Affairs. Also other chapters are relevant, like financial control or procurement. But under political criteria we look

more at the overarching issues like civil service reform and good governance. Should it be a separate chapter, I don't know. If it would be a separate chapter, it would take out from other chapters and that would not be possible, thus I would say no, but should it be strengthened also in the chapter parts? There, I would say yes. We also have to find guidance and incentives after the opening of negotiations and not stop after we evaluated it. PAR is an overall process and does not stop there.

EC official, DG ELARG Montenegro team: There is no Acquis in PAR. But SIGMA is providing each year its assessment on PA in each of the WB countries. These are very helpful to design future assistance projects. There is need for PAR to become a chapter in my point of view.

A.7. What is your take on the Treaty of Lisbon regarding Public Administration reform? Does the Lisbon Treaty lead to a different approach of the EU towards Public Administration Reform in the candidate and potential candidate countries?

OKed by interviewee **EC official, DG ELARG PAR Coordination team:** This is an interesting question, because I know that there have been discussions what it means. There were discussions what is the scope of the new paragraphs (art 197 and art 298). Does it really mean that the EU can request candidate countries and new MS to carry out PAR? I do not think so, looking at the text. Art 197 states that the Union may support the efforts of member states to improve their administrative capacity to implement union law but harmonisation of the laws and regulations of the member states is excluded. And art 298 relates more to the Commission itself, and not so much to the administration of MS. In principle, I think it is up to every MS to decide by itself on how to organize its PA. And what paragraph 197 says is more that the Commission can provide support or assistance. To summarize, I do not think this new paragraph opens a door for any radical change when it comes to the approach.

OECD/SIGMA team: The interpretation is not very clear. What it means, it seems to me that it limits PA to mean PA to implementing EU policies, which is a lot of the time of course. But I think the EU has become a common law country. And it will be the judgement of the ECJ in the next years to determine what it really means. And principles like "equal treatment" will soon force the scope of application to broaden. But there will certainly be an empire built around it and there will be discussions within the Commission on who gets to build the empire. It gives a certain degree of additional legitimacy to the Commission's activities in administrative reform, but not that much more, as it already had been there in the Copenhagen and Madrid councils. So, paragraph 197 as it becomes powerful, will probably have a marginal or higher impact on member states rather than on candidate and potential candidate countries.

EC official, DG ELARG Evaluation Unit team: Generally, it is always good to have something in the treaty. There is a larger question at stake. Should we not respect the subsidiarity

principle regarding candidate countries and I personally think we should. We should not run their countries and we really should not tell the Prime Minister how he has to shape his ministries and how he has to shape his administration. We can only advise them what would be the best way to implement the Acquis, based on the MS experience. Regarding PAR you have no strict limits on how many civil servants you need to implement a certain article of the Acquis. The Acquis never specifies the implementation in detail, while it may specify that you have to have laboratories or border stations. In negotiations, you can ask for certain things, but the negotiator can not sit down and say I want 50 people in this part of the administration. He will probably say, I want you to write this law and I want you to be able to implement it. And then of course our assistance programmes complement the negotiations and Twinning often derives from negotiations. The negotiator might say we provisionally close this chapter, but I want you to have a Twinning on Social Dialogue, for example. EC official, DG ELARG Former Yugoslav Republic of Macedonia team: I do not think it will have any immediate effect on our work in the enlargement and accession process. There is some kind of work methodology established. But it is good that PAR is noted, that there is a stress on that. This might help with the emphasis we put on the subject. But I do not see any immediate effect. EC official, DG ELARG Albania team: I would have to consult the treaty to form an opinion. EC official, DG ELARG Montenegro team: Question not answered.

A.8. How do you assess the EU-Instruments to promote Public Administration Reform in Albania/Macedonia and Montenegro as regards quantity and effectiveness: Differentiate per country, if possible CARDS (phased out) Twinning Twinning light TAIEX IPA Did I forget to mention an instrument that is relevant?

EC official, DG ELARG PAR Coordination team: Twinning and TAIEX were from the start, intended for Acquis-specific issues regarding institution building and not so much for PAR. I would think that the number of activities under Twinning and TAIEX related to PAR are relatively few. I would add two other aspects here: Which are the right instruments to use for certain types of institution building? In which order should they be used? I think that the TAIEX instrument, which is one of the instruments to finance seminars, study trips and expert visits for a few days, is an instrument that could be used so to say to prepare more large scale projects, like assistance, the same with some of SIGMA's technical assistance. So, in principle all the instruments complement each other. Regarding Twinning, what happens very often is that we do not so much transfer common European standards, but that in practice specific MS send Twinners to a candidate country and they are transferring the models in their own countries. But sometimes these models conform to good or even best European standard. For example in external audit, there is support to build up capacity of Supreme Audit Institutions, and there I got the impression that two countries are more involved than others, namely Sweden and the UK. The SAIs in these

two countries have a good reputation.

OECD/SIGMA team: I think you are confusing a financing instrument with a delivery instrument. CARDS and IPA are financing instruments. Twinning, Twinning light and you should add Technical Assistance and SIGMA, are delivery instruments. EU regulations govern these instruments and determine the efficiency of delivery. For example the time delays and the programming systems, have something of a deleterious effect on the delivery quality of the instruments. In the area of instruments you have Twinning and Twinning light, you now have to add new ones, which is budget support and sector support. So, there is a large spectrum of instruments with varying degrees of effectiveness. I think that Twinning and Twinning light are useful, certainly useful where there is Acquis, and when there is stable political and institutional environment, i.e. if it is a technical issue. Then everybody knows what to do, you only have to put into place the organization of it. When it is non technical and political and or when there is an unstable political context and politically sensitive environment, I do not think they are appropriate and have not been very successful in our areas. Traditional instruments then fall back on trainings, with the exception of some of the financial issues. TAIEX is ok, but it does not have an institutionalized memory, which is important in this area of work. EC official, DG ELARG Evaluation Unit: There are also Technical Assistance projects and quite often they are combined. Generally you would look at a country and decide what kind of process you want to put in place, what kind of changes you want to see. The next question of course is, how do you achieve this. There the instruments come into place. TAIEX is something that we can organize fairly quickly, these are short missions, up to two weeks, maybe to help draft legislation or bringing the expertise through workshops etc. Twinning is our main instrument to deliver institution building. When Twinning was introduced under CARDS, it was perceived as an accession instrument and there was a lot of interest of the new member states as they had just completed their accession to help others. It is now changing, as Twinning is a quite heavily engaging process and you need a lot of resources for it. This has created something of a step back from Twinning.

EC official, DG ELARG Former Yugoslav Republic of Macedonia team: They are popular in the country, but it is difficult to compare as they are a bit different in nature. TA are classical projects more expensive and more long term and TAIEX was designed to be user friendly and it is very much used, but it is difficult to assess what the impact directly is. It brings people together from the country to Brussels for example to meet experts or to member states; you can organize short workshops and seminars. So, I think they had their own contribution to the process and they contribute to a better understanding what the Acquis is and it also helps, especially TAIEX; for people to be exposed to the EU way of dealing with things, which is useful. Of course IPA are bigger scale and longer term projects. And for a Twinning, it would mean for example helping to draft a law or streamline the structure of a unit. This Twinning has to respond to the needs that have been identified, in the progress reports. It is not that they can come and do whatever they want to do. The MS is financing it and it is then up to the MS, but as they are so much involved in the assessment of the progress, they would very much follow the same interest in what

needs to be done.

EC official, DG ELARG Albania team: IPA finances a number of instruments, including Twinning and Twinning light. It also finances SIGMA. You can differentiate between long term and short term instruments. TAIEX is really a short term instrument, to fill the gaps, conferences, study visits, expert missions. IPA is more for long term projects, also for PAR. In a broader sense, Twinning is the best instrument because it gives you direct experience from the member state administrations to apply to candidate country administration. We all very much like Twinning. Regarding TA, it is a good question, to what degree do you need TA in the area of PA? I would say Twinning is more conducive, but then again SIGMA is more analytical.

EC official, DG ELARG Montenegro team: Twinning is not really an instrument for PAR, nor is TAIEX: They are more closely related to the Acquis. IPA is a good programme for TA to implement projects of the national programme (component I). But for small countries large and complex projects pose an absorption problem. Thus, within the national programme for Montenegro 5% of the IPA budget are kept for small ad hoc projects.

A.9. Are these programmes well designed for the needs of PAR in Albania/Macedonia and Montenegro or do you perceive a need for adjustment in any of them? (Content or technical)

EC official, DG ELARG PAR Coordination team: I can imagine that generally speaking in the countries that the procedures are felt to be cumbersome or bureaucratic. But on the other hand, the Commission has a constant dialogue on improving the programmes and trying to reduce red tape or procedures, which result in delays and so on. The IPA-Regulation, when it entered into force in 2007, it was supposed to streamline previous regulations on financial assistance to candidate countries. And there were a lot of discussions on how to do that. Generally speaking, I think that our new rules and programmes are better designed, not only for the needs of PAR, but for all assistance needs in the enlargement process. There is perhaps one area, where things have to be improved and that is the area of donor coordination. Which is also, by the way, mentioned in the IPA regulation. We are very much aware of the latest Developments in that respect, the Paris Declaration on Aid Effectiveness and how to value that in our context of EU-Integration. To give you one example, DG Enlargement has initiated a discussion and process on how to apply a sector approach or programme based approach, and also whether assistance to PAR fits to that approach. The easiest you can apply the sector approach to is to technical sectors like education or transport, where we usually only have one main stakeholder, one ministry in charge. It is a bit different with PAR, which is a kind of cross-cutting sector, making it more difficult. The discussion now is that at least we could select PAR in one or two countries as a sort of pilot sector for this approach. If we do that, we can learn a lot to design assistance to PAR better to the needs of the country and also to avoid a kind of overlap with other donors.

OECD/SIGMA team: I think SIGMA needs to have some re-design as well, but it probably is closest to what should be done. Partly, because we have been abstracted from the Commission's rules and regulations, in terms of our operations. The Commission gives us financing for staff and operations as a sort of institutional contract for a period between two and three years. For all operations, for hiring consultants, missions etc., we operate under OECD rules, not EU rules. Maybe it takes two weeks to get consultants contracted, but if it is really urgent, you can do it quicker. Our responsiveness is determined by the production system, not by the approval system. Our staff are themselves experts and they are responsible for work in particular countries in their area and they remain responsible whether or not there is an operational activity and they are ready to alert us if something comes up. Another thing that sets SIGMA apart is to have that continuity. We are geographically and substantively concentrated, meaning specialized. And we try to resist any extension either geographically or substantively. Substantively to the margins where we think it is still relevant to governance. We also use a network of other PA experts, who are practitioners from MS.

EC official, DG ELARG Evaluation Unit team: I am not sure if we revised the instruments in the specific needs of these countries, but IPA is by definition quite a flexible instrument.

EC official, DG ELARG Former Yugoslav Republic of Macedonia team: Sometimes, the problem with projects is that they are conceived and then it takes a long time before they are implemented and sometimes the situation changes in the meantime. The problem could be from both sides, the national authorities being slow in preparing a project and sometimes it is also from our side. Now we are implementing IPA 2007 projects in Macedonia, which have been prepared even before that. Sometimes what we felt were the priorities then, are no priority any longer. This could be a problem, but not necessarily everywhere. We will also see what happens with the new sectoral approach, which might make it a bit easier to follow.

EC official, DG ELARG Albania team: Ideally it should be perfectly merged. Everybody on the political side should know what is going on in regards to financing and the other way around. We try to work that way that we agree on the analysis and then we agree on the priorities. Together with the colleagues who are dealing with financial assistance, we develop the forward looking strategy, the MIPD. This we have now done, also after our workshop with SIGMA.

EC official, DG ELARG Montenegro team: It depends on what you want to achieve. CARDS was a different tool, more geared towards reconstruction and infrastructures. It evolved and progressively included PAR in the programmes. In general, IPA is an adequate tool, which can be adjusted to the needs and much appreciated.

A.10. In your opinion, are there obstacles to PAR in Albania/Macedonia and Montenegro? And what would be necessary for successful PAR in Albania/Macedonia and Montenegro?

EC official, DG ELARG PAR Coordination team: Talking about general obstacles, there is of course a lack of administrative capacity, lack of political will to carry out reforms and often a high corruption in those countries. SIGMA in their reports also talks about a general lack of respect for the law. In all these countries you have of course an outdated PA, which is much politicized. When it comes to more specific reasons, I can imagine that in a country like Macedonia, you have a very specific problem with its Albanian minority. And there you have the Orhid Framework, stipulating that minorities have to be represented in the PA. In Montenegro, although you have a multi-party system, the country has been governed by more or less the same party for many years. And because the country is so small there are very close links between the political and economic elites, which could give rise to what we call state capture, the most serious form of corruption. . Albania, also a small country has a strong historical legacy and everything is very much politicized, , with limited stability in the PA. We have started to discuss how to implement PAR in small countries There has to be domestic support and demand for reform. It means that one way to promote the reform process in these countries is to engage civil society more and the public in general. And we, the Commission and DG Enlargement have to be very clear on our requirements in our political dialogue and in reporting.

OECD/SIGMA team: I think the basic obstacle is that the people do not want it in the countries themselves. It is also a question of supply and demand. PAR is basically supply driven. The typical approach is that a project will provide lots of professional civil servants and therefore there will be a demand for them. Regarding service delivery, clients want, it probably. But even there I am not too sure, as they probably do not know what it means. They never had it, so they do not know what it means. Point two is that I do not think that we adapt our notion about service delivery to the basic problems in these countries. For example, one of the typical ideas about service delivery is about turnaround for decision making. Time is money, business need decisions quickly. If you are in a situation, where you have no legal predictability, no reliability about implementation of the law and administrative decision making, maybe getting the wrong decision quicker is actually not what you want; you may be happier to wait to get the “right” decision (i.e. the legal one). There may be demand from society, but whether political, administrative and business elites are interested in PAR, I am not so sure. I think you can not reform PA by PAR. We should look at new ways of dealing with it and in certain countries think about consolidating the basic functions of the state, which may require changing the PA. I do not think PAR is treated sufficiently politically and it is the political economy of PAR that is missing. It is treated as a technical issue, which it is not.

EC official, DG ELARG Evaluation Unit team: Largely politicised PAs are an obstacle. This will only change when the countries realize that they need a professional civil service, detached to some extent from what is going on politically. Positions are changed after

elections, which is a huge obstacle to us and the brain drain related to that actually means, that there is no institutional memory. Also, civil servants are not paid enough and they go to the private sector. Corruption is still a big issue in most of these countries. But it is not only people changing, also procedures change and are in constant flux. And maybe something that has been developed via an EU programme over the years is then pushed off the table. For successful PAR, the milestones in the accession process are quite important. The move from potential candidate to candidate status changes dynamics in a country. Then a country has to get ready to steering other EU funds. You can only get a larger share if you have the right institutions to gear up for it. Also, institutions leaning more towards democracy in the way the three powers interact are needed and this is not fully the case in the three countries you are researching.

EC official, DG ELARG Former Yugoslav Republic of Macedonia team: In these countries and also in Macedonia, the concept of independence of PA needs to be accepted; that the public administration is not there to implement the ruling party's ideas and plans. PA is there as a service, which should be working independently. Of course the independence is not as in the judiciary, it is a different kind of independence. You would still have to follow instructions from the ministry, but this concept of a-political and service-oriented PA is really new and that is why we are stumbling with implementation, because even where there are good laws, without an understanding what it means to be non-political and service-oriented, the implementation is not there. We do what we can, we finance projects. It is a very long term process; it is not even finished in some of the member states.

EC official, DG ELARG Albania team: We are looking into the area of civil service, there is a reform ongoing and we follow SIGMA's assessment in terms of the gaps: Depoliticization, merit based and transparent appointments. Stability of the institutions is not the case where position based appointments and politicization create instability and staff turnover. In the area of Decentralization, there have been quite a number of measures undertaken, but these have got stuck. For strategic planning, there is a very sophisticated system in place in Albania actually, which needs to be implemented. Anti-corruption is a big issue. A lot of things have been done in Albania also in the context of the visa liberalization. Now it is important that all systems in place work and are implemented, such as pro-activeness in investigations and prosecutions on all levels. The key issue there is impunity. An obstacle certainly is culture. The strong sense of authority of the highest person and non-transparency has to change.

EC official, DG ELARG Montenegro team: More time is needed, as the change of culture in PA is a long term process. Also, more English speaking personnel in the national PA would help.

A.11. Which other institutions/organizations or bilateral donors are important in regards to PAR in Albania/Macedonia and Montenegro? How do you assess their impact on PAR in the three countries?

EC official, DG ELARG PAR Coordination team: I would need some time to compile details on this issue.

OECD/SIGMA team: World Bank, UNDP, some bilateral donors, particularly the US, Austria, less than before the UK. Also, GTZ is very present, but often as an implementer, rather than as a bilateral donor, the Dutch to some extent, in particular regarding some financial issues, and the Norwegians. Problematic is a strong project mentality, which is a whole larger issue, but I will leave you with our phrase, which is that Technical Assistance and PA should be driven by a service model, not by a production model. Most technical assistance is driven as a production system and all the technology of managing technical assistance, especially log frames comes out of engineering and was related to physical projects, which is somewhat distorting. The basic problem is that donor accountability systems are counterproductive to effective delivery of TA. And PA TA design is technocratically conceived and does not correspond to political reality or the constraints of complexity.

EC official, DG ELARG Evaluation Unit team: All donors are important and of course most important is that you combine your forces. In many areas presently there is a doubling up of assistance, which in itself is not a problem, but might be an efficiency problem. It is a problem of course, if you pull into different directions. That has happened in some areas and is almost unavoidable.

EC official, DG ELARG Former Yugoslav Republic of Macedonia team: This information I am expecting from the government in the special group on PAR. It is sometimes difficult for us to know who is bilaterally dealing with PAR. We know that there is the British government involved in some training projects on PAR. There should be somebody in the government responsible for donor coordination and we have requested an overview.

EC official, DG ELARG Albania team: My main source of information is the SIGMA reports on PAR. I remember UNDP and WB being quite active in Turkey, and the same seems to be true for Albania.

EC official, DG ELARG Montenegro team: UNDP and multilateral donors are often engaged in sub-sectors, but not often in PAR. UNDP also targets the municipality / local self-government level.

A.12. Who is responsible for co-ordinating the PAR activities of all the different donors in Albania, Macedonia and Montenegro and what is happening in this respect at the moment?

EC official, DG ELARG PAR Coordination team: In principle, it should be the country itself, the government, to coordinate the assistance from all the different donors, in line

with the ownership principle of the Paris Declaration on Aid Effectiveness. There are different mechanisms in place in all countries for coordinating assistance including also assistance to PAR. Albania for example put in place a new fast tracking mechanism and I think there are similar mechanisms in the two other countries. We in DG Enlargement carried out an evaluation on donor coordination in 2008 and there we have descriptions on the issue in all three countries. Of course since then things have developed and have been improved.

OECD/SIGMA team: Who should be responsible, is the country, backed by Europe. The sector approach is supposed to provide greater country ownership over donors. I think the countries rightly suspect that it will imply greater donor ownership over the countries. I think as long as you have accountability arrangements in the donor community, which actually act against effectiveness, you will never have successful donor coordination, or even probably successful projects in PAR, because the requirements are just too hard to fit into the engineering type of contractual framework that the donor accountability inputs.

EC official, DG ELARG Evaluation Unit team: The beneficiary-countries and the Delegations have a good overview. The beneficiary countries all have their coordination units and the Delegation cooperates quite closely or screens this. Putting the sector-wide approach in place will help. While the EU does not focus on horizontal PAR, while other donors like the WB do. There is not really an EU-instrument for PAR. We only concentrate on PAR when there is institutional instability. There is a certain share of responsibility between donors. The WB is moving in certain areas and we do not interfere much with that. The donors are very often attending our internal coordination meetings of the Delegations. And even for the evaluations we are doing now, we invited the donors. Very often the donors also go to the Delegations and rely on information they receive from there. Also, all our documents are on the internet. If donors want to coordinate with us, that is always possible. Twinning really is an instrument for vertical reforms, not horizontal ones. The classical Twinning is for example to train people how to run a border station or in a Ministry on financial control, which you need to implement regional funds. What we have for horizontal PAR is our SIGMA programme. We do not guide countries towards certain horizontal reforms in detail. There is not lack of knowledge on what all the donors are doing, but it is deliberate to keep out of horizontal issues, as you get involved in politics. With the sector-approach, we are trying to streamline the assistance.

EC official, DG ELARG Former Yugoslav Republic of Macedonia team: Reference made to the answer to question 11.

EC official, DG ELARG Albania team: GTZ is directly working with the Department of Public Administration (DOPA). GTZ can be seen as bilateral donor, but could also be seen as contractor. Albania is a model regarding donor coordination. They have a whole system in place, which is located in the Council of Ministers with a department that directly reports to the Prime Minister. It is a parallel department to the Strategic Planning Department and they are doing donor coordination. Donor coordination is very important in the context of our assistance and Albania is singled out as good example in this respect.

EC official, DG ELARG Montenegro team: The government has recently nominated a

person to carry out the function of donor coordination in the Prime Minister's Office. This was long due and hopefully will make a change. It is of utmost importance to better coordinate donors, as they do not always share their views. Some even think that they are competing! An example for good donor coordination at project level in Montenegro is taking place between the EU and the World Bank on agricultural issues. Also with Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), EU coordination is good.

A.13. Should the EU have additional or other priorities in future PAR programming in Albania, Macedonia and Montenegro?

EC official, DG ELARG PAR Coordination team: That depends on how we define the scope of PAR and on the possible gaps or problems in these countries. One has first to agree on the priorities and then decide whether these priorities should be supported by assistance. Generally speaking, I would say that our listing of priorities connected with PAR in the partnership agreements is not uniform, and not based on a common understanding of PAR or its scope.. It should be added that there is one important organizational tool within DG Elarg, which we call our Matrix system. You have staff in the country desks, who are horizontally responsible for each chapter. They play an important role in negotiations and in providing input to progress reports and opinions and they also support preparations for sub-committee meetings. The PAR coordinator could play a similar role with regard to PAR although there is no Acquis chapter for PAR.

OECD/SIGMA team: I think the EU should be much more concerned about administrative justice than they are. They are of course concerned about the penal aspects, but they should be much more concerned about administrative justice decision making and financial issues. Also, the EU should focus on some of the governance issues, including on the incentives for individuals and MPs and the capacities of Parliament. And the EU should think about PAR as a support to policy, rather than as PAR as a policy in its own right, because I don't think that approach is very effective.

EC official, DG ELARG Evaluation Unit team: Given the amount of funds, we can not tackle all the issues at once. Kosovo is a good example, where we came up with a very narrow list of sectors, three or four. I think it makes sense to have a sequenced approach, as with the sectors. Justice and Home Affairs is a very important sector in that respect. If you tackle brain drain and corruption and all of the main issues and have these out of the way, the other sectors should be easier to reform as well.

EC official, DG ELARG Former Yugoslav Republic of Macedonia team: I think we are fine, we identified what our priorities are, so I do not think there will be any new revealing discoveries, what would be the core of the problem. I think that if we stick to these principles of independent, non-political and service oriented PA, this leads us of course to questions of recruitment and career. I think, if we make progress in this part, we do not have to look anywhere else.

EC official, DG ELARG, Albania team: We have established the MIPD. As soon as it is adopted, you will find the priorities.

EC official, DG ELARG Montenegro team: The Europe 2020 strategy as well as the enlargement strategy, are to be taken into account while designing the future programmes. IPA programme should align to these. This results in topics, such as competitiveness and climate change being high on the agenda in IPA programming. While IPA is not an instrument for the private sector (the private sector is better dealt with by the EBRD), it can certainly participate to climate change for example: for example there is an emphasis on railways and not on roads, which is in line with Europe 2020. There is continuous discussion, development and adjustment of projects with communication lines between the national government, the Delegation and the Commission. The EU knows what the country needs and the country knows this as well.

A.14. Is there anything else that is important in the context of my research that you would like to comment on?

EC official, DG ELARG PAR Coordination team: No time was left to ask this question.

OECD/SIGMA team: I think your questions are relatively light on substance and I think it is very difficult to discuss. If you took out the word "PAR" and replaced it with "environmental policy", would your questions still make sense? I suspect yes. But I think PAR has some very specific characteristics. I think that you have to understand the nature of PAR; we are now trying to call it PGR, Public Governance Reform, as being distinct from other sectors. Perhaps what I touched upon is the political economy as important to look at. I think we have discussed some aspects in respect to service delivery, but I do not think this captures the political economy. (Reference to Merilee Grindle, the "good enough governance" debate and Sue Unwin the debate on "drivers of reform" as well as donor interest in political economy issues). I think PAR could benefit enormously from such thinking, why things work and why things don't work and what drivers you could pursue in order to pursue PAR, for example business interests, although business interests in many countries it turns out that they are not so forceful, because of the oligarchization, but that is the sort of discussion. I think we are implicitly asking countries to go far too quickly and to go too far. Societies are not ready for that sort of adaptation. And I think that one issue that needs to be addressed is the economics, especially in light of the economic crisis. Many of the things that donors are trying to push on them, actually cost too much for them and are not tested. But there is a larger issue, which is (it was the same for the CEECs) that these countries are all poor and have poor state resources. We are asking them to put in place PAs and laws, which are designed for the rich Northern Europeans, but they do not have the tax base to finance that. So we are creating implementation gaps. The second point on that is that our laws, our institutions and our economies developed organically. We are now talking to countries with weak, poor states and asking them to put in place laws for which they do not have the economic or institutional support and so again we are driving implementation gaps. And as a result, what you see is legal formalism. They will produce things according to their perceptions of what we want,

with very little sense of ownership or intention to implement. And one last thing that I can think of is that you have three countries that are all small and Montenegro is tiny. Smallness has absolute limits that is to say, even if these countries were rich and did not have the financing gap, you would still find it difficult in Montenegro to develop all the implementation instruments that we require. That is one of the reasons we are doing some analysis on the EI in small states and rationalization of requirements.

EC official, DG ELARG Evaluation Unit team: I think one issue that is very important in the context of the Balkans, and I often feel like on an island in that respect is the development and reconstruction issue. It never gets mentioned by people, except those who are around longer. When the EAR was dissolved, in many people's heads this was the end of reconstruction in these countries. But having visited the countries and having seen the attitude in these countries, I feel this should not be disregarded. I do not think we have the stability in regards to constitutional reforms and the political party set up. I think there is an underlying element of instability.

EC official, DG ELARG Former Yugoslav Republic of Macedonia team: What we discussed is actually the core of the problem. I think it would be useful to you to speak to people in the relevant units how the project support is done, to understand the process better.

EC official, DG ELARG Albania team: Nothing that comes to my mind immediately.

EC official, DG ELARG, Montenegro team: Regarding PAR, the most important issue is the civil service, and some ministries are interested, such as those in charge of Police, Human Resources and Social issues. On other issues like Health, there is not much Acquis and the EU needs to make sure that other donors do complement EU funding, which is more towards Acquis issues.

B. Interview with Public Administration Reform experts in Albania, Macedonia, Montenegro

B.1. Which main topics/areas in the context of Public Administration Reform are presently dealt with as a priority by Albania/Montenegro/Macedonia?

Official, Albania: We are working on two laws at the moment. One is on civil service. The one in place is from 1999 and a 3/5th majority in parliament is needed to change it. There are pitfalls within the existing law and now after 11 years we see that there are a lot of problems with implementation. The other law is the law on organization and functioning of public administration. Presently there is no such law. I think this is really important since we are responsible for the structures of the PA. The respective minister writes a proposal and we write the structure for the Prime Minister to sign. As the position of a minister is more powerful than that of the DOPA, there is not much leverage for DOPA. Thus the law is important and it is good to set standards, not only for the civil service and PA, ministries, line ministries and depending institutions, but also for independent institutions and even for municipalities and cities. This law will require a 3/5th majority and we are working not only with the project within IPA 2008, but also with SIGMA, which is supporting the law on Civil Service. We are also working on laws under justice reform, which will strongly affect PA: the envisaged law on Administrative Courts and the law on Administrative Procedures (the existing law will be changed).

NGO representative, Albania: Reforming the public administration has always been a pre condition for other reforms to be implemented and to be pushed forward in the European Integration Process, which is the driving force or at least should be the driving force of reform in Albania. This process is stuck at the moment by the unwillingness of the political class in Albania to deal with this issue. Another problem is more generic and technical. The law on the civil service requires a 3/5th majority in Parliament. This means the reform should be bi-partisan and the opposition parties would have to agree on this reform. These are the two biggest shortcomings of going forward with the reform of the public administration. The law on civil servants is in many parts not properly implemented, e.g., the removal of persons from office is not based on proper argumentation and reasons. Most of the time, replacements were done for political reasons, in particular when a new political force comes into place, but we have seen that it also takes place when there is a change of the head of a Ministry or independent institution. The problem is not the law, but the mentality of dealing with this issue and that is the biggest concern. Also, a lot of judicial decisions withholding the requests of former employees are not implemented by state institutions.

Official, Macedonia: We have 10.000 civil servants at central level and 3.000 at local level. This is one tenth of the whole number of approx 100,000 public employees. The government just adopted a new PAR strategy at the end of 2010. The main focus will be on the further professionalization and depolitization of the PA. Every year we receive from Brussels the criticism about the politization of the administration, which exists in reality; we can not deny it especially outside of the civil service, where the rules for employment are basically non-existent. We are using the general labour code, which does not give

anything in terms of criteria for selection. The head of a hospital can hire and dismiss at any time. This is not the case in the civil service, where we have since 2000 very precise and detailed regulations. Unfortunately, even there, the CSA was not able to defend the system from political influence. In particular during the past years, this political influence has become enormous and the Civil Servants Agency (CSA) has failed to defend the system from this type of interference. The CSA will continue more as an operational body rather than as a policy making body as before 2010, when the Agency was responsible for the policies on the rights and duties of the civil servants. Having in mind that the new ministry of administration is under the same roof with information society, one of the issues would be to further E-government implementation.

NGO representative, Macedonia: For 2011 it is the new PAR strategy, which was developed in the context of an EU project. It will be the main co-ordinator of the Public Administration Reform process in the country. All the duties that used to belong to the Civil Servants Agency are envisaged to be transferred to a new ministry, the ministry of Administration and Information Technology. Basically the existing ministry for IT is being charged with an additional issue, the PAR issue. The Prime Minister has already considered or named the year 2011 of the Public Administration Reforms. There will be a minister held accountable for the reform process on PA. Until now it was the Civil Servants Agency (CSA) directly that was accountable to the parliament and now it is the minister, who is accountable to the government.

Official, Montenegro: In the area of Public Administration with the new AURUM strategy adopted by Parliament, rationalization of the PA structure, stabilization of public finance including external and internal financial control, the area concerning the personnel system with implementation of a merit system and a completely new law on public officials. Other developments are one stop shop reform and a new law on Admin Procedure, the issue of the quality of laws, and strategic documents. In this area, especially the coordination of national policies was emphasised, introducing regulatory impact assessments, and regulation guillotine, and the issue of NGO participation in drafting the documents. We are often copying the solutions from the EU, but we do not have a systemic approach to deal with these issues.

NGO Representative, Montenegro: From 2003 to 2009 we had a PAR strategy. The drafting and implementation of the strategy was financed by the EU through PARIM I and II projects. Most of that was completed in 2007/8, drafting of new legislation on state administration, state employees, the organization etc. Between 2008 and today, 2011 little was done. The work on the new strategy started at the end of 2009 officially. While we do not have the document yet, a first version was consulted with civil society, SIGMA, CoE and UNDP. In the last quarter of the last year we had preparations for government changes. Preparations for the new president of this gov't, new structures, new ministers, and the new PAR strategy was waiting for the new structure to adopt it.

B.2. Is the institution/structure dealing with PAR adequate for the tasks ahead?

Official, Albania: The Department of Public Administration (DOPA) was created 16 years ago under the Prime Minister's office and since then the capacities have increased from 3 staff working on PAR to 22. Since 2006 DOPA is under the Ministry of Interior. There are three directories, one for organizational structures and salary reform of the whole Public Administration (approx. 90,000 public employees, of which 6,000 are civil servants) including independent agencies. The second directory works on recruitment of the civil service, in particular line ministries and council of ministers, but also on the policies of the civil service. The third directory is the IT department dealing mostly with the register of public employees. We are working together with the Agency for Information Society on constructing a data centre for all institutions dealing with PA and a gov-net structure is presently being developed linking all 12 prefectures to it. In the municipalities and cities there are 50,000 public employees. These do not fall under the government. Of course they are obliged to implement the law on civil service and on procedures, but they are not under the responsibility of the government. These are not controlled in the sense that DOPA is controlling the line ministries. Prefects are also not part of the civil service.

NGO representative, Albania: If we look at the central level, the structure is clear with DOPA they have to draft and facilitate the reform and also to guard the implementation of the law, but in practice this is difficult after the changes in 2005, when the Ministry of Interior included the DOPA as a subordinate agency thus downgrading the role of this institution. Now, every decision and even every official correspondence has to be passed through the Minister. In the previous period, when DOPA was located at the Prime Minister's Office it had a high degree of autonomy and could enforce decisions with support from the State Minister and line ministries. At the local level, it is even more problematic, as most institutions, municipalities or communes have very few resources. In municipalities there still is the problem that the Head of the municipality can decide on the important positions in that municipality. There is not such a clear division as in other institutions at the central level for the political part and the technical part of the institution.

Official, Former Yugoslav Republic of Macedonia: This was a major issue, which led us to the establishment of the ministry. Until 2006 there was a structure for co-ordination of all activities, but in the latest review, which we did in 2005/6, the government adopted a very clear structure with very clear responsibilities. The political responsibility was very precisely identified with the Prime Minister. Very soon after this structure was adopted, there were elections and the new administration simply forgot about this for four years, until last year. And then last year, some new ideas arrived. Some argued that the Ministry for Information Society (MIS) responsible for PAR is not a good choice, as the MIS is in a way part of the economic group of ministries, where we have a lot of money in the budget. Money means possibilities for corruption and also money means that the focus of Heads would be directed to those sectors that have money and the administration as such is not a money generator, but rather spending money. One of the major ideas was establishing this central body, not just responsible for PAR, but in principle for the

management and policy making and incorporating most of the functions of the CSA. Having a central body responsible for PAR should be a guarantee for much faster and smoother implementation of any strategic decisions you are going to take. So we will see. NGO representative, Macedonia: We can not speak about an independent PA, there are many political interferences in many aspects of its functioning and we all the time had a Head of CSA, who was not satisfied, who complained that he can not execute his functions independently, other powers were interfering. I think the plans for the new structure for PAR is a good development, because some of the countries that are already members of the EU do have a Ministry of Public Administration, maybe following them as an example, is a good thing. Still it depends on the capacities of the ministry that was given the task. It is not clear why this ministry in particular was assigned to undertake the reform process of PA.

Official, Montenegro: Currently, it is all about cutting the expenses and nobody likes establishing new bodies. A sufficient framework for monitoring PAR is in place, although there have been suggestions to strengthen capacities of the Ministry of Internal Affairs and PA Directorate for Personnel and the General Secretary. The Ministry for Internal Affairs and the Personnel Directorate have entered the work in terms of employing additional personnel for these areas. Presently there is the idea is to transfer the responsibilities for PAR to the Ministry of Finance.

NGO Representative, Montenegro: The Ministry of Internal Affairs and Public Administration is responsible for the legislation, for all state administration and PA. On the other hand there is the Human Resources Management Authority, a government agency, which is implementing policies and legislation regarding HR. At the beginning of the implementation of the previous strategy, the Ministry for Justice was responsible for implementation. In 2006 it was changed and part of the Ministry of Justice that was dealing with PA was moved to the Ministry of Interior and the name of the ministry now incorporated Public Administration. In our comments on the first version, we said it is not possible to draft a strategy without previous serious assessment of the implementation and results of the previous one. Also, we do not have mechanisms as a society and the state to ensure institutional memory. We will always come to this moment, to draft a new strategy, a new law and we are always lacking information on the previous work in the area done and evaluation.

B.3. In your opinion, are there obstacles to PAR in Albania/Macedonia and Montenegro? And what would be necessary for successful PAR in Albania/Macedonia and Montenegro?

Official, Albania: The biggest problem for our administration is the lack of consensus between the two main political parties. They might be having this kind of approach thinking that when the opposition comes into place they will need to change people or re-shuffle institutions. On technical terms, everything which is written in the strategy and which is taken care of in the policy paper on civil service has been agreed, even with

experts of the opposition parties. There is a new PAR strategy from September 2009. We have support to draft the law and to consult the law, but if there is not the necessary political consensus, it is better not even to send it to Parliament to avoid the same destiny as the Administrative Court Law, which is now for more than two years in pending in Parliament. The opposition is not really interested to have the new legislation, even the municipalities run by the opposition, and most municipalities are run by the opposition. It is a kind of political culture that is blocking a lot of things here, not only this law. Apart from having good laws, we also do not have a strong culture of implementing the laws that are in place.

NGO representative, Albania: The politicians would like to have their hands free as much as possible to appoint people from their staff, wherever they go. I have seen ministers working in one government, going from one ministry to the other and taking their staff with them. Not only political staff, but also technical staff. This makes it impossible for PA to be sustainable in the long term and also to have a proper career system implemented. Such guarantees do not exist, which created this feeling of being appointed ad hoc on a temporary basis although you should have an appointment for life, when you enter the civil service, unless, of course, you breach the requirements. Heads of local institutions should feel that they would be judged for what they produce and the outcome of their work. Then they would feel the need to have proper administration in the institutions established and working professionally.

Official, Former Yugoslav Republic of Macedonia: Number one is politicization and political interference. The second, again related, is the existence of political will. In terms of professionalizing, we were 2-3 years ago proposing to establish senior civil service, to establish also fast tracking mechanism for juniors for their advancement in their career. It was not accepted, because establishment of senior civil service would mean that the interference of politics would be dramatically decreased. And politicians still are not willing to give up on these tools. Although, formally there were a lot of public hearings regarding the new PAR strategy, these were more of a formal nature rather than substantial. So this could be an obstacle. Another important issue could also be funding as training of the civil service or the PA is expensive.

NGO representative, Macedonia: The main obstacle is that there is continuous, declaratively announced political will for the de-politization and further reform of the PA, but we have not seen any tangible results from any of the government structures today. For example for the rightsizing process, which has been declaratively initiated since 1999 or 2000, all the political parties that have ruled the country since then have declared, that they would decrease the number of people in the public sector. But there is no concrete strategy until now to solve the problem. There are declarative statements that we are determined to proceed with the process, that we are determined to integrate the country into the EU, but very little has been done in practice and fulfil this vision. Necessary for successful PAR would be strengthening the implementation of laws. While the laws have undergone a lot of changes, still the EU and the experts say the legal framework is good, and an EU approximated one and that it can and should ensure the proper functioning of the PA and

the civil service. But as we know we always have this weakness of implementation of legislation in general in the country.

Official, Montenegro: There is a part in the strategy that deals with these possible risks. Political will for reforms is always in the first place. Whenever anything changes in the govt internally, there always is the coalition aspect to be taken into account. The next risks are administrative capacities, a sufficient number of personnel with sufficient knowledge. And the conditions in which this reform is conducted, which are the conditions of crisis, the reform is always costly. There is an ambiguous character of the crisis for PAR. On the one hand, there is a fear of overspending, but on the other hand there is a certain dissatisfaction with the way things work. In time of crisis you are more active in trying to see what to improve with less money and there is a certain readiness for reform. In this context, when the government saw the text of the strategy, they said that is something we need. And two Deputy Prime Ministers said that it is the key reform in the SAA process of Montenegro.

NGO Representative, Montenegro: There are two big issues that are political, economic and social. It is downsizing of the PA in particular in recent times. We are affected by the financial crisis and the global economic crisis is also our economic crisis. In the public sector, not in PA alone, in MNE we have almost 50.000 people employed. The PAR strategy is going to cover state administration and local government. There are some analyses on the side of local governments and Ministry of Finance on the number of employees in the local government and proposals on how to decrease this number, which is very big. So this is one of the issues that needs attention and participation of all interested sides. But what we were most interested in is to how ensure accountability and transparency in the government and in the PA.

B.4. Public Administration Reform is not a separate chapter in the Acquis. Should it be a separate chapter?

Official, Albania: It is not a separate chapter, as PA is the responsibility of every country. But since we have these difficulties even with the newcomers in the European Integration like the countries that joined in 2004 and also the Western Balkans and Turkey, maybe it is a good idea to have it as a separate chapter. And this idea, I had even while filling out the questionnaire prior to the EU opinion. It was difficult for the Ministry of Justice as the political criteria were dealt with under Ministry of Justice supervision. If you speak for the whole Public Administration, the DOPA is aware what is happening in the whole PA, but we also have separate areas, for example we have the teachers, the doctors, we have the diplomats, who have different regimes. We had discussions, who is going to answer this and that question. So maybe it is a good idea to have a separate chapter, in order to have even more pressure. Instead of answering all areas together with Justice reforms and Parliamentary reforms, which are also part of this chapter.

NGO representative, Albania: I think it should be a chapter in negotiations (as there is no acquis in this area) and dealt with separately, not only as part of each chapter. Political

instability in Albania and high politization of public administration requires special attention by the EU. Part of this attention could be monitoring and keeping a track record of developments in the central public administration (reform, legislation, orders and decisions of heads of Institutions, career system, names of key experts, etc) and especially where EU money and expertise has been invested. So the EU could attach some concrete conditions to state institutions in this area and not only generally addressing this very problematic issue.

Official, Former Yugoslav Republic of Macedonia: The EC has drafted a checklist recently on PAR. This very fact is driven by the dilemma on whether there should be a chapter or not. I believe the reform should be a chapter although there is no *acquis*, but the very essence of approximation of the legislation, the very essence of joining the Union is actually the building up of your administration, building the capacities of your administration to be able to cope with the new challenges. It is not just implementation of European legislation itself. It is the bureaucracy which is happening behind the scene. And this of course is pushing these reforms. Thus in the progress reports, as Brussels is always evaluating the administration, there should be a chapter. The first step in that direction is already done. I do not know if you are aware Macedonia is the first candidate country with a special working group on PA. The special working group is at the level of a sub-committee. The PA working group was established last summer. All the problems that are created today are problems you will suffer from as well tomorrow. And this is why you have to be very closely involved and interested what is happening. Brussels will give advice, maybe even a strong one, but that is it. And sometimes advice is not enough and the international community can always find a way to exert more pressure.

NGO representative, Macedonia: It is part of the political criteria and that suffices. It has been the case for all countries joining the EU, why should it be different for Macedonia.

Official, Montenegro: The issue of the organization of the public administration and its reform is specific and it seems that there are no principles or guidelines that can be universally applied. The issue of forming independent regulatory bodies, independent from the state administration, that is the main pre-condition of the EU. Montenegro is requested to form these independent regulatory bodies and over the past 7 or 8 years the number of such bodies doubled. We had 40 or so, but now we have 100. And there is the issue of functionality. And then SIGMA comes asks why have you done this? Montenegro has a population of 650,000. It is not possible for Montenegro to copy anybody else's experience, because we are such a small country. The EU had a constant request to make state institutions professional and now you have the situation that only the Minister is a political figure in the ministry. All other persons employed, assistants, advisers, secretaries, are chosen via public tender and they have mandates of 5 years or undetermined mandates. That is maximum depolitization on one hand, but on the other hand you have not allowed the minister, when he comes into the position to have his own team.

NGO representative, Montenegro: I think that most of the issues, like PA, state audit, parliamentary oversight, issues directly related to good governance, democracy control, accountability, transparency, you will never find in the *Acquis*. And it is really a question

for me, is it good not to have them at least at the level of principles defined in the Acquis. I would like to see some of the standards included in the Acquis, it would facilitate the work the candidate and potential candidate countries are conducting in this field.

B.5. How do you assess the cooperation within the EU regarding Public Administration Reform in Albania/Macedonia and Montenegro?

Official, Albania: IPA 2008 is supporting my department. The project is strengthening the capacities of the department for the implementation of PAR. Apart from our project, the EU Delegation is dealing with other projects in other fields, which are linked to PAR. But maybe more coordination in this field and more support would be good. Here in the EU Delegation, we mainly deal with the Head of the Operational Department and we have one programme manager, who also deals with PA, but not focussed exclusively on PA. This makes it difficult, as the person is busy with many other issues and PA is only part of the portfolio.

NGO representative, Albania: The problem is the same, there is not a big change from CARDS to IPA in regards to the Public Administration. It is support through technical assistance with CARDS previously and now with IPA. It is the same instrument, but differing technicalities and procedures of reporting. But the most important thing is, how dependent technical assistance is on the will of the institutions to change their priorities or to change in general. We have seen in some ministries, when they provided technical assistance, and EU officials would require other things, they would shift the focus to other areas. An example is the Ministry of European Integration, the EU started the second project of technical assistance to the ministry and although priorities and the work plan were prepared, the minister said, no, I do not want these priorities, my priority now is to answer to the EU questionnaire and I want support only on this issue and in a very short timeframe. Sometimes flexibility is a good thing, but when it hampers the core of assistance, a further look should be taken to see if it is jeopardizing the objectives of the project or not.

Official, Former Yugoslav Republic of Macedonia: The EU has been very supportive for the CSA. They supported it throughout the accession process through IPA. They were supportive even when the government was excluding the CSA proposals from the programme. The Delegation would always insist to give support to the Agency, which means in the end for the administration reform, so they were very, very supportive. We here with the Delegation staff have very good relations at the institutional and the individual level. So that kind of support was not absent, but was always there.

NGO representative, Macedonia: The EU is serving the country very well on its way to the EU. We have a Delegation of the EU in Macedonia, which publishes regular reports on PAR or regular reports on the overall reforms in the country. But there needs to be an improvement in the domain of national institutions with EU institutions. The general perception of the population is that the government is not that much determined to move the country towards the EU.

Official, Montenegro: The EU does not help in terms of already giving answers, but in opening up the problematic areas. Sometimes the expectations of the country regarding PAR are unrealistic. By giving assistance in writing the strategy, the EU did not give out answers, but acted more like a supervisor and assisted in methodological aspects. Although, expectations were for more assistance from the EU, maybe this solution is better, as now the country's capacities are able to draft the strategy. And there was also this element of the EU not wanting to take responsibility for certain solutions, making the country responsible.

NGO representative, Montenegro: The EU did not support PAR directly for a number of years, although they supported some other inter-connected projects, that indirectly contributed to PA. The EU should every year at least have some component, some project that will be directly supporting PAR. If there is no strategy, you do not have an evaluation, you don't get the money. But again, I think once the new strategy is adopted, there will be IPA funding to support this. PARIM had a steering committee, the ministry of Justice also had some kind of council. So it had two bodies, but to be honest, the impact of these two bodies was not sufficient, because there was confusion about competences. But it is important to have some structure, where officially, representatives of civil society, interested in PAR or trade unions of PA employees and some other structures would be involved. And this is really lacking in EU funded projects, where they fund the government, they do not require civil society to take part in some kind. It is not a requirement.

B.6. Do you think the EU approach regarding Public Administration Reform in Albania, Macedonia and Montenegro is adequate? Or should other aspects be included from your point of view?

Official, Albania: More projects focussing on PA dealing with all the difficulties would have been good. When the new government came to power in 2005, the Department of PA at that time was part of the Prime Ministers office and the new government decided to have a smaller government structure and to distribute some of the agencies or offices into the line ministries. DOPA moved to the ministry of Interior. This has to some extent weakened the institution. In this country, having so many problems with PAR, this was not a good move. The European Delegation at that time did not comment much on the move of DOPA from the government, while now their suggestion is to move DOPA to the Prime Minister's office. More capacity building in PA would be good. Staff should go to see how administrations work on exactly the same tasks in European countries, working with them for a whole week or two weeks. The EC Delegation was reluctant as it was seen as travel trips. Instead, experts are sent for coaching or training. Sometimes the trainers are not public administrators, and can not teach practical things, which is what is needed.

NGO representative, Albania: The EU approach is somewhat difficult to understand. The EU provides a lot of help with trainings and technical assistance. A lot of money is invested by the EU in PA, but on the other hand there is a low accountability from the Albanian side on the outcome. The EU always states in their progress reports that there

should be a stable, professional public administration and career system established and not having political appointees in the institutions. But on the other hand, this message is not clear for the Albanian politicians and nothing happens to them if they change their staff. Now the Department of Public Administration is under a Ministry and we have seen its role diminishing every year. I think the heads of the institutions need to start feeling responsible for the outcome of their institution.

Official, Macedonia: The EU should be more resistant and harder in pursuing their positions. It is very important that this PAR checklist is really made official and put in place here. But also, I think it is an issue where Brussels should maybe start thinking about some kind of soft *acquis*. If you see what is happening in the new member states, which during the negotiations all established systems of administration which comply with the requirements of Brussels and nowadays they are all more or less going backward, to the old systems, which were much more politically vulnerable, then you see that obviously you need –I do not think that you are losing your sovereignty if you have a common framework for your administration. I am referring here to SIGMA report No.44 on the progress in new member states on PAR five years after accessioning.

NGO representative, Former Yugoslav Republic of Macedonia: What the EU gives to the country as a task to fulfil is based on the EU model of PA. That is the determination that the country needs, a standard which has the attributes of EU PA.

Official, Montenegro: In the past three years, IPA programmes did not allocate any funds for PA programmes. 2007/2008/2009. But that is our fault, it was not our priority, the initiative is supposed to come from the country. Earlier, when there was the Agency for Reconstruction, there were PARIM I and II programmes, which had a couple of million Euros a year, but that was not the case for IPA. While now, they are working on creating an IPA project for 2011, which would allocate about one Million Euros for PAR.

NGO representative, Montenegro: One point is that support to PAR should not be left aside in any funding year. The EU should persuade the government to plan certain efforts in this field, in order not to have gaps in the dynamics of PAR. Also, civil society and other stakeholders should be included. In addition, more money should be allocated to concrete activities and not for consultants.

B.7. What is your opinion, how does the new IPA instrument work for PAR in Albania, Montenegro and Macedonia? Examples?

Official, Albania: IPA projects are difficult to write with the project fiche and other documents. We had a training of 20 trainers on the two first IPA components. We try to have training of trainers for IPA 3 and 4 this year and to train not only the central government, but also local governments, because these two components deal more with local administration and we lack capacities there. CARDS was easier to deal with as the EC Delegation implemented it. IPA is, of course, more modern and involves the beneficiaries more. We have new agencies under the Ministry of Finance with auditing of IPA funds, also we have a contracting management unit in order to increase the capacities of our PA, not only

to propose and write project fiches, but also to implement everything on our own at a later stage. We had a CARDS 2004 project that dealt with PA and now IPA 2008, nothing in-between. There were no IPA projects in 2009, 2010, and 2011 dealing immediately with PA. We have some problems with performance measurement of staff in PA. It is regulated only for the civil service area, but even there we have 90% evaluated with the best grade. We would like to have individual based performance evaluations and to link these to institutional based evaluations to get more objectivity. The idea is to pilot these things in our small institution and then to replicate in other line ministries. Another idea is to introduce CAF, first for our institution, but it was perceived by the EU Delegation as being too early for Albania.

NGO representative, Albania: IPA is new and it started to be implemented in 2009. We have to see with the previous projects, how did they go? Sometimes, the EU officials, in order to justify the money spent on a certain area will tend to see things in an optimistic way to justify the work that is done through a project. For example we have seen last year that the EU report was stating that a lot of things were done under a certain project, but the quality of the products was not enough to justify the project and the outcomes. Most of the products were done formally to be in line with the requirements, but if you see how these products were used by the public administration or how relevant these were, you can see that most of them did not work well. One example is the gap analyses on the chapters of the Acquis that were done according to the terms of reference, but in reality it did not exist at all.

Official, Former Yugoslav Republic of Macedonia: Even after 20 years of independence, and 15 years of very strong monitoring and assistance from the EU (we started 1993-94 with PHARE), we still have in many institutions a lack of capacity to drive the wheel. And when you have this lack of capacity then you are driven by the needs of others, of donors. The same goes for IPA. If you do not provide a good project, they will provide you with one. So at the end of the day you might end up with project ToRs that do not fit with your visions, policies and how you would like to develop your institution, organization, government, country. Because it would be drafted by someone else, who was trying to help you but might not see the picture the way you see it. So, the very important aspect is that we have the capacity to do the programming of these plans. Since 2008/2009 we are working with the decentralized system of implementation. We are going to draft and implement our projects and the major challenge is actually planning and programming and not implementing. **NGO representative, Macedonia:** I do not have this information, but one of my colleagues has written a special policy report on the usage of IPA funds.

Official Montenegro: There is a general feeling of disappointment regarding PAR. There is a certain disappointment by the EU Delegation in Montenegro that certain projects under the previous PARIM programmes were not implemented, were not providing the expected results. There were unpleasant situations when nominating the topic of PAR for IPA 2011. There were members of the EU Delegation saying you have the results of PARIM projects and you have not implemented them. There is a lot of invisible struggle, for example, on the solution of unifying the inspection controls of all the ministries into

one. Now there is the situation where a minister has to give up his inspections, or the solution of one stop shops for issuing permits. But that for a minister means that he does not have a say in giving out permits in certain areas. That is why certain govt. officials do not look favourably upon these reforms and the excuse they are using is the failure of similar reforms in other countries.

NGO representative, Montenegro: IPA programming depends on the communication between the national government and the European Commission. There have not been any projects in the area of PAR with IPA funding for a couple of years.

B.8. Is this programme well designed for the needs of PAR in Albania/Macedonia and Montenegro or do you perceive a need for adjustment? (Content or technical)

Official, Albania: We have since 2007 been involved with writing the IPA project fiches and on purpose we have left some things broad in the ToR to have more flexibility, for cases when we need to adjust later. CAF is an example for this, we did not think about it in 2007, but now it is 2011 and we have to at least pilot it to see how does it work with our tradition, our institutions. We will try to write a fiche for IPA 2012, as it is really important, the performance measurement in the PA..

NGO representative, Albania: No answer

Official, Macedonia: Since 2007, the initial year of IPA, almost every year, there was a project directly dealing with Public Administration or supporting institutions in terms of capacity building.

NGO representative, Macedonia: I have heard organizations complain about the institutional setting that is responsible for IPA funds, namely the Ministry of Finance sometimes does not offer proper assistance to the local organizations. On the other hand, there are also deficiencies of civil society organizations here in Macedonia: They do not have enough capacities, resources to lead an IPA application process with regional or international partners. Most of the funds that have been approved for IPA projects are mainly by NGOs that have applied together with other partners, not as leading partners. There is a Think Tank, as co-partner in a project that is building capacities of civil service agents, they are already implementing. The application process for IPA funds is very complex. You need bureaucracy, you need to have a lot of documents at hand, it takes a lot of energy and time and the probability to win it is very low. Maybe they should simplify the procedure for receiving funds.

Official, Montenegro: The logframe that the EU insists upon is a good tool. An issue are the deadlines in which the projects should be conducted. When there is a priority now, there would be money for it in 2 and a half years, but politics do not wait, the new government wants results now. And then it turns out that IPA is used to finance issues that are not a priority anymore. These are usually education, training, capacity building programmes. In regards to the support to the reform of the inspection service controls, there was the idea to form a strong inspection services body. But in order to have it, you

have to equip it, you have to invest in it. The EU rather wanted to provide by educating those employed in this body. There is an image of investing large sums of money, but the actual results are missing. For example to have a laptop for each official to do the field work, that costs 250,000 to 300,000 Euros, and now if you ask for that sum or for a Million for consultancy services, they will give you money for consultants. But that is not needed, why should we have that, we know our laws the best.

NGO representative, Montenegro: The government also receives support for example from the Twinning Programme. It is one of the good tools to exchange experience. There was some experience with Slovenia and French PA, and experts were spending some time in Ministries. Again some laws need to be changed and more expertise will be needed. Then, these will have to be implemented, mechanisms within the institutions to monitor and evaluate need to be established. What is positive in the strategy and some parallel efforts is that thinking about policy co-ordination, about capacities to draft policies, to assess draft legislation, regulatory impact have started. Because so far most of our work in policy areas, legislation, drafting was done quite incoherently. Some legislation was just getting the expert to draft the law, this is why I am criticizing the relation with experts. It is important, what will really stay as knowledge here. Do we have public administration employees, who now will know more than before the expert came? The European Commission is also always talking about co-operation with civil society, local ownership, stakeholders, but in practice this is not much pursued.

B.9. Which other institutions/organizations or bilateral donors apart from the EU are important in regards to PAR in Albania/Macedonia and Montenegro? How do you assess their impact on PAR?

Official, Albania: The World Bank is really important as they not only, time after time conduct studies, but also projects on PAR. They have even supported the first law on civil service. It was with support from SIGMA and the World Bank. They also have an IPS trust fund and we had two components from that fund. One was the training plan and the business plan for TIPA 2011-13, the other one was the assessment of the expenditure of this database that we have for all areas of PA and they are still interested in capacity building.

NGO representative, Albania: World Bank, UNDP they both do research and support PAR, also the Dutch Embassy (MATRA project) and they invite people of PA and CSO for two week courses on PA. **Official, Macedonia:** OSCE supported PAR very much; they have very interesting small scale projects, focussed on particular issues. The administration reform is also supported by the US government with USAID, in particular the area of education and local administration. Decentralization as a process is very much supported by USAID and also other countries. Norway is very much supportive, mainly through UNDP projects. It is not a problem of donors it is a problem of utilizing donors.

NGO representative, Macedonia: Mainly the OSCE Mission in Macedonia, they have a rule of law programme, they have a PAR programme, they are publishing annual reports

on decentralization and PA. The OECD/SIGMA reports play a great role. And I see the government also uses them. They are referring to SIGMA reports when they are issuing a new document or a new law or strategy. SIGMA reports are of great use for the PAR progress, because they are specialized on PA. They provide very good details. Most of the time, they also provide comparative analysis of different countries of the region, e.g. the report on civil service reform in the Western Balkans. Most of the work of the organizations is consultative with analysis and recommendations.

Official Montenegro: UNDP and apart from UNDP there is an Agency from Luxembourg, which is tasked with functional analysis of sectors in the Ministry of Agriculture. IFC of the World Bank is financing the regulations guillotine and for the future, support from the World Bank will be sought for certain programmes in PAR.

NGO representative, Montenegro: UNDP has some capacity building fund, which was initiated by the Open Society Institute. They did a lot with the Ministry of Finance and the MFA.

B.10. Who is responsible for co-ordinating the PAR activities of all the different donors in Albania, Macedonia and Montenegro and what is happening in this respect at the moment?

Official Albania: We have the Department of Strategy and Donor Coordination under the government. They are dealing with all strategies. We have not only the strategy on PA, but a big umbrella strategy on Integration and Development, under which we have 35 sub-strategies. We have good cooperation with them and we are planning to have a working group with donors dedicated to PAR in Feb 2011. The donor coordination mechanism is quite a good example, even in the region. One of the problems that I have again on my mind is the coordination of capacity building. Every project has capacity building, but they never dealt with TIPA. Even in terms of sustainability, they prepare training manuals, it is good to have them sent to TIPA for possible later replication or even taking into account that people in this ministry or in that institution have received this kind of training, so no need to focus on that in terms of planning the training.

NGO representative Albania: There is a Department of Strategy and Donor Coordination that has regular donor meetings on all different aspects. I think there is some co-ordinator in this structure responsible for PAR and a number of other things, maybe anti-corruption. This Department is under the Prime Ministers office. There is this structure, but still it is difficult to see how they coordinate. The donors also have their own roundtable, where they discuss things between themselves. **Official Macedonia:** Over the past four years we did not have many PAR activities. At the level of training there were some efforts to coordinate donors. At some point in the past there was a body called bi-lateral co-ordination committee, which was responsible for training in the municipalities. The Agency, the Ministry of Local Administration and the Association of Municipalities were co-ordinating all activities, including donors. We certainly had some success in this term. And then the donors continued to co-ordinate themselves alone. But basically, the major

donor co-ordination is located in the government in the Secretariat for European Affairs. They have established a central donor assistance database. At the governmental level there was a co-ordination committee for donor assistance, which included the administration, comprised of ministers. We now own the IPA projects and we discussed that for training it would be absolutely important to have a full overview, either the by Agency at that time or now the ministry with full support of the Delegation to take care to avoid any duplication of efforts regarding training and avoiding gaps. One of the major wastes of money is that every project is doing its own training, which is not a problem, but based on their own curricula. Project management cycle, Human Resource Management were dealt with in all projects and were developing curricula again and again from scratch. This is an enormous waste of European money, donor money.

NGO representative Macedonia: It used to be the CSA, now most probably, the responsibility will be transferred to the Ministry of Administration. I am not sure if there is anything on donor co-ordination in the new PAR strategy.

Official Montenegro: This issue has been dealt with in the strategy and there is a special unit formed in the cabinet of the Prime Minister formed half a year ago, tasked with coordinating donor activity. They have a database of all donors and all projects. There is for example a database on IPA projects by year in Excel. At the same time, the Council for regulatory reform has among its jurisdiction the coordination of donors. This Council comprises the Prime Minister, several ministers and some presidents of municipalities. These are the co-ordination mechanisms envisaged for the future.

NGO representative Montenegro: In general, there is no donor co-ordination on PAR, but I think that the body that will co-ordinate the process, should have included it either as a sub-group. I think that the government has a responsibility to plan things, to communicate things that there will be no overlap and to use best the available resources of different donors.

B.11. Should the EU have additional or other priorities in future PAR programming in Albania, Macedonia and Montenegro?

Official, Albania: The capacity building and introducing some other methods of managing the Public Administration would be good. CAF, as I mentioned, but not only CAF. We still need to work on Job Descriptions and analyses. We are obliged to have Job Descriptions for every civil servant, but they were produced 10 years ago and they need updating. Every time you update the structure you should also change the Job Description, even every time you recruit a new person. An additional problem is, that if you do not have a proper Job Description, you can not evaluate properly.

NGO representative, Albania: There should also be an emphasis on the local level. We have been working with different projects with municipalities and regions and their lack of resources. They can hardly compete for projects, when they have to write and implement using the standard EU required tools. The capacities are weak at the local level, and it is even difficult to find support from the Civil Society or consultancies as they are also

weak in these areas. So, I think there should be more attention to the local level staff and structures.

Official, Macedonia: I think the EU support is quite well structured and developed. We do not need to develop anything new, as long as the EU are pursuing a little bit harder these PA subcommittees and working group. Regarding the PAR checklist that should be institutionalized there was a discussion with colleagues from Western European countries, who said they would fail if we tried to implement the checklist in their own countries.

NGO representative, Macedonia: I think the priorities put in front of the country are enough, it is a question how the country will fulfil these. I do not think the country can cope with the existing ones, let alone charging it with new priorities. We should always keep in mind that the country is facing limited resources and limited capacities to cope with the process of PAR. Things should move step by step. We can not expect a massive reform in PA with the current capacities. We should train the personnel and the overall administration in order to carry out the process in the most successful possible way.

Official, Montenegro: One of the seven key conditions presented to Montenegro prior to starting the Association talks, is PAR. And this in addition gave importance to the topic. SIGMA and the EC Delegation in Montenegro have a good cooperation and they were very concrete in proposals and suggestions regarding PAR. That was a surprise for people dealing with this issue, how concrete the suggestions were in the opinion of the EU. SIGMA and the government came up with analyses which brought additional insight into the issue and crystallized things. On the other hand, some of the plans in the EU opinion seem unrealistic. For example, the deadline of six months for adopting a new law on state employees and on the general administrative procedure. This is a process too important and complex to be conducted within the given timeframe.

NGO representative, Montenegro: In our PAR strategy you have a number of areas, which seem potentially too wide, such as external audit, to some extent public internal finances. The danger seems to be of missing the focus of the strategy. Some donors will deal with some aspects and again we will have the problem of policy co-ordination within the strategy.

B.12. Is there anything else that is important in the context of my research that you would like to comment on?

Official, Albania: SIGMA started a report on PA in the region. We already have questionnaires that all 1,500 civil servants are expected to fill out. Every country gets the same amount of questionnaires.

NGO representative, Albania: The local level is important. Also, the independent institutions are not monitored properly. By being not within the civil service law, there is a lot of room to improve the procedures and to be more transparent. There is also this problem with the Civil Service Commission. It is totally blocked now, as they do not reach a decision on the cases brought in front of the Commission. They are fighting internally between the commissioners and although they did a good job previously, now they do

not independently assess anymore because of this internal fighting and because of the future establishment of administrative courts. If the law is passed in Parliament, there is discussion of removal of the Commission. I think it is an important factor in the civil service, although now it is not functioning properly anymore. In cases where the DOPA was not supporting staff, which were moved from their jobs, still the Commission was working well until about one year ago and delivering lots of decisions supporting former employees to be re-installed. There was a decision few months ago in the Parliament to repeal the Commission once the Administrative Courts are operational.

Official, Macedonia: We discussed a lot of issues.

NGO representative, Former Yugoslav Republic of Macedonia: No time to ask the question Official, Montenegro: As you are also working on Macedonia and Albania, it might be useful to ask them were they using mutual experiences in the process. You should not forget that all of those countries are from a similar heritage from former Yugoslavia and have similar administrative procedures. We have a similar background with Macedonia, but not with Albania. In a methodological sense, maybe taking into consideration that all three countries have a communist authoritative heritage, even though Albania is something different. It might be the American influence, that led to Albania adopting certain solutions from the USA. And now this is changing. Their law on administrative procedure was done by SIGMA and now they are becoming more oriented towards the EU. And this can be a factor for establishing better cooperation in these reforms. Regional cooperation exists, as does sharing of experiences.

NGO representative, Montenegro: No time to ask the question

Literatur

- Analytica (2007). *Evaluation of Public Administration Reforms in Macedonia*. Skopje.
- (2009). *Rightsizing Public Administration in Macedonia. A reform postponed to an uncertain time*. Skopje.
 - (2011). *Newsletter: Public Administration Reform and EU Integration*. Skopje.
- Apelblat, Mose (2007). »Public Administration Reform. A Rethink for the Broader Approach of Governance and Public Sector Reform«. unveröffentlichtes Diskussionspapier. Brüssel.
- (2009). »Proposal for co-ordination function in DG ELARG for public administration reform (PAR)«. unveröffentlichtes Diskussionspapier. Brüssel.
- Barker, Elisabeth (2001). »The origin of the Macedonian dispute«. In: *The New Macedonian Question*. Hrsg. von James Pettifer. Basingstoke, New York, S. 3–14.
- Batalden, Stephen (1998). »Framing the Macedonian Question: Myth and History in the Balkans«. In: *Balkan Currents, Studies in History, Culture and Society of a Divided Land*. Hrsg. von Lawrence Tritle. Los Angeles, S. 119–133.
- Bechev, Dimitar (2009). *Historical Dictionary of the Republic of Macedonia*. Lanham, Toronto, Plymouth.
- Beckmann-Petey, Monika (1990). *Der jugoslawische Föderalismus*. München.
- Beyme, Klaus von (1994). »Ansätze zu einer Theorie der Transformation der ex-sozialistischen Länder Osteuropas«. In: *Systemwechsel: Theorien, Ansätze und Konzeptionen*. Hrsg. von Wolfgang Merkel. Bd. 1. Opladen, S. 141–173.
- Biberaj, Elez (1999). *Albania in Transition. The Rocky Road to Democracy*. Oxford.
- Blagojević, Borislav, Hrsg. (1969). *Law on General Administrative Procedure*. Belgrad.
- Blaisdell, Donald (1929). *European Financial Control in the Ottoman Empire, A study on the establishment, activities, and the significance of the Administration of the Ottoman Public Debt*. New York.
- Boeckh, Katrin (1996). *Von den Balkankriegen zum Ersten Weltkrieg. Kleinstaatenpolitik und ethnische Selbstbestimmung auf dem Balkan*. Oldenbourg.
- Bogner, Alexander und Menz, Wolfgang (2002). »Das Theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensform, Interaktion«. In: *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*. Opladen: Bogner, Alexander, Littig, Beate und Menz, Wolfgang, S. 33–71.
- Bogumil, Jörg und Jann, Werner (2005). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden.
- Börzel, Tanja (Juni 2000). »Europäisierung und innerstaatlicher Wandel, Zentralisierung und Entparlamentarisierung?«. In: *Politische Vierteljahresschrift (PVS)*. Bd. 2, S. 225–250.
- Börzel, Tanja und Risse, Thomas (2000). »When Europe hits home: Europeanization and domestic change«. In: *European Integration Online Paper 4*. European University Institute Florenz.

- Börzel, Tanja und Risse, Thomas (2007). »Europeanization: The Domestic Impact of European Union Politics«. In: *Handbook of European Union Politics*. Hrsg. von Knud Jorgensen, Mark Pollak und Ben Rosamond. London, Thousand Oaks, New Delhi, S. 483–504.
- Bossart, Danielle und Demmke, Christoph (2003). *Civil Service in the Accession States. New Trends and the Impact of the Integration Process*. Maastricht.
- Brepohl, Friedrich Wilhelm (1913). *Von der Theokratie zum Königtum. Ein Überblick über die geschichtliche Entwicklung Montenegros nebst einer Randglosse zur Skutari-Frage*. Leipzig.
- Brusis, Martin (2002). »Between EU Requirements, Competitive Politics, and National Traditions: Re-creating Regions in the Accession Countries of Central and Eastern Europe«. In: *Governance. An International Journal of Policy and Administration* 15.4, S. 531–559.
- (2005). »The instrumental use of European Union conditionality: regionalization in the Czech Republic and Slovakia«. In: *East European Politics & Societies* 19.2, S. 291–316.
- (2009). »Indirekte Effekte der EU-Beitrittskonstellation für die Demokratien in Beitrittsländern«. In: *Externe Faktoren der Demokratisierung*. Hrsg. von Gero Erdmann und Marianne Keuner. Baden-Baden, S. 195–212.
- Brusis, Martin und Galer, Nathan (2001). »Southeastern Europe and the European Union: Problems, Actors, Policies«. In: *Beyond EU-Enlargement Vol.2. The Agenda of Stabilisation for South Eastern Europe*. Hrsg. von Wim van Meurs.
- Bulmer, Simon (2007). »Theorizing Europeanization«. In: *Europeanization: New research agendas*. Hrsg. von Paolo Graziano und Marten Vink, S. 46–58.
- Butiu, Ciresica (2008). »DG ADMIN's perspective on Public Administration Reform in enlargement countries«. In: *2nd SIGMA networking seminar 27-28 November*. Paris.
- Calic, Marie-Janine (2001). »Der Stabilitätspakt für Südosteuropa. Eine erste Bilanz«. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Bd. 13-14: Südosteuropa -Türkei - Naher Osten, S. 9–16.
- (2010). *Geschichte Jugoslawiens im 20. Jahrhundert*. Bonn.
- Cardona, Francisco (2009). »Integrating national administrations into the European Administrative Space«. In: *SIGMA Conference on Public Administration Reform and European Integration, Budva, Montenegro 26-27 March 2009*.
- Chekzezi, Constantine (1919). *Albania. Past and present*. New York.
- Clark, David (1951). *Plane and Geodetic Surveying for Engineers*. Bd. 2. London.
- Coombes, David (2006). »Redesigning technical Assistance for Professional Public Administration in CEE and the CIS«. In: *Paper for 14th Annual Conference of NISPA*. Ljubljana.
- Cooper, Chris und Johansen, Mikael (2003). *An Evaluation of Completed Twinning Projects*. COWI, Hrsg. (2008). *Ad Hoc Evaluation of the CARDS Programmes. Country: Albania*. Brussels.
- Czada, Roland (2010). »Good Governance als Leitkonzept für Regierungshandeln: Grundlagen. Anwendungen. Kritik«. In: *Governance–Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung*, S. 201–224.
- Czerwick, Edwin (2001). *Bürokratie und Demokratie: Grundlegung und theoretische Neustrukturierung der Vereinbarkeit von öffentlicher Verwaltung und demokratischem System*. Berlin.

- Deeke, Axel (1995). »Experteninterviews-ein methodologisches und forschungspraktisches Problem«. In: *Brinkmann, Christian, Deeke, Axel und Völkel, Brigitte (Hg.): Experteninterviews in der Arbeitsmarktforschung. Diskussionsbeiträge zu methodischen Fragen und praktischen Erfahrungen, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 191, Nürnberg, S. 7–22.
- DEZA (Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit) (2001). *Strategie Albanien 2001 – 2004*. Zürich.
- Dhimitri, Albana, Ikonimi, Belinda und Dhuka, Majlinda (2006). *Regional Development Policy Performance in Albania*. Tirana.
- Diamandouros, Nikiforos und Larrabee, Stephen (2000). »Political culture and democratization in the Balkans«. In: *Experimenting with Democracy: Regime Change in the Balkans*. Hrsg. von Geoffrey Pridham und Tom Gallagher. London, S. 24–65.
- Dickel, Karl (1889). *Über das neue bürgerliche Gesetzbuch für Montenegro und die Bedeutung seiner Grundsätze für die Kodifikation im Allgemeinen mit Bemerkungen über den neuen Entwurf eines deutschen bürgerlichen Gesetzbuches*. Berlin.
- Dimeski, Branko (2011). »Public Administration Reform Process in Macedonia: Between Politics and Good Governance«. In: *International Journals of Politics and Good Governance* 2, S. 1–14.
- Dimitrov, Vesselin, Goetz, Klaus H. und Wollmann, Helmut (2006). *Governing after Communism. Institutions and Policymaking*. Lanham.
- Dimitrova, Antoaneta (2002). »Governance by Enlargement? The case of the administrative capacity requirement in the EU's Eastern enlargement«. In: *West European Politics* 25, S. 171–90.
- (2004). »Enlargement driven change and post communist transformations: A new perspective«. In: *Driven to Change: The European Union's Enlargement Viewed from the East*. Hrsg. von Dimitrova Antoaneta. Manchester, S. 1–17.
- (2005). »Europeanization and Civil Service Reform in Central and Eastern Europe«. In: *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Hrsg. von Frank Schimmelfennig und Ulrich Sedelmeier. Ithaca und London, S. 71–91.
- Dimitrova, Antoaneta und Pridham, Geoffrey (2004). »International Actors and Democracy Promotion in Central and Eastern Europe: The Integration Model and its Limits«. In: *Democratization* 5, S. 91–112.
- Dobrkovic, Nina (2001). »Yugoslavia and Macedonia in the years 1991-6: from brotherhood to neighbourhood«. In: *The New Macedonian Question*. Hrsg. von James Pettifer. New York: Basingstoke, S. 79–95.
- D'Orta, Carlo (2003). »What Future for the European Administrative Space«. In: *EIPA, Working Paper*.
- Dunleavy, Patrick und Hood, Christopher (1994). »From Old Public Administration to New Public Management«. In: *Public Money & Management, July-September*, S. 9–16.
- Džankić, Jelena, Muk, Stevo und Uljarević, Daliborka (2008). *Public Administration in Montenegro: salary schemes, reward systems and opportunities for professional advancement in law and practice*. Podgorica: Institut Alternativa.

- EAR (European Agency for Reconstruction) (2006). *Former Yugoslav Republic of Macedonia. Annual Programme*. Brussels.
- Emerson, Michael und Noutcheva, Gergana (2004). »Promoting Democracy and the Rule of Law: EU and US Strategies and Instruments«. In: Conference of the Center for Democracy, Development and the Rule of Law, 4-5 Oktober, 2004. Stanford University.
- EPEC - European Policy Evaluation Consortium (2011). *Evaluation to support the preparation of pre-accession financial instruments beyond 2013*. Brüssel.
- Eurobarometer (2009). *Views on European Enlargement, Summary*. Brüssel.
- Europäische Kommission (2001). *Europäisches Regieren. Ein Weißbuch*. Brüssel.
- (2005). *Albanien. Fortschrittsbericht*. Brüssel.
 - (2007). *Die Erweiterung verstehen. Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union*. Brüssel.
- Europäischer Rat (1995). *Pressemitteilung 16.12.1995*. Madrid.
- Europäischer Rechnungshof (2007). *Sonderbericht über die Verwaltung des Programms CARDS durch die Kommission, zusammen mit den Antworten der Kommission*.
- Europäisches Parlament (2005). *Guide to the main administrative structures required for implementing the Acquis. Informal working document*. Brussels.
- (2011). *Entschließung vom 9. März 2011 zum Prozess der Integration Montenegros in die Europäische Union in: Amtsblatt der Europäischen Union*.
- European Commission (2005). *Guide to the main administrative structures required for implementing the acquis. Informal working document*.
- (2006a). *Accompanying measures in the context of Bulgaria and Romania's Accession*. Brussels.
 - (2006b). *Enlargement Strategy and Main Challenges 2006 – 2007*. Brussels.
 - (2006c). *Sector Fiche 1.2. to Action Programme 2006 for the Former Yugoslav Republic of Macedonia*. Brussels.
 - (2009a). *Albania, Progress Report SEC(2009) 1337, accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010*. Brussels.
 - (2009b). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA). Multi-Annual Indicative Financial Framework for 2011-13*. Brussels.
 - (2009c). *Institution Building in the Framework of European Union Policies: Common Twinning Manual*. Brussels.
 - (2010a). *Analytical Report accompanying the Commission Opinion on Albania's application for membership of the European Union*. Brussels.
 - (2010b). *Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2011-2013 Multi-Beneficiary*. Brussels.
 - (2011a). *Mid-term Meta Evaluation of IPA Assistance*. URL: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/20110912_meta_eval_final.pdf.
 - (2011b). *Standard Summary Project Fiche – IPA centralised programmes Project Fiche: 3, Montenegro*. Brussels.
 - (2011c). *The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2011 Progress Report*. Brussels.

- European Movement Albania (2010). *Accessing Integration. Problems and Solutions to Adapting IPA in Albania, Bosnia and Herzegovina, Montenegro and Macedonia*. Tirana.
- Farooqi, Suraiya und Adanir, Fikret (2002). *The Ottomans and the Balkans, A discussion of Historiography*. Leiden.
- Featherstone, Kevin und Radaelli, Claudio (2003). *The Politics of Europeanization*. Oxford.
- Fischer, Bernd (1984). *King Zog and the Struggle for Stability in Albania*. New York.
- Flick, Uwe (2008). *Triangulation. Eine Einführung*. Wiesbaden.
- (2010). *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung*. Hamburg.
- Foucault, Michel (1973). *Archäologie des Wissens*. Baden-Baden.
- Freedom House (2010). *Nations in Transit 2010 - Albania*. URL: <http://www.refworld.org/docid/4d53f01f0.html> (besucht am 17. 10. 2013).
- Freund, Reiner (2007). *European Agency for Reconstruction. Delivering on Promises: The European Agency for Reconstruction in Montenegro*. URL: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/publications/main/documents/EAR-Article-Montenegro_Sept2007.pdf (besucht am 19. 08. 2012).
- Gallup (2010). *Balkan Monitor. Insights and Perceptions: Voices of the Balkans*. Brüssel.
- Gläser, Jochen und Laudel, Grit (2010). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse*. Wiesbaden.
- Goetz, Karl Heinz (2001a). »European Integration and national executives: a cause in search of an effect?« In: *West European Politics 23.4: Special Issue: Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*, S. 211–231.
- (2001b). »Making sense of post-communist central administration: modernization, Europeanization or Latinization?« In: *Journal of European public policy* 8.6, S. 1032–1051.
- Goetz, Karl Heinz und Wollmann, Helmut (2001). »Governmentalizing Central Executives in Post-Communist Europe: A Four-Country Comparison«. In: *Journal of European Public Policy* 8.6, S. 864–887.
- Government of Albania (2009). *Comments by the Albanian delegation to the Parliamentary Assembly on the preliminary draft report*. Brussels.
- Government of Montenegro (2003). *Public Administration Reform Strategy in Montenegro 2002-2009*. Podgorica.
- (2011). *Strategy of Public Administration in Montenegro 2011-2016 „AURUM“*. Podgorica.
- Grabbe, Heather (1999). *A Partnership for Accession? The Implications for Conditionality for the Central and Eastern European Applicants*. RSC Working Paper 99/12. Florenz.
- (2001). »How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity«. In: *Journal of European Public Policy* 8.6, S. 1013–1031.
- (2002). »European Union Conditionality and the Acquis Communautaire«. In: *International Political Science Review* 3, S. 249–252.
- (2003). »Europeanisation goes East: power and uncertainty in the EU accession process«. In: *The Politics of Europeanisation*. Hrsg. von Kevin Featherstone und Claudio Radaelli. Oxford, S. 303–31.
- (2005). *The EU's transformative power: Europeanization through conditionality in Central and Eastern Europe*. Basingstoke.

- Grothusen, Klaus-Detlev (1975). *Südosteuropa-Handbuch. Jugoslawien*. Göttingen.
- György, Jenei (2009). *A Post-accession Crisis? Political Developments and Public Sector Modernization in Hungary*. Working Paper No. 67. Bamberg Economic Research Group on Government and Growth.
- Hall, P. A. und R., Taylor R. C. (1996). »Political Science and the Three New Institutionalisms«. In: *Political Studies* 44, S. 936–57.
- Hasluk, Margret (1954). *The unwritten law of Albania*. Cambridge.
- Hellmut Wollmann, Sabine Kuhlmann und (2010). »Verwaltung in Europa. Verwaltungssysteme und –reformen in vergleichender Perspektive«. In: *Studienkurs an der Fern-Universität Hagen*.
- Hensell, Stephan (1999). *Staatenbildung und Staatszerfall in Albanien. Zur Theorie des Staates in Übergangsgesellschaften*. Hamburg.
- (2004). »Periphere osteuropäische Staaten, Zum patrimonialen Sozialismus und seiner Transformation«. In: *WeltTrends* 45, S. 11–24.
- (2009). »Die Willkür des Staates. Herrschaft und Verwaltung in Osteuropa«. In:
- Héritier, Adrienne et al (2001). *Differential Europe: EU Impact on National Policy Making*. Lanham.
- Hermanns, Harry (2000). »Interviewen als Tätigkeit«. In: *Qualitative Forschung – Ein Handbuch*. Hrsg. von Uwe et al Flick. Hamburg, S. 360–369.
- Hill, Hermann (2006). *Nachhaltige Verwaltungsmodernisierung*. Discussion Paper. Speyer.
- Hopf, Christel (1982). »Norm und Interpretation. Einige methodische und theoretische Probleme der Erhebung und Analyse subjektive Interpretationen in qualitativen Untersuchungen«. In: *Zeitschrift für Soziologie* 1, S. 307–329.
- Hösch, Edgar, Nehring, Karl und Sundhausen, Holm, Hrsg. (2004). *Lexikon zur Geschichte Südosteuropas*. Wien, Köln, Weimar.
- Hoxha, Artan (2002). *Local Self-Government and Decentralization. The Case of Albania. History, Reforms and Challenges*. Tirana.
- HTSPE (2010). *Mid-term Meta Evaluation of IPA Assistance*. Hempstead.
- Huntington, Samuel (1991). *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma.
- Huszák, Loretta (2005). »EU-induzierter politischer Wandel in den neuen Mitgliedstaaten. Von der Transformation zu den neoinstitutionellen Ansätzen«. In: *Die Transformation nationaler Politik. Europäisierungsprozesse in Mitteleuropa*. Hrsg. von Cyrus Salimi-Asl. Berlin, S. 51–76.
- Huszka, Beata (2010). *The next enlargement round – the Balkan Challenge*. Center for EC Enlargement Studies. Budapest.
- IPS (Office of International Policy Services) (1999). *An Evaluation of Phare Public Administration Reform Programmes, Final Report*. Brüssel.
- Jarvis, Christopher (1999). *The Rise and Fall of the Pyramid Schemes in Albania*. IMF Working Paper. Washington.

- Jick, Thomas (1983). »Mixing Qualitative and Quantitative Methods: Triangulation in Action«. In: *Qualitative Methodology*. Hrsg. von John van Maanen. London, Thousand Oakes, New Dehli.
- Kaser, Karl (1992). *Hirten, Kämpfer, Stammeshelden. Ursprünge und Gegenwart des balkanischen Patriarchats*. Wien.
- Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart und Mastruzzi, Massimo (2007). *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006*. World Bank Policy Research Working Paper No. 4280.
- Kelle, Udo (2008). *Die Integration qualitativer und quantitativer Methoden in der empirischen Sozialforschung. Theoretische Grundlagen und methodologische Konzepte*. Wiesbaden.
- Kelley, Judith (2004). »International Actors on the domestic Scene: Membership Conditionality and Socialisation by International Institutions«. In: *International Organization* 3, S. 425–57.
- Kempe, Iris und Meurs, Wim van (2003). »Europe beyond EU Enlargement«. In: *Prospects and Risks Beyond EU Enlargement. Southeastern Europe: Weak States and Strong International Support*. Hrsg. von Wim van Meurs. Opladen, S. 11–75.
- Killick, Tony (1998). *Aid and the Political Economy of Policy Change*. London, New York.
- Kinder, Hermann und Hilgemann, Werner (2002). *dtv-Atlas-Weltgeschichte, Band 2. Von der Französischen Revolution bis zur Gegenwart*. München.
- Kirch, Paul (1928). *Krieg und Verwaltung in Serbien und Mazedonien 1916-1918*. Stuttgart.
- Kneuer, Marianne (2007). *Demokratisierung durch die EU, Süd- und Ostmitteleuropa im Vergleich*. Wiesbaden.
- (2009). »Externe Faktoren der Demokratisierung – zum Stand der Forschung«. In: *Externe Faktoren der Demokratisierung*. Hrsg. von Gero Erdmann und Marianne Kneuer. Baden-Baden, S. 9–35.
- Knill, Christoph (2001). *The Europeanization of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge.
- Knill, Christoph und Lenschow, A. (2001). »Adjusting to EU environmental policy: Change and persistence of domestic administration«. In: *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*. Hrsg. von Maria Green Cowles, James Caporaso und Thomas Risse. Ithaca, S. 116–36.
- Kochenov, Dimitry (2008). *EU Enlargement and the Failure of Conditionality. Pre-accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*. Alphen aan den Rijn.
- Kohler-Koch, Beate (2000). »Europäisierung: Plädoyer für eine Horizonterweiterung«. In: *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung*. Hrsg. von Michèle Knodt und Beate Kohler-Koch. Frankfurt a.Main, New York, S. 11–31.
- König, Klaus (1992). »The Transformation of a „Real-Socialist“ Administrative System into a Conventional Western European System«. In: *International Review of Administrative Sciences* 58, S. 147–176.
- Königová, Lucie (2006). *Twinning Projects: Analyzing the Experience of „Old“ EU Member States and Evaluating Benefits of Twinning Out for the Czech Republic*. Prag.

- Koprić, Ivan (2005). »Administrative Justice on the Territory of Former Yugoslavia«. In: *Sigma Workshop in Budva*. Zagreb, S. 4–6.
- Kreile, Michael ((2004)). »Die Osterweiterung der Europäischen Union«. In: *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*. Hrsg. von Werner Weidenfeld. Bonn, Berlin, S. 650–672.
- Kruse, Jan (2011). *Reader „Einführung in die Qualitative Interviewforschung“*. Freiburg.
- Kubicek, Paul, Hrsg. (2003). *The European Union and Democratization*. New York.
- Kuhlmann, Sabine (2003a). *Rechtsstaatliches Verwaltungshandeln in Ostdeutschland. Eine Studie zum Gesetzesvollzug in der lokalen Bauverwaltung*. Opladen.
- (2003b). *Rechtsstaatliches Verwaltungshandeln in Ostdeutschland. Eine Studie zum Gesetzesvollzug in der lokalen Bauverwaltung*. Opladen.
- Kuhlmann, Sabine und Wollmann, Hellmut (2010). *Verwaltung in Europa. Verwaltungssysteme und –reformen in vergleichender Perspektive*. Studienkurs an der Fern-Universität Hagen.
- Lampe, John (2000). *Yugoslavia as History. Twice there was a Country*. Cambridge.
- Lavenex, S. (2004). »EU external governance in 'wider Europe'«. In: *Journal of European Public Policy* 11.4, S. 680–701.
- Libal, Wolfgang (1991). *Das Ende Jugoslawiens. Chronik einer Selbstzerstörung*. Wien.
- Linden, Ronald (2002). *Norms and Nannies. The Impact of International Organizations on the Central and Eastern European States*. Lanham.
- Linz, Juan und Stepan, Alfred (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimor.
- Lippert, Barbara und Becker, Peter (1998). »Structured Dialogue Revisited: the EU's Politics of Inclusion and Exclusion«. In: *European Foreign Affairs Review* 3.3, S. 341–365.
- Lippert, Barbara und Schneider, Heinrich, Hrsg. (1995). *Monitoring Association and Beyond. The European Union and the Visegrád States*. Bonn.
- Lippert, Barbara und Umbach, Gaby (2004). »Verwaltungen in Mittel- und Osteuropa unter Europäisierungsdruck: Phasen – nationale Differenzierungen – Szenarien«. In: *integration* 27.1-2, S. 56–74.
- (2005). *The pressure of Europeanization: from post-communist state administrations to normal players in the EU system*. Baden-Baden.
- Lippert, Barbara, Umbach, Gaby und Wessels, Wolfgang (2001). »Europeanization of CEE executives: EU membership negotiation as a shaping power«. In: *Journal of European Public Policy* 8.6, S. 980–1012.
- Luchterhand, Otto, Hrsg. (2001). *Verwaltung und Verwaltungsrecht im Erneuerungsprozeß Osteuropas*. Berlin.
- Mair, Peter (2004). »The Europeanization Dimension«. In: *Journal of European Public Policy* 11.2, S. 337–348.
- Malahova, Maja (2010). *Jahresbericht der Kommission für Beschwerden an öffentlichen Beschaffungen*. Skopje.
- Mangenot, Michel (2005). *Öffentliche Verwaltungen und Dienstleistungen von allgemeinem Interesse: welche Europäisierung?* Maastricht.

- March, James und Olsen, Johan (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York.
- Markic, Lovren (2004). *National Case-Study: Public Administration in the Republic of Macedonia*. Skopje.
- Marwedel, Hanna (2012). *Die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen der EU in den Staaten des Westlichen Balkans*. Dissertation. Hamburg.
- Mayhew, Alan (1998). *Recreating Europe. The European Union's policy towards Central and Eastern Europe*. Cambridge.
- Mény, Yves (1996). »Introduction«. In: *Adjusting to Europe: The impact of the European Union on national institutions and policies*. Hrsg. von Yves Mény, Pierre Muller und Jean-Louis Quermonne. London, S. 1–24.
- Merkel, Wolfgang und Puhle, Hans-Jürgen (1999). *Von der Diktatur zur Demokratie*. Opladen, Wiesbaden.
- Meuser, Michael und Nagel, Ulrike (2002). »Experteninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion«. In: *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*. Hrsg. von Alexander Bogner, Beate Littig und Wolfgang Menz. Opladen, S. 71–95.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2006). »The Institutionalisation of Political Discretion in East-Central European Civil Services: The Case of Hungary«. In: *Public Administration* 84.3, S. 693–716.
- (2008a). »The Changing Colours of the Post-Communist State: The Politicisation of the Senior Civil Service in Hungary«. In: *European Journal of Political Research* 47.1, S. 1–33.
 - (2008b). »Varieties of Legacies: A Critical Review of Public Administration Reform in East Central Europe«. In: *EUI Working Papers*. Florenz.
 - (2012). »Civil Service Professionalisation in the Western Balkans«. In: *SIGMA Paper No. 48*. Paris.
- Močnik, Rastko (1993). »Die Machtmechanismen des Übergangs«. In: *Jugoslawische (Sch)Erben. Probleme und Perspektiven*. Hrsg. von Alida Bremer. Münster, S. 129–147.
- Møller, Bjørn (2008). »European Security: The Role of the European Union«. In: *Danish Institute for International Studies, Working Paper 29*. Kopenhagen.
- Moravcsik, Andrew und Vachudova, Milada (2003). »National interests, state power and 'EU enlargement'«. In: *East European Politics and Societies* 17.1, S. 42–57.
- Morrissey, Olivier (2004). »Conditionality and Aid Effectiveness Re-evaluated«. In: *World Economy* 27, S. 153–171.
- Mungiu-Pippidi, Alina (2008). »The EU as a Transformation Agent. Lessons learned from governance reforms in East Central Europe«. In: *Hertie School of Governance – working papers, No. 33*.
- Muś, Jan (2008). »Western Balkans in the policy of the EU and its member states«. In: *Office of the Committee for European Integration, The Western Balkans and The European Integration. Perspectives and Implications*. Warschau, S. 7–24.
- Noutcheva, Gergana (2007). *Fake, Partial and Imposed Compliance. The Limits of the EU's Normative Power in the Western Balkans*. CEPS Working Document No. 274.

Literatur

- O'Donnell, James (1999). *A coming of Age. Albania under Enver Hoxha*. New York.
- OECD/SIGMA (1999). *European Principles for Public Administration, SIGMA Papers No.27*. Paris.
- (2004). *Public Administration in the Balkans: Overview*. Paris.
 - (2008a). *Albania: General Administrative Framework, Assessment Report*. Paris.
 - (2008b). *Montenegro: General Administrative Law Framework, Assessment Report*. Paris.
 - (2008c). *Montenegro: Public Service, Assessment Report*. Paris.
 - (2009). *Albania: Public Service, Assessment Report*. Paris.
 - (2010a). *Assessment Albania. Civil Service and Administrative Law*. Paris.
 - (2010b). *Assessment Montenegro. Civil Service and Administrative Law*. Paris.
 - (2010c). *Assessment the former Yugoslav Republic of Macedonia*. Paris.
 - (2011a). *Assessment Albania*. Paris.
 - (2011b). *Assessment Montenegro*. Paris.
- OEZA (2006). *Albanien Landesprogramm 2007–2009*. Wien.
- Olsen, Johan (2002). »The many faces of Europeanization«. In: *Journal of Common Market Studies* 40.5, S. 921–952.
- OMAS Consortium (2001). *Assessment of the European Union PHARE Programmes. Thematic Report on Public Administration Reform*. Brüssel.
- Opfer, Björn (2005). *Im Schatten des Krieges, Besatzung oder Anschluss – Befreiung oder Unterdrückung. Eine komparative Untersuchung über die bulgarische Herrschaft in Vardar-Makedonien 1915-1918 und 1941-1944*.
- Opitz, Alfred und Adlgasser, Franz (1990). *Der Zerfall der europäischen Mitte. Staatenrevolution im Donauraum. Berichte der Sächsischen Gesandtschaft in Wien 1917-1919*. Graz.
- OSCE Presence in Albania (2012). *Head of OSCE Presence in Albania welcomes adoption of administrative court law*, press release. Tirana.
- OSCE/ODIHR (2009). *Montenegro Early Parliamentary Elections 29 March 2009. Election Observation Mission Final Report*.
- (2011). *Macedonia Early Parliamentary Election 5 June 2011. Election Observation Mission Final Report*.
- Papadimitriou, Dimitris (2002). *Exporting Europeanisation: EU Enlargement, the Twinning Exercise and Administrative Reform in Eastern Europe*. Turin, Bradford.
- Péteri, Gábor und Zentai, Violetta (2002). »Lessons on Successful Reform Management«. In: *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*. Hrsg. von Gábor Péteri. Budapest.
- Phinnemore, David (2005). *The Changing Dynamics of EU Enlargement, presentation to the conference: South East Europe: The EU's Next Enlargement*. Oxford.
- Pickering, Paula (2011). *Evaluating the EU State-Building Model in the Western Balkans*. Seattle.
- Pridham, Geoffrey (1991). »International Influences and Democratic Transitions: Problems of Theory and Practice in Linkage Politics«. In: *Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transition in Southern Europe*. Hrsg. von Geoffrey Pridham. London, S. 1–29.

- Pridham, Geoffrey (1995). »The International Context of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective«. In: *The Politics of Democratic Consolidation, Southern Europe in Comparative Perspective*. Hrsg. von Richard Gunther, Nikiforos Diamanouros und Hans-Jürgen Puhle. Baltimore, S. 166–204.
- (1999). »The EU and Eastern Europe«. In: *Democracy without Borders. Transnationalization and conditionality in new democracies*. Hrsg. von Jean Grugel. London, New York, S. 59–75.
 - (2005). *Designing democracy: EU enlargement and regime change in post-communist Europe*. Basingstoke.
 - (2007). »Change and Continuity in the European Union's Political Conditionality: Aims, Approach and Priorities«. In: *Democratization* 14.3, S. 446–471.
 - (2008). »International factors in democratization, their scope and limitations: European comparative perspectives on the post-Cold War world«. In: *The international politics of democratization: comparative perspectives*. Hrsg. von Severiano Teixeira Nuno. New York.
- Putnam, Robert (1988). »Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games«. In: *International Organisations* 3, S. 427–460.
- Raadschelders, Jos und Rutgers, Mark (1999). »The Waxing and Waning of the State and its Study: Changes and Challenges in the study of Public Administration«. In: *The Modern State and its Study: New Administrative Sciences in a changing Europe and United States*. Hrsg. von Walter Kickert und Richard Stillman. Aldershot.
- Radaelli, Claudio (2000). »Wither Europeanization? Concept stretching and substantive change«. In: *European Integration Online Papers* 4.8, S. 1–28.
- Radaelli, Claudio und Pasquier, Romain (2007). »Conceptual Issues«. In: *Europeanization. New Research Agendas*. Hrsg. von Paolo Graziano und Marten Vink. Eastbourne, S. 35–46.
- Ramet, Sabrina (2011). *Die drei Jugoslawien. Eine Geschichte der Staatsbildungen und ihre Probleme*. München.
- Republic of Macedonia (2004). *National Strategy for European Integration of the Republic of Macedonia*. Skopje.
- (2012). *Fiscal Decentralization for Local Development*. Skopje.
- Reuter, Jens (1986). »Zur Reform des politischen Systems in Jugoslawien«. In: *Südosteuropa. Zeitschrift für Gegenwartsforschung* 35.7/8, S. 393–408.
- Risse, Thomas, Cowles, Maria Green und Caporaso, James (2001). »Europeanization and domestic change: Introduction«. In: *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*, S. 1–20.
- Roggemann, Herwig (1977). »Die neuere Verfassungsentwicklung in Jugoslawien«. In: *Verfassungs- und Verwaltungsreform in den sozialistischen Staaten*. Hrsg. von Friedrich-Christian Schroeder und Boris Meissner. Berlin, S. 257–321.
- Sabel, Charles und Zeitlin, Jonathan, Hrsg. (2010). *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*. Oxford.
- Scheer, Tamara (2008). »Österreich-Ungarns Umgang mit den besetzten Eliten des Balkans während des Ersten Weltkriegs im Vergleich mit aktuellen internationalen Friedensmissionen«. In: *Internet-Zeitschrift für Kulturwissenschaften* 17.

- Scherman, Karin, Stimme, Gernot und Thöndl, Michael (2007). *Die Europäische Union. Institutionen-Verfahren-Akteure*. Wien.
- Schimmelfennig, Frank, Engert, Stefan und Knobel, Heiko (2006). *International Socialization in Europe: European Organizations, Political Conditionality, and Democratic Change*. Basingstoke.
- Schimmelfennig, Frank und Schwellnus, Guido (2007). »Politiktransfer durch politische Konditionalität. Der Einfluss der EU auf die Nichtdiskriminierungs- und Minderheitenschutzgesetzgebung in Mittel- und Osteuropa«. In: *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 38*, S. 271–296.
- Schimmelfennig, Frank und 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, S. 669–687.
- (2005a). »Conclusions: The Impact of the EU on the Accession Countries«. In: *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Hrsg. von Frank Schimmelfennig und Ulrich Sedelmeier. London, Ithaca, S. 210–29.
- (2005b). »Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe«. In: *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Hrsg. von Frank Schimmelfennig und Ulrich Sedelmeier. Ithaca, London, S. 1–28.
- Hrsg. (2005c). *The Politics of European Union Enlargement: Theoretical Approaches*. London.
- Schirmer, Dominique (2009). *Empirische Methoden der Sozialforschung. Grundlagen und Techniken*. Paderborn.
- Schmitz, Andrea (2009). »Entwicklungspolitische Konditionalität und Demokratisierung«. In: *Externe Faktoren der Demokratisierung*. Hrsg. von Gero Erdmann und Marianne Kneuer. Baden-Baden, S. 127–145.
- Schmitz, Anna Ineke (2004). »Union Serbien und Montenegro«. In: Hrsg. von Christian Meyer und Marcus Vogt. Speyer, S. 105–139.
- Schröter, Eckhard und Maravic, Patrick von (2007). »A European Public Management Profession in the Making? The Role of Professional Academic Institutions in a Changing Scene of Public Sector Training«. In: EGPA-Konferenz "Public Administration and the Management of Diversity".
- Schulze, Holger (1997). *Neo-Institutionalismus. Ein analytisches Instrument zur Erklärung gesellschaftlicher Transformationsprozesse*. Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin, Arbeitspapiere des Bereichs Politik und Gesellschaft Heft 4/1997.
- Schwanke, Helmut (1982). »Zur Geschichte der österreichisch-ungarischen Militärverwaltung in Albanien (1916-1918)«. Dissertation. Wien.
- Selenica, Blerta (2006). *Aspects of Reforming Public Administration in Albania*. Tirana.
- Senatskanzlei Berlin (2008). *Referat Angelegenheiten der EU*. URL: <http://www.berlin.de/rbmskz1/europa/foerderprogramme/ipa.html>.
- Sevic, Zeljko und Rabrenovic, Aleksandra (1999). »The Civil Service of Yugoslavia: Tradition vs. Transition«. In: *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*. Hrsg. von Tony Verheijen. Cheltenham, S. 47–82.

- Skarica, Mihovil (2012). »Public Administration Reform in a Fragile Institutional Framework«. In: *Croatian and Comparative Public Administration* 2, S. 361–389.
- Solana, Javier (2003). In: *A Secure Europe in a Better World*, 20.06.2003. Thessaloniki: European Council. URL: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/reports/76255.pdf.
- Staar, Richard (1988). *Communist Regimes in Eastern Europe*. Stanford.
- Stanislawski, Wojciech (2008). »Montenegro«. In: *The Western Balkans and The European Integration. Perspectives and Implications. Western Balkans in the policy of the EU and its member states*. Hrsg. von Office of the Committee for European Integration. Warschau, S. 52–58.
- Steinmo, Sven, Thelen, Kathleen und Longstreth, Frank (1992). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge University Press.
- Stiftung, Bertelsmann, Hrsg. (2006). *Bertelsmann Transformations- Index. Auf dem Weg zur marktwirtschaftlichen Demokratie*. Gütersloh.
- Hrsg. (2012a). *Bertelsmann Transformation Index. Ländergutachten Albanien*. Gütersloh.
 - Hrsg. (2012b). *Bertelsmann Transformation Index. Ländergutachten Mazedonien*. Gütersloh.
 - Hrsg. (2012c). *Bertelsmann Transformation Index. Ländergutachten Montenegro*. Gütersloh.
- Summa, Timo (2008). *The European Union's 5th Enlargement – Lessons Learned*. Harvard Fellow Program.
- Sverdrup, Ulf (2000). *Ambiguity and Adaptation – Europeanization of Administrative Institutions as Loosely Coupled Processes*, ARENA report No. 8. Oslo.
- Szente, Zoltán (2008). »The effects of Europeanization on administrative culture – From Myths to Reality«. In: Hrsg. von Joachim Beck und Franz Thedieck. Baden-Baden, S. 40–59.
- Szpala, Marta (2008). »Macedonia«. In: *The Western Balkans and The European Integration. Perspectives and Implications*. Hrsg. von Office of the Committee for European Integration. Warschau.
- Tomalová, Eliška und Tulmets, Elsa (2007). »Twinning Projects: Analysing the Experience of „old“ EU Member States and Evaluating the Benefits of Twinning Out for the “new” EU Member States«. In: *Institutional Dynamics and the Transformation of Executive Politics in Europe*. Hrsg. von Morten Egberg. Mannheim, S. 379–429.
- Töpfer, Jochen (2012). *Politische Eliten in Slowenien und Makedonien: Rationale oder symbolische Politik*. Wiesbaden.
- Torreblanca, José Ignaci (1997). *The European Community and Central and Eastern Europe (1989-1993): Foreign Policy and decision making*. Madrid.
- Tulmets, Elsa (2005). »The introduction of open method of coordination in the European enlargement policy: analysing the impact of the new Phare/twinning instrument«. In: *European Political Economy Review* 3.1, S. 54–90.
- (2006). »The European Neighbourhood Policy: A Framework for Modernisation?« In: Workshop at the European University Institute, 1-2 December 2006. Florenz.
- UNDP (1995). *Public Sector Management, Governance and Sustainable Human Development. A discussion paper. Management Development and Governance Division*. New York.

- UNPAN (2003). *The critical role of Innovation and Public Administration in Economic and Social Development*. Beirut. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unescwa/unpan010862.pdf>.
- Vachudova, Milada (2001). *The leverage of international institutions on democratizing states: Eastern Europe and the European Union*. RSCAS Working Paper No. 2001/22, European University Institute. Florenz.
- (2005). *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism*. Oxford.
- Vavpetič, Lado (1973). »Jugoslawien. Arbeitsverhältnisse in der öffentlichen Verwaltung sowie in den übrigen öffentlichen Diensten«. In: *Recht und System des öffentlichen Dienstes*. Hrsg. von Joseph et. al Kaiser. Baden-Baden, S. 105–22.
- Verheijen, Tony (2006). *Administrative Capacity in the New EU Member States. The Limits of Innovation? World Bank Report*. Washington.
- (2009). »The what, when and how of governance in Europe and the CIS: a reform agenda sui generis«. In: *Development & Transition* 12, S. 2–5.
- Verheijen, Tony und Connaughton, Bernadette (2003). »Public Administration Education and Europeanization: Prospects for the Emancipation of a Discipline?« In: *Public Administration* 81.4, S. 833–851.
- Vertrag von Lissabon (2007). *Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*. URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/358380/publicationFile/3092/vertrag-von-lissabon.pdf>.
- Vickers, Miranda (1995). *The Albanians. A modern History*. London.
- Vollmer, Claudia (2007). »Dezentralisierung des öffentlichen Sektors in Albanien im Spannungsfeld von Verwaltungsmodernisierung und EU-Annäherung. Masterarbeit im Studiengang „Öffentliches Management“ zur Erlangung des Grades „Master of Public Administration“ (MPA) im Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Kassel«. Kassel.
- (2009). »Verwaltungsentwicklung in Transformationsländern. Das Beispiel Dezentralisierung in Albanien«. In: *Auslandsstudien als Anregung für Reformer, Schriftenreihe Moderne Verwaltungsentwicklung, Band 5*. Hrsg. von Monika Emde, Karl-Heinz Mintken und Jürgen Reese. Münster, S. 125–146.
- Vuković, Svetlana (2009). Vortrag. Budva. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/49/15/42755061.pdf>.
- Weithmann, Michael (2000). *Balkan Chronik. 2000 Jahre zwischen Orient und Okzident*. Regensburg.
- Weltbank (2012). *Worldwide Governance Indicators*. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm> (besucht am 29. 11. 2012).
- Wessels, Wolfgang (2008). *Das politische System der Europäischen Union*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Whitehead, Laurence (1996). »Three international dimensions of democratization«. In: *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, S. 3–25.
- Winniffrith, Tom, Hrsg. (1992). *Perspectives on Albania*. Hampshire.

- Youngs, Richard (2001). *The EU and the Promotion of Democracy*. Oxford.
- Zhelyakova, Antonia (2002). »Islamization in the Balkans«. In: *The Ottomans and the Balkans, A discussion of historiography*. Hrsg. von Suraiya Faroqhi und Fikret Adanir. Leiden, S. 223–267.
- Ziller, Jaques (1998). »EU Integration and Civil Service Reform«. In: *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, SIGMA Paper 23*. Paris, S. 136–155.
- Zink, Richard (2007). *Delivering on promises to the Western Balkans: The European Agency for Reconstruction*. Brüssel.

Archivquellen:

Haus-, Hof- und Saatsarchiv, Wien (HHSTA)

HHSTA, PA XVII Montenegro, Kt. 29, Berichte Weisungen 1910-1911, Bericht Freiherr von Giesl an österreichisches Außenministerium 24. Oktober 1911.

HHSTA PA XVII Montenegro, Kt. 30 Berichte, Weisungen 1914, Übersetzung Regierungsprogramm, Beilage zu Bericht vom 6. Februar 1914).

HHSTA, PA I, Kt. 998, 49f, Bericht des k.u.k. Gesandten an Außenministerium Mitte Dezember 1916.

HHSTA, PA I, Kt. 998, 49g, k.u.k. Militärgouverneur von Weber an das k.u.k. Armeekommando, Cetinje, 6. Juni 1916.

HHST, PA I, Karton 1001, Geheime Note des k.u.k. Chefs des Generalstabes, 28.Mai 1916, OP.No.25.492.

HHSTA, PA I, Nr. 1001, Geheime Note des k.u.k. Chefs des Generalstabes, 28.Mai 1916, OP.No.25.492, Beilage 1.

HHSTA, PA I, Karton 1001, Lagebericht Feldpostamt 140, 9.September 1916, Trollmann, k.u.k. XIX Korpskommando, E.V. Nr. 962/IX.

HHSTA, PA I, Karton 1006, Z. 56/P.Kral, Shkodra, 5. April 1917.

HHSTA, PA I, Karton 1006, Z. 184

HHSTA, PA I, Karton 1006, Z. 184/P.Kral, Shkodra, 16. November 1916.

HHSTA, PA I, Karton 1006, Nr. 163/P.Kral, Shkodra, 30. Juni 1918.

Internetquellen:

http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/modul_01/Zusatzthemen/Pdf/Acquis.pdf, (Aufgerufen: 10.9.2012).

Literatur

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf,
13, (Aufgerufen: 21.9.2012).

<http://www.stabilitypact.org/about/default.asp>, (Aufgerufen: 1.9.2012).

http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18003_de.htm,
(Aufgerufen: 19.10.2012).

http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50004_en.htm,
(Aufgerufen: 19.8.2012).

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/publications/main/documents/EAR-Article-Montenegro_Sept2007.pdf, (Aufgerufen: 19.8.2012).

<http://www.svez.gov.si/nc/en/splosno/cns/news/article/2028/1265/EnlargementPackage2006>,
(Aufgerufen: 15.7.2010).

<http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=18947&Language=EN>, (Aufgerufen: 5.10.2012).

<http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/montenegro/montenegro.htm>, (Aufgerufen: 5.10.2012).

<http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/montenegro/montenegro.htm>, (Aufgerufen: 5.10.2012).

<http://www.pad.gov.al/en/dap.html>, (Aufgerufen: 24.10.2012).