

# **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 Oktober 2013

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

## Contents

1	Grundlagen der EU-Erweiterung	2
1.1	Forschungsansätze zum politischen Wandel in Europa	2
1.1.1	Transitionsforschung	3
1.1.2	Neo-Institutionalismus als Ansatz zur Erklärung des Wandels	4
1.1.3	Europäisierungsforschung	6
1.1.4	Konditionalität als Konzept	9
1.2	Die Erweiterung der EU in der Praxis	13
1.2.1	Das Verfahren zur Aufnahme eines Staates	14
1.2.2	EU-Erweiterungen in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit	18
1.2.3	Politische Konditionalität im Aufnahmeverfahren	19
1.2.4	Kompetenz der EU bezüglich der Verwaltung	22
1.2.5	Das Konzept Europäischer Verwaltungsraum	23
1.2.6	Erfahrungen zur Verwaltungsentwicklung in den Staaten Osteuropas	27
1.3	Institutionelle Beziehungen der EU zu Südosteuropa	32
1.3.1	Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess	33
1.4	Förderprogramme der EU	36
1.4.1	Twinning	37
1.4.2	IPA – Instrument für Pre-Accession Assistance	40
1.4.3	Die SIGMA-Initiative der OECD	44
1.4.4	Abgeschlossene Programme für den Westbalkan	45
1.4.5	Zwischenergebnis für die Verwaltungsmodernisierung	50

## List of Figures

1.1	Überblick über die Forschung zu Europäisierung und Konditionalisierung (Quelle: in Anlehnung an [Hus05]:75) . . . . .	11
1.2	Phasenmodell des EU-Beitritts . . . . .	15
1.3	Umfrage zur EU-Erweiterung in den Mitgliedstaaten der EU . . . . .	18
1.4	Verteilung der Twinning-Projekte (inkl. Twinning light) nach Sektor . . . . .	39

## List of Tables

1.1	Geschichte der Verträge zur Europäischen Gemeinschaft . . . . .	14
1.2	Bisherige EU-Erweiterungen . . . . .	17
1.3	Status der EU-Annäherung in den Untersuchungsländern . . . . .	35
1.4	Anteil der Twinning (TW) Projekte an Technischer Hilfe (TA) insgesamt 2005–2008 nach Ländern . . . . .	39
1.5	Mehrjähriger indikativer Finanzrahmenplan 2011–2013, länderübergreifend.	41
1.6	IPA 2007-13 Übergangshilfe und Institutionenaufbau (in Euro) . . . . .	42
1.7	Die Agency for Reconstruction (EAR). Zuwendungen bis Ende Juli 2007 . . .	45
1.8	Evaluierung von PHARE-Projekten zur Verwaltungsmodernisierung in CEE .	47
1.9	CARDS Mittelzuweisungen Albanien, Mazedonien (2002-2006) und Montene- gro (2005-2006), nach Sektoren in Millionen Euro . . . . .	49

## Verzeichnis der Abkürzungen

**KDE** K Desktop Environment

**SQL** Structured Query Language

**Bash** Bourne-again shell

**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

**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 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.

## 1.1 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.



### 1.1.1 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, demokratiethoretischem oder soziologischem Schwerpunkt (vgl. [Hus05]: 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. [Kön92]).

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 ([Bey94]: 158). Whitehead geht von drei Formen der Demokratisierung aus, erstens der auferlegten Demokratisierung, zweitens Demokratisierung durch Dekolonisierung und drittens Demokratisierung durch Konvergenz (vgl. [Whi96]). Pridham entwickelt ein Konzept der interaktiven Prozesse zwischen externen (vor allem internationalen Organisationen) und innerstaatlichen Akteuren (vgl. [Pri91; Pri95; Pri08]), während das Konzept der Diffusion bzw. einer Art „Schneeballeffekt“ bei der Demokratisierung von Huntington stammt (vgl. [Hun91]). 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“ ([DP04]: 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 the administrative developments under the pressure of Europeanisation is particularly relevant“ ([LU05]: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“ ([Luc01]: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.

### **1.1.2 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 Bindungen<sup>1</sup>, die den Verlauf der Transformation maßgeblich beeinflussen“ (vgl. [Sch97]: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 Untersuchungsgegenstand. 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. [Put88]). 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. [MO89]:17).

Drittens gibt es die vermittelnde Variante des sogenannten historischen Institutionalismus. ([HR96; STL92]). 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. [Hus05]).

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 Transformationsforschung im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung dar. In einem weiteren 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.

### 1.1.3 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 Europaforschung vor allem mit den technischen Aspekten der Assoziierung (Europaabkommen) im Rahmen des Heranführungs- und Beitrittsprozesses ([lipbec98; LS95]). Weiterhin wurden die sich entwickelnden Beziehungen zwischen der EU und den Beitrittsländern thematisiert ([May98; Tor97]). 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. [Kne09]: 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, Politikinhalte, Einstellungen und Normen zu beschreiben ([Bör00; BR00; Rad00; Koh00; FR03]). Es wurde der Frage nachgegangen, ob die EU zu policy-Veränderungen führt, zur Transformation von Institutionen, oder sogar zu Identitätsveränderungen ([Mén96; KL01; FR03; BR07]).

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

- Die Herausbildung und Entwicklung spezifischer Strukturen von governance auf europäischer Ebene (vgl. [RCC01]:3), (vgl. [RP07]:36).
- Europäisierung als „top-down“ Prozess, der durch Institutionen und Entscheidungen auf der Ebene der EU die nationalen policies und Institutionen formt (vgl. [Hér01]).
- 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 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; FR03; Ols02]).

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. [RP07]: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. [RP07]:40). Oder wie Goetz warnt: „Europeanization can very easily become a cause in the search of an effect (at the domestic level)” ([Goe01a]: 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” ([Mai04]: 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 ([LUW01; Gra03; Pap02; Lav04; SS05b; SS05a]). 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.

### **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 Regionalpolitik, 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. [Bul07]: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. [BR07]: 486).

## **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“ ([BR07]:487).

## **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. [Gra03]). Doch die Studien zeichnen kein eindeutiges Bild. Die meisten Forscher stimmen darin überein, dass die EU-Erweiterung den 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. [BR07]:490).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Europäisierungsforschung im Rahmen

der 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.

#### **1.1.4 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 Einstellung der Unterstützungsleistungen bedeutet, wenn die Empfängerseite vereinbarte Auflagen nicht eingehalten hat (vgl. [Sch09b]: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; Kil98]).

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.

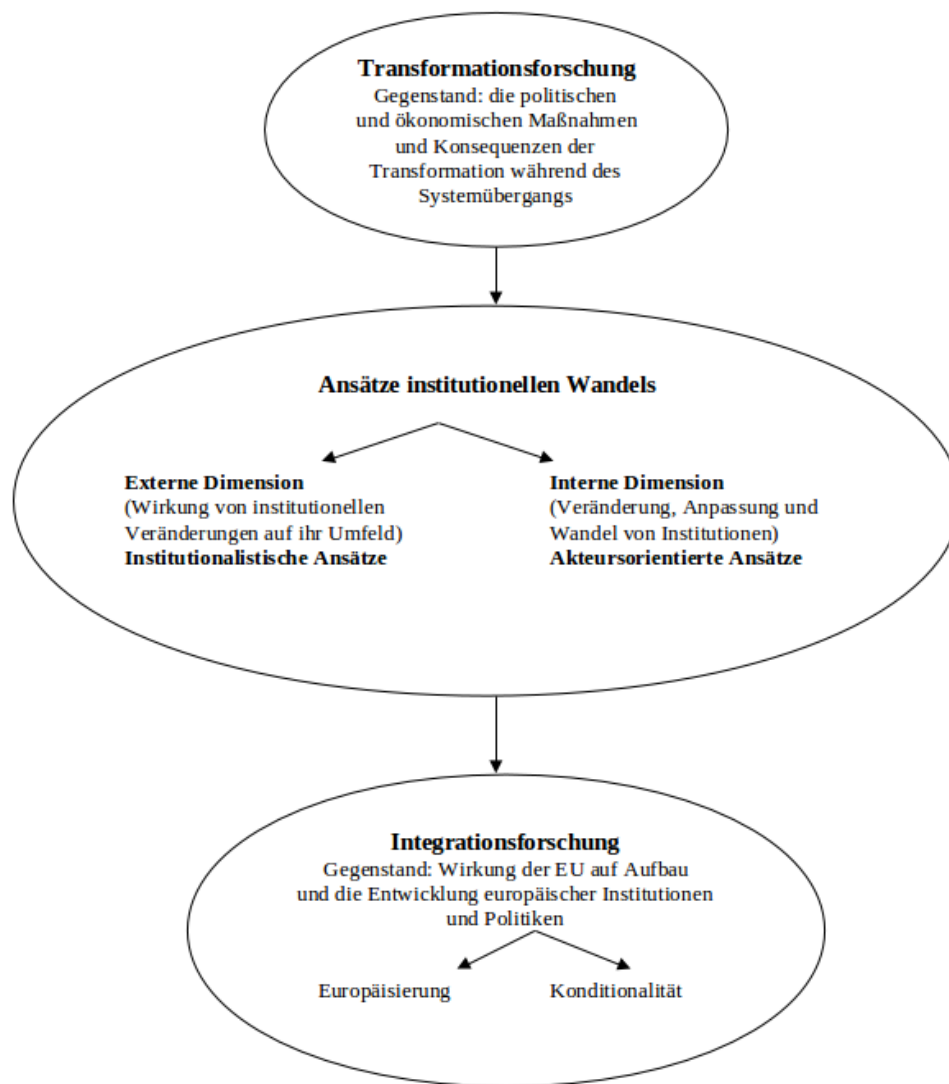
## Konditionalitätsforschung im Rahmen der Europäisierungsforschung

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 ([Gra99; Gra01; Gra03; SS04; SS05b; SS05a; Vac01; Vac05]). 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 ([Kel04; Kub03; Pri05; SEK06; Vac05; You01]). 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. [SS07]: 273).

Inzwischen liegen auch einige empirische Untersuchungen vor zu den Auswirkungen des EU-Beitritts in den mittel- und osteuropäischen Staaten ([Dim02; Gra05; Kne07; Lin02; SS05c]). 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. brusi09:196).

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





**Figure 1.1:** Überblick über die Forschung zu Europäisierung und Konditionalisierung  
(Quelle: in Anlehnung an [Hus05]:75)

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

Moravcsik und Vachudova gehen von einer asymmetrischen Interdependenz aus zwischen Beitrittskandidat und der EU. Bei positiv verlaufender Konditionalität schätzen 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. [MV03]: 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/Sedelmeier 2005a, 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. [SS05a]: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. [SS05a]:215). Weiterhin nimmt die Gefahr des Ausschlusses von der EU-Mitgliedschaft ab, je weiter der Assoziierungsprozess fortschreitet (vgl. [Dim05]). 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 („endgame“) haben die Staaten die Anpassungsleistungen vollzogen, sogar bei kurzfristigen hohen politischen Anpassungskosten im eigenen Land (vgl. [SEK06]: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“ ([Hus10]: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“ ([Bru05]:298).

## **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” ([05b]: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. [Bru09]: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 Erweiterungsacquis 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.

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.

## **1.2 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.

**Table 1.1:** 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 [Møl08]:4 (eigene Ergänzung zu Vertrag von Lissabon)

### 1.2.1 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. [Sum08]:13). Der Delegation der EU in den Kandidatenländern kommt ebenfalls eine wichtige Rolle zu in der Koordination zwischen der Europäischen Kommission in Brüssel

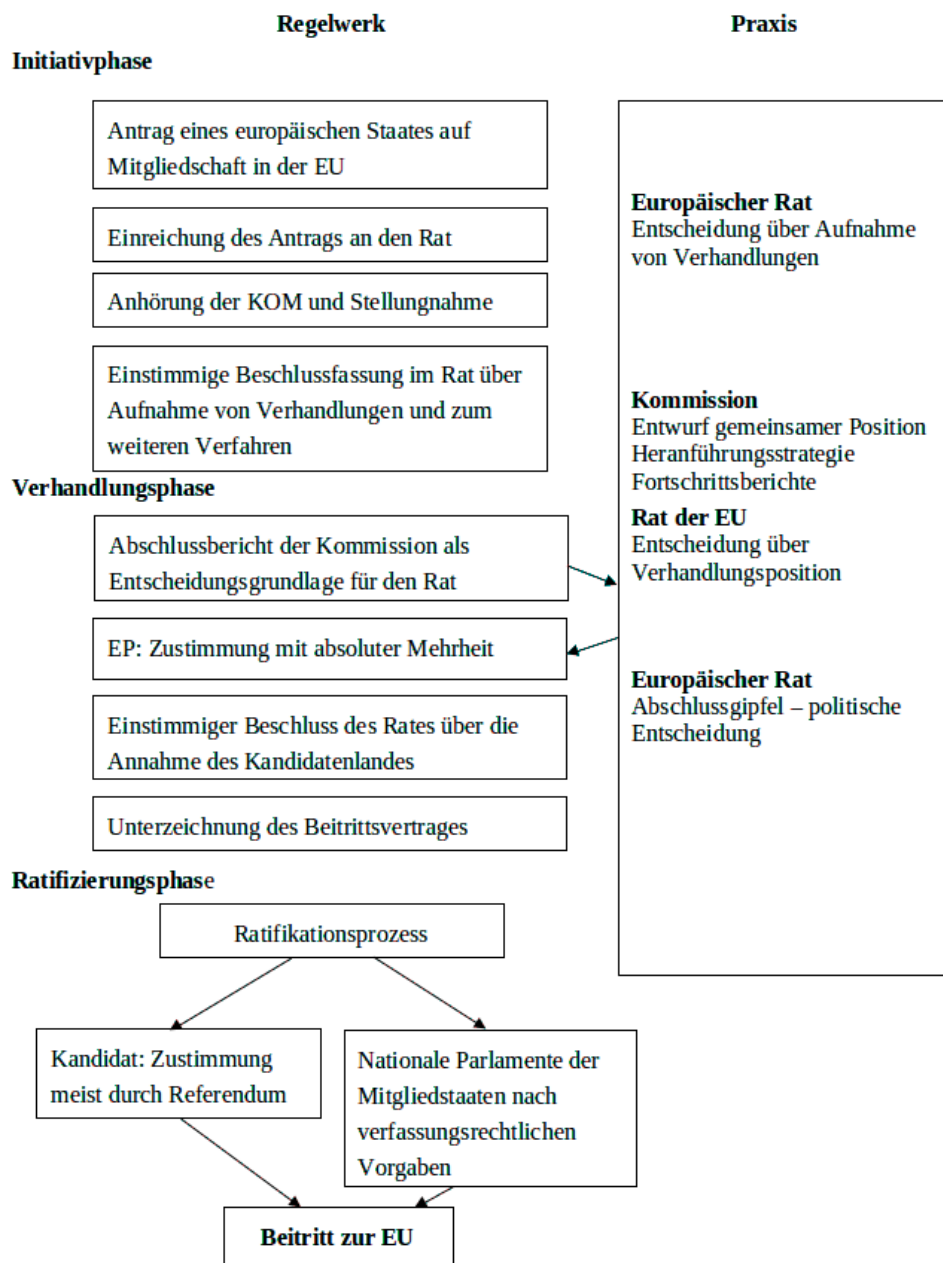
und den Kandidatenländern.

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 ([07a]: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 ([Sum08]:14).

Die Stadien im Erweiterungsprozess sind im folgenden Schema überblicksartig dargestellt:

Figure 1.2: Phasenmodell des EU-Beitritts



Quelle: in Anlehnung an [Wes08]: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. 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 Beitritts-gesuch 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.

**Table 1.2:** 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: [Wes08]: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.

### 1.2.2 EU-Erweiterungen in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit

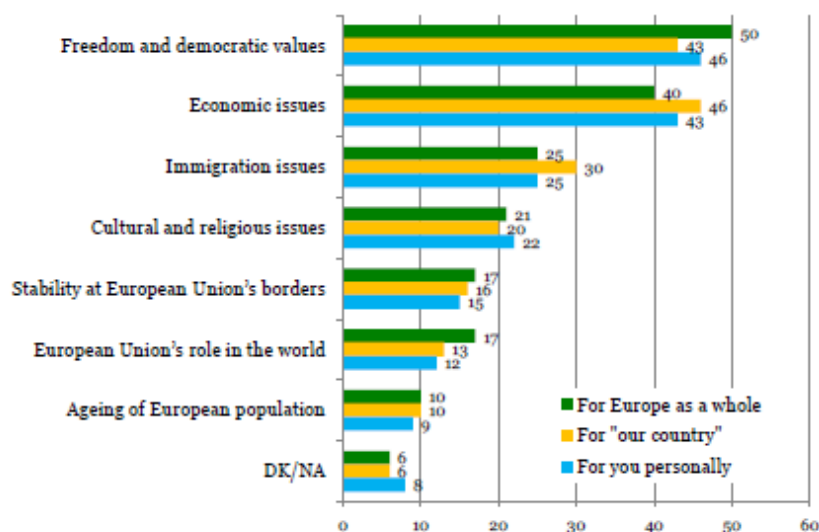
Die Wahrnehmung der Öffentlichkeit in EU-Ländern hinsichtlich einer erneuten EU-Erweiterung lässt deutliche Unterschiede erkennen. Dabei wird in den „neuen“ EU-Ländern eine erneute Erweiterung am positivsten gesehen und in den „alten“ EU-15 Ländern am negativsten. Weiterhin sinkt im Durchschnitt die 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 Südosterweiterung positiv gegenüber, ungeachtet der Einstellung der Mehrheit der Bevölkerung (vgl. [Muß08]: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.[10c]).

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:

**Figure 1.3:** Umfrage zur EU-Erweiterung in den Mitgliedstaaten der EU

Issues to be considered prior to further EU enlargements - two choices per respondent combined



Q4A. In case the European Union would consider accepting new Member countries in the future, according to you, what should be the two most important issues from the following list to be taken into account? %; Base: all respondents



Quelle: Eurobarometer 2009: 20<sup>1</sup>

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?

### **1.2.3 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. [Sum08]:14).

**Die Kapitel des Acquis communautaire:** <sup>2</sup>

---

1 Das Eurobarometer ist eine in regelmäßigen Abständen von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene öffentliche Meinungsumfrage in den Ländern der EU. Dabei werden jeweils immer die gleichen Standardfragen als auch wechselnde Fragen zu unterschiedlichen Themen gestellt.

2 [http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/modul\\_01/Zusatzthemen/Pdf/Acquis.pdf](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/modul_01/Zusatzthemen/Pdf/Acquis.pdf) (Aufgerufen: 10.9.2012).

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	

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. [Pri07]: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. [Dim04]: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 zit.in [Pri07]).

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. [Kre04]: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.“<sup>3</sup>

Um die Kriterien von Kopenhagen in konkrete Maßnahmen zu überführen, wurde 1994 das Instrument der „pre-accession strategy“ eingeführt ([LS95]).

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. [Bru09]: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.[Kne07]: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. [Dim02]). 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 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. [SZ10]: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. [TT07]: 380).

Die zusätzlichen Bedingungen beziehen sich zum Teil auf Bereiche, in denen die EU selbst

3 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](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf), 13, Aufgerufen: 21.9.2012).

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.[SZ10]:307).

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

### **1.2.4 Kompetenz der EU bezüglich der Verwaltung**

Im Bereich öffentliche Verwaltung hat die EU keine Regelungskompetenz in den Mitgliedsstaaten 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“ ([Sve00]:44).

Das Dilemma der EU hinsichtlich der öffentlichen Verwaltung in den Beitrittskandidaten 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“ ([01b]: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.“ ([01b]:1).

Die Europäische Union hat anlässlich der Erweiterungen 1973, 1980, 1986 und 1995 keine Begutachtung der administrativen Kompetenzen der Aufnahmeländer durchgeführt (vgl. [Zil98]: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“ ([Ols02]). So

hat die Präsidentschaft des Europäischen Rates nach ihrem Treffen in Kaeken 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. [Ols02]). 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.

### **1.2.5 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 Group of Public Administration (EGPA) des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften richtete 2002 eine Tagung aus zum Thema: „The European Administrative Space: Governance in Diversity“ ([Man05]: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. [Ols02]). 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. [SM07]). 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. [RR99]:31).

Weiterhin entspricht das Konzept eines Europäischen Verwaltungsraumes der Forderung von Wirtschaftsakteuren nach einheitlichen Wettbewerbsbedingungen und nach administrativer Kooperation über Ländergrenzen hinweg (vgl. [BJ05]: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“ ([99b]: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 geprägt (vgl. [Hér01]). 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 ([Ols02]:1).

Auf einer praktischen Ebene kann man bei dem ‚European Public Administration Network‘ (EUPAN) <sup>4</sup>, 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. [Man05]: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

---

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

ein Instrument der Selbstbewertung von öffentlichen Verwaltungen (vgl. [Man05]: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 Verordnungen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ ([Lis07]: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 framework, 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...) ([But08]: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.

### **1.2.6 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“ ([Sum08]: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 Strukturreformen nicht nur spät, sondern in den ersten zehn Jahren der Transformation wurden keine wesentlichen Reformen durchgeführt (vgl. [petzen]: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. [knill01; Goe01b]). 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“ ([Sze08]: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“ ([Coo06]: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“ ([Bru09]:199). 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. [SS05c]: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“ ([Sum08]:21). Eine andere Sichtweise geht davon aus, dass die EU die falschen Anreize gegeben habe mit ihrer Konzen-

tration 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 and ‘islands of excellence’ units ... prevailed while sound, system-building administrative reform was neglected” ([Mun08]: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” ([Ver06]: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. [BD03]: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. [Ver06]: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:

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. [Ver06]: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. [Phi05]: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. [Sum08]: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. [Ver06]: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“ 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.“ ([Tul06]: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.)“ ([Ver09]:4).

In einem internen Diskussionspapier der EU<sup>5</sup> 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“ ([Ape07]: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“ ([LU04]: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“ ([Ape09]:5).

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

---

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

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.

### **1.3 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).

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“ diente 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.

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 Russ-

land. Ziel war es, die Länder in Südosteuropa in der Demokratisierung und ökonomischen Entwicklung zu unterstützen<sup>6</sup>. 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.

### 1.3.1 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;
- Intensivierung des politischen Dialogs (vgl. [Mar12]: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

---

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

den Beitritt zur EU“ ([05a]:3). Im November 2000 in Zagreb wurde der SAP-Prozess offiziell eingerichtet und drei wesentliche Instrumente wurden eingeführt: 1) bilaterale begünstigte Handelsabkommen, 2) das CARDS<sup>7</sup>-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).

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).

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. [07a]: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. [Mar12]: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 dokumentiert<sup>8</sup>.

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 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“ ([07a]: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. [06a]:18).

---

7 „Community Assistance for Reconstruction, Democratization and Stabilization“ (siehe auch Abschnitt 2.2.4 dieser Arbeit)

8 [http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/western\\_balkans/r18003\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18003_de.htm) (Aufgerufen: 19.10.2012).



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”<sup>9</sup>.

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

**Table 1.3:** 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; \* [Muš08]:12; \*\* [BG01]:59.

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

<sup>9</sup> <http://www.svez.gov.si/nc/en/splosno/cns/news/article/2028/1265/EnlargementPackage2006>,  
Aufgerufen: 15.7.2010.

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.

#### **1.4 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 sind<sup>10</sup>. 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 et al. 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 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.

---

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

### 1.4.1 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/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).

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

- 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/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 Kommunika-

tion 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/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 2008a: 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 et al. 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/Johansen 2003: 23).

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

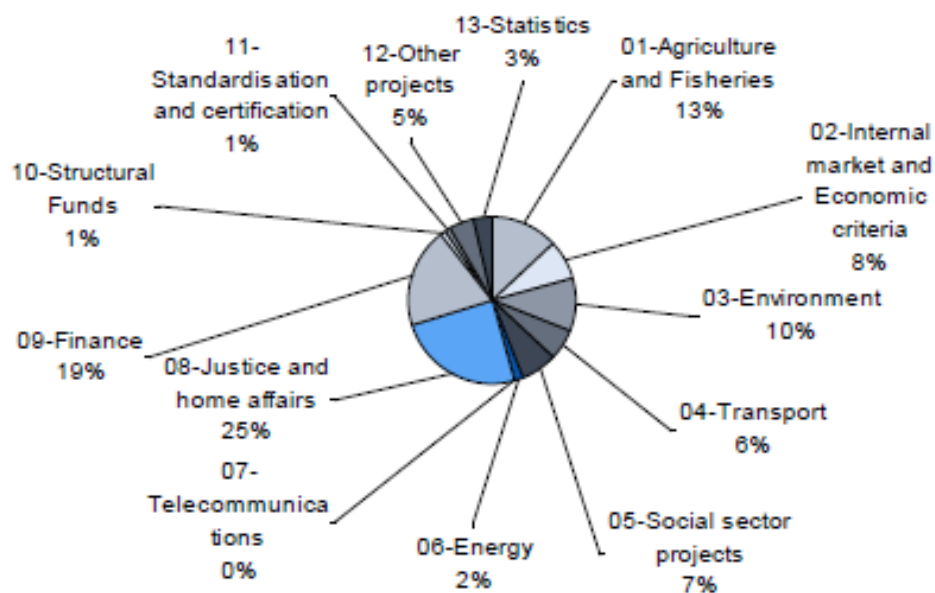
**Table 1.4:** Anteil der Twinning (TW) Projekte an Technischer Hilfe (TA) insgesamt 2005–2008 nach Ländern

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 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.



**Figure 1.4:** Verteilung der Twinning-Projekte (inkl. Twinning light) nach Sektor

Quelle: EPEC 2011: 8

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 (Abb. Xx), 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.

#### 1.4.2 IPA – Instrument für Pre-Accession Assistance

Das Programm IPA ersetzt die bis 2006 geltenden Instrumente PHARE, ISPA<sup>11</sup>, SAPARD<sup>12</sup>, 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;
- die Accession Partnerships (vgl. European Commission 2011).

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)

---

<sup>11</sup> ISPA: Instrument for Structural Policies for Pre-Accession.

<sup>12</sup> SAPARD: Special Accession Programme for Agriculture & Rural Development.

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 Struktur- und Regionalentwicklung 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:

**Table 1.5:** Mehrjähriger indikativer Finanzrahmenplan 2011–2013, länderübergreifend.

<b>Indikative finanzielle Zuwendung pro Sektor (in Millionen EUR)</b>			
	<b>2007–2010</b>	<b>2010–2013</b>	
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%
<b>Gesamt</b>	<b>640,41</b>	<b>502,97</b>	<b>100%</b>

Quelle: European Commission 2010a: 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“<sup>13</sup>.

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);
- Technische Hilfe (EPEC 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.

**Table 1.6:** 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.

13 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/countries/ipa\\_miff\\_081106\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/countries/ipa_miff_081106_en.pdf) (Aufgerufen 11.12.2012)



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).

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 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.).

### **1.4.3 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).

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).

#### 1.4.4 Abgeschlossene Programme für den Westbalkan

Herausragende bereits abgeschlossene Programme zur Heranführung beitragswilliger 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.

##### 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:

**Table 1.7:** 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).

## PHARE

Als Hauptinstrument der EU zur Heranführung der Kandidatenländer aus Zentral- und Osteuropa an die EU diente das PHARE-Programm<sup>14</sup>. 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 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/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/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.“<sup>15</sup>

In einer Evaluierung von PHARE-Projekten zur Verwaltungsmodernisierung in fünf Beitrittsländern<sup>16</sup> 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:

---

<sup>14</sup> Le phare (franz.) bedeutet Leuchtturm.

<sup>15</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/2004\\_and\\_2007\\_enlargement/e50004\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50004_en.htm) (Aufgerufen: 19.8.2012).

<sup>16</sup> Estland, Lettland, Litauen, Polen und Slowakei.

**Table 1.8:** Evaluierung von PHARE-Projekten zur Verwaltungsmodernisierung in CEE

	Anzahl Projekte	Effi- ciency	Effec- tiveness	Impact	Nach- haltigkeit	Durch- schnitt
<b>Land</b>						
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
<b>Projektarten</b>						
Rechtliche und orga- nisatorische 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
<b>Zuwendungsempfänger</b>						
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
<b>Durchschnitt (alle Projekte)</b>	40	3,3	3	2,3	2	2,6
1 (sehr schlecht), 2 (eher schlecht), 3 (angemessen), 4 (gut), 5 (sehr gut)						

Quelle: IPS 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 1999: 98).

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 1999: 103).

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

## **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). 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 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).

**Table 1.9:** CARDS Mittelzuweisungen Albanien, Mazedonien (2002-2006) und Montenegro (2005-2006), nach Sektoren in Millionen Euro

<b>Albanien</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005-6</b>
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
<b>Mazedonien</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005-6</b>
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
<b>Montenegro</b>	<b>2005-6</b>			
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](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.

#### 1.4.5 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 Förderprogrammen 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 ver-

wunderlich. 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.



## Bibliography

- [01a] *Europäisches Regieren. Ein Weißbuch.* Europäische Kommission. Brüssel, 2001.
- [01b] *Assessment of the European Union PHARE Programmes. Thematic Report on Public Administration Reform.* OMAS Consortium. Brüssel, 2001.
- [01c] *Strategie Albanien 2001 – 2004.* DEZA (Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit), Zürich, 2001.
- [03] *Public Administration Reform Strategy in Montenegro 2002-2009.* Government of Montenegro. Podgorica, 2003.
- [04a] *National Strategy for European Integration of the Republic of Macedonia.* Republic of Macedonia. Skopje, 2004.
- [04b] *Public Administration in the Balkans: Overview.* OECD/SIGMA. Paris, 2004.
- [05a] *Albanien. Fortschrittsbericht.* Europäische Kommission. Brüssel, 2005.
- [05b] *Guide to the main administrative structures required for implementing the acquis.* Informal working document. European Commission. 2005.
- [05c] *Guide to the main administrative structures required for implementing the Acquis.* Informal working document. Europäisches Parlament. Brussels, 2005.
- [06a] *Accompanying measures in the context of Bulgaria and Romania's Accession.* European Commission. Brussels, 2006.
- [06b] *Enlargement Strategy and Main Challenges 2006 – 2007.* European Commission. Brussels, 2006.
- [06c] *Former Yugoslav Republic of Macedonia. Annual Programme.* EAR (European Agency for Reconstruction). Brussels, 2006.
- [06d] *Albanien Landesprogramm 2007–2009.* OEZA. Wien, 2006.
- [06e] *Sector Fiche 1.2. to Action Programme 2006 for the Former Yugoslav Republic of Macedonia.* European Commission. Brussels, 2006.
- [07a] *Die Erweiterung verstehen. Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union.* Europäische Kommission. Brüssel, 2007.
- [07b] *“Evaluation of Public Administration Reforms in Macedonia”. In: Analytica.* Skopje, 2007.
- [07c] *Sonderbericht über die Verwaltung des Programms CARDS durch die Kommission, zusammen mit den Antworten der Kommission.* Europäischer Rechnungshof. 2007.
- [08a] *Albania: General Administrative Framework, Assessment Report.* OECD/SIGMA. Paris, 2008.

- [08b] *Montenegro: General Administrative Law Framework, Assessment Report*. OECD/SIGMA. Paris, 2008.
- [08c] *Montenegro: Public Service, Assessment Report*. OECD/SIGMA. Paris, 2008.
- [08d] *Referat Angelegenheiten der EU*. Senatskanzlei Berlin. 2008. URL: <http://www.berlin.de/rbmskzl/europa/foerderprogramme/ipa.html>.
- [09a] *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*. European Commission. Brussels, 2009.
- [09b] *Comments by the Albanian delegation to the Parliamentary Assembly on the preliminary draft report*. Government of Albania. Brussels, 2009.
- [09c] *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*. European Commission. Brussels, 2009.
- [09d] *Institution Building in the Framework of European Union Policies: Common Twinning Manual*. European Commission. Brussels, 2009.
- [09e] *Albania: Public Service, Assessment Report*. OECD/SIGMA. Paris, 2009.
- [09f] *Montenegro Early Parliamentary Elections 29 March 2009. Election Observation Mission Final Report*. OSCE/ODIHR. 2009.
- [09g] "Rightsizing Public Administration in Macedonia. A reform postponed to an uncertain time". In: *Analytica*. Skopje, 2009.
- [09h] *Views on European Enlargement, Summary*. Eurobarometer. Brüssel, 2009.
- [10a] *Accessing Integration. Problems and Solutions to Adapting IPA in Albania, Bosnia and Herzegovina, Montenegro and Macedonia*. European Movement Albania. Tirana, 2010.
- [10b] *Analytical Report accompanying the Commission Opinion on Albania's application for membership of the European Union*. European Commission. Brussels, 2010.
- [10c] *Balkan Monitor. Insights and Perceptions: Voices of the Balkans*. Gallup. Brüssel, 2010.
- [10d] *Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2011-2013 Multi-Beneficiary*. European Commission. Brussels, 2010.
- [10e] *Mid-term Meta Evaluation of IPA Assistance*. HTSPE. Hempstead, 2010.
- [10f] *Nations in Transit 2010 - Albania*. Freedom House, 2010. URL: <http://www.refworld.org/docid/4d53f01f0.html> (visited on 10/17/2013).
- [10g] *Assessment Albania. Civil Service and Administrative Law*. OECD/SIGMA. Paris, 2010.
- [10h] *Assessment Montenegro. Civil Service and Administrative Law*. OECD/SIGMA. Paris, 2010.
- [10i] *Assessment the former Yugoslav Republic of Macedonia*. OECD/SIGMA. Paris, 2010.
- [11a] *Entschließung vom 9. März 2011 zum Prozess der Integration Montenegros in die Europäische Union in: Amtsblatt der Europäischen Union*. Europäisches Parlament. 2011.

- [11b] *Evaluation to support the preparation of pre-accession financial instruments beyond 2013*. EPEC - European Policy Evaluation Consortium. Brüssel, 2011.
- [11c] *Mid-term Meta Evaluation of IPA Assistance*. European Commission. 2011. URL: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/phare/evaluation/20110912\\_meta\\_eval\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/20110912_meta_eval_final.pdf).
- [11d] "Newsletter: Public Administration Reform and EU Integration". In: *Analytica*. Skopje, 2011.
- [11e] *Assessment Albania*. OECD/SIGMA. Paris, 2011.
- [11f] *Assessment Montenegro*. OECD/SIGMA. Paris, 2011.
- [11g] *Macedonia Early Parliamentary Election 5 June 2011. Election Observation Mission Final Report*. OSCE/ODIHR. 2011.
- [11h] *Standard Summary Project Fiche – IPA centralised programmes Project Fiche: 3, Montenegro*. European Commission. Brussels, 2011.
- [11i] *Strategy of Public Administration in Montenegro 2011-2016 „AURUM“*. Government of Montenegro. Podgorica, 2011.
- [11j] *The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2011 Progress Report*. European Commission. Brussels, 2011.
- [12a] *Fiscal Decentralization for Local Development*. Republic of Macedonia. Skopje, 2012.
- [12b] *Head of OSCE Presence in Albania welcomes adoption of administrative court law, press release*. OSCE Presence in Albania. Tirana, 2012.
- [12c] *Worldwide Governance Indicators*. Weltbank. 2012. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm> (visited on 11/29/2012).
- [95] *Pressemitteilung 16.12.1995*. Europäischer Rat. Madrid, 1995.
- [99a] *An Evaluation of Phare Public Administration Reform Programmes, Final Report*. IPS (Office of International Policy Services). Brüssel, 1999.
- [99b] *European Principles for Public Administration, SIGMA Papers No.27*. OECD/SIGMA. Paris, 1999.
- [Ape07] Apelblat, Mose. "Public Administration Reform. A Rethink for the Broader Approach of Governance and Public Sector Reform". unveröffentlichtes Diskussionspapier. Brüssel, 2007.
- [Ape09] Apelblat, Mose. "Proposal for co-ordination function in DG ELARG for public administration reform (PAR)". unveröffentlichtes Diskussionspapier. Brüssel, 2009.
- [Bar01] Barker, Elisabeth. "The origin of the Macedonian dispute". In: *The New Macedonian Question*. Ed. by James Pettifer. Basingstoke, New York, 2001, pp. 3–14.
- [Bat98] Batalden, Stephen. "Framing the Macedonian Question: Myth and History in the Balkans". In: *Balkan Currents, Studies in History, Culture and Society of a Divided Land*. Ed. by Lawrence Tritle. Los Angeles, 1998, pp. 119–133.
- [BD03] Bossart, Danielle and Demmke, Christoph. *Civil Service in the Accession States. New Trends and the Impact of the Integration Process*. Maastricht, 2003.

- [Bec09] Bechev, Dimitar. *Historical Dictionary of the Republic of Macedonia*. Lanham, Toronto, Plymouth, 2009.
- [Bec90] Beckmann-Petey, Monika. *Der jugoslawische Föderalismus*. München, 1990.
- [Bey94] Beyme, Klaus von. "Ansätze zu einer Theorie der Transformation der ex-sozialistischen Länder Osteuropas". In: *Systemwechsel: Theorien, Ansätze und Konzeptionen*. Ed. by Wolfgang Merkel. Vol. 1. Opladen, 1994, pp. 141–173.
- [BG01] Brusis, Martin and Galer, Nathan. "Southeastern Europe and the European Union: Problems, Actors, Policies". In: *Beyond EU-Enlargement Vol.2. The Agenda of Stabilisation for South Eastern Europe*. Ed. by Wim van Meurs. 2001.
- [Bib99] Biberaj, Elez. *Albania in Transition. The Rocky Road to Democracy*. Oxford, 1999.
- [BJ05] Bogumil, Jörg and Jann, Werner. *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden, 2005.
- [Bla29] Blaisdell, Donald. *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, 1929.
- [Bla69] Borislav Blagojević, ed. *Law on General Administrative Procedure*. Belgrad, 1969.
- [BM02] Bogner, Alexander and Menz, Wolfgang. "Das Theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensform, Interaktion". In: *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*. Opladen: Bogner, Alexander, Littig, Beate, and Menz, Wolfgang, 2002, pp. 33–71.
- [Boe96] Boeckh, Katrin. *Von den Balkankriegen zum Ersten Weltkrieg. Kleinstaatenpolitik und ethnische Selbstbestimmung auf dem Balkan*. Oldenbourg, 1996.
- [Bör00] Börzel, Tanja. "Europäisierung und innerstaatlicher Wandel, Zentralisierung und Entparlamentarisierung?" In: *Politische Vierteljahresschrift (PVS)*. Vol. 2. June 2000, pp. 225–250.
- [BR00] Börzel, Tanja and Risse, Thomas. "When Europe hits home: Europeanization and domestic change". In: *European Integration Online Paper 4*. European University Institute Florenz, 2000.
- [BR07] Börzel, Tanja and Risse, Thomas. "Europeanization: The Domestic Impact of European Union Politics". In: *Handbook of European Union Politics*. Ed. by Knud Jorgensen, Mark Pollak, and Ben Rosamond. London, Thousand Oaks, New Delhi, 2007, pp. 483–504.
- [Bre13] Brepohl, Friedrich Wilhelm. *Von der Theokratie zum Königtum. Ein Überblick über die geschichtliche Entwicklung Montenegros nebst einer Randglosse zur Skutari-Frage*. Leipzig, 1913.
- [Bru02] Brusis, Martin. "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 (2002), pp. 531–559.

- [Bru05] Brusis, Martin. "The instrumental use of European Union conditionality: regionalization in the Czech Republic and Slovakia". In: *East European Politics & Societies* 19.2 (2005), pp. 291–316.
- [Bru09] Brusis, Martin. "Indirekte Effekte der EU-Beitrittskonstellation für die Demokratien in Beitrittsländern". In: *Externe Faktoren der Demokratisierung*. Ed. by Gero Erdmann and Marianne Keuner. Baden-Baden, 2009, pp. 195–212.
- [Bul07] Bulmer, Simon. "Theorizing Europeanization". In: *Europeanization: New research agendas* (2007). Ed. by Paolo Graziano and Marten Vink, pp. 46–58.
- [But08] Butiu, Ciresica. "DG ADMIN's perspective on Public Administration Reform in enlargement countries". In: *2nd SIGMA networking seminar 27-28 November*. Paris, 2008.
- [Cal01] Calic, Marie-Janine. "Der Stabilitätspakt für Südosteuropa. Eine erste Bilanz". In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Vol. 13-14: *Südosteuropa - Türkei - Naher Osten*. 2001, pp. 9–16.
- [Cal10] Calic, Marie-Janine. *Geschichte Jugoslawiens im 20. Jahrhundert*. Bonn, 2010.
- [Car09] Cardona, Francisco. "Integrating national administrations into the European Administrative Space". In: *SIGMA Conference on Public Administration Reform and European Integration, Budva, Montenegro 26-27 March 2009*. 2009.
- [Che19] Chekrezi, Constantine. *Albania. Past and present*. New York, 1919.
- [CJ03] Cooper, Chris and Johansen, Mikael. *An Evaluation of Completed Twinning Projects*. 2003.
- [Cla51] Clark, David. *Plane and Geodetic Surveying for Engineers*. Vol. 2. London, 1951.
- [Coo06] Coombes, David. "Redesigning technical Assistance for Professional Public Administration in CEE and the CIS". In: *Paper for 14th Annual Conference of NISPA*. Ljubljana, 2006.
- [COW08] COWI, ed. *Ad Hoc Evaluation of the CARDS Programmes. Country: Albania*. Brussels, 2008.
- [Cza10] Czada, Roland. "Good Governance als Leitkonzept für Regierungshandeln: Grundlagen. Anwendungen. Kritik". In: *Governance–Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung* (2010), pp. 201–224.
- [Cze01] Czerwick, Edwin. *Bürokratie und Demokratie: Grundlegung und theoretische Neustrukturierung der Vereinbarkeit von öffentlicher Verwaltung und demokratischem System*. Berlin, 2001.
- [Dee95] Deeke, Axel. "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* (1995), pp. 7–22.
- [DGW06] Dimitrov, Vesselin, Goetz, Klaus H., and Wollmann, Helmut. *Governing after Communism. Institutions and Policymaking*. Lanham, 2006.

- [DH94] Dunleavy, Patrick and Hood, Christopher. "From Old Public Administration to New Public Management". In: *Public Money & Management, July-September (1994)*, pp. 9–16.
- [Dic98] Dickel, Karl. *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, 1898.
- [DID06] Dhimitri, Albana, Ikonomi, Belinda, and Dhuka, Majlinda. *Regional Development Policy Performance in Albania*. Tirana, 2006.
- [Dim02] Dimitrova, Antoaneta. "Governance by Enlargement? The case of the administrative capacity requirement in the EU's Eastern enlargement". In: *West European Politics* 25 (2002), pp. 171–90.
- [Dim04] Dimitrova, Antoaneta. "Enlargement driven change and post communist transformations: A new perspective". In: *Driven to Change: The European Union's Enlargement Viewed from the East*. Ed. by Dimitrova Antoaneta. Manchester, 2004, pp. 1–17.
- [Dim05] Dimitrova, Antoaneta. "Europeanization and Civil Service Reform in Central and Eastern Europe". In: *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ed. by Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier. Ithaca and London, 2005, pp. 71–91.
- [Dim11] Dimeski, Branko. "Public Administration Reform Process in Macedonia: Between Politics and Good Governance". In: *International Journals of Politics and Good Governance* 2 (2011), pp. 1–14.
- [DL00] Diamandouros, Nikiforos and Larrabee, Stephen. "Political culture and democratization in the Balkans". In: *Experimenting with Democracy: Regime Change in the Balkans*. Ed. by Geoffrey Pridham and Tom Gallagher. London, 2000, pp. 24–65.
- [DMU08] Džankić, Jelena, Muk, Stevo, and Uljarević, Daliborka. *Public Administration in Montenegro: salary schemes, reward systems and opportunities for professional advancement in law and practice*. Podgorica: Institut Alternativa, 2008.
- [Dob01] Dobrkovic, Nina. "Yugoslavia and Macedonia in the years 1991-6: from brotherhood to neighbourhood". In: *The New Macedonian Question*. Ed. by James Pettifer. New York: Basingstoke, 2001, pp. 79–95.
- [DOOr03] D'Orta, Carlo. "What Future for the European Administrative Space". In: *EIPA, Working Paper* (2003).
- [DP04] Dimitrova, Antoaneta and Pridham, Geoffrey. "International Actors and Democracy Promotion in Central and Eastern Europe: The Integration Model and its Limits". In: *Democratization* 5 (2004), pp. 91–112.
- [EN] Emerson, Michael and Noutcheva, Gergana. "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.

- [FA02] Faroqhi, Suraiya and Adanir, Fikret. *The Ottomans and the Balkans, A discussion of Historiography*. Leiden, 2002.
- [Fis84] Fischer, Bernd. *King Zog and the Struggle for Stability in Albania*. New York, 1984.
- [Fli08] Flick, Uwe. *Triangulation. Eine Einführung*. Wiesbaden, 2008.
- [Fli10] Flick, Uwe. *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung*. Hamburg, 2010.
- [Fou73] Foucault, Michel. *Archäologie des Wissens*. Baden-Baden, 1973.
- [FR03] Featherstone, Kevin and Radaelli, Claudio. *The Politics of Europeanization*. Oxford, 2003.
- [Fre07] Freund, Reiner. *European Agency for Reconstruction. Delivering on Promises: The European Agency for Reconstruction in Montenegro*. 2007. URL: [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/publications/main/documents/EAR-Article-Montenegro\\_Sept2007.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/publications/main/documents/EAR-Article-Montenegro_Sept2007.pdf) (visited on 08/19/2012).
- [GL10] Gläser, Jochen and Laudel, Grit. *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse*. Wiesbaden, 2010.
- [Goe01a] Goetz, Karl Heinz. "European Integration and national executives: a cause in search of an effect?" In: *West European Politics* 23.4 (2001): *Special Issue: Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*, pp. 211–231.
- [Goe01b] Goetz, Karl Heinz. "Making sense of post-communist central administration: modernization, Europeanization or Latinization?" In: *Journal of European public policy* 8.6 (2001), pp. 1032–1051.
- [Gra01] Grabbe, Heather. "How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity". In: *Journal of European Public Policy* 8.6 (2001), pp. 1013–1031.
- [Gra02] Grabbe, Heather. "European Union Conditionality and the Acquis Communautaire". In: *International Political Science Review* 3 (2002), pp. 249–252.
- [Gra03] Grabbe, Heather. "Europeanisation goes East: power and uncertainty in the EU accession process". In: *The Politics of Europeanisation*. Ed. by Kevin Featherstone and Claudio Radaelli. Oxford, 2003, pp. 303–31.
- [Gra05] Grabbe, Heather. *The EU's transformative power: Europeanization through conditionality in Central and Eastern Europe*. Basingstoke, 2005.
- [Gra99] Grabbe, Heather. *A Partnership for Accession? The Implications for Conditionality for the Central and Eastern European Applicants*. RSC Working Paper 99/12. Florenz, 1999.
- [Gro75] Grothusen, Klaus-Detlev. *Südosteuropa-Handbuch. Jugoslawien*. Göttingen, 1975.
- [GW01] Goetz, Karl Heinz and Wollmann, Helmut. "Governmentalizing Central Executives in Post-Communist Europe: A Four-Country Comparison". In: *Journal of European Public Policy* 8.6 (2001), pp. 864–887.
- [Gyö09] György, Jenei. *A Post-accession Crisis? Political Developments and Public Sector Modernization in Hungary*. Working Paper No. 67. Bamberg Economic Research Group on Government and Growth. 2009.

- [Has54] Hasluk, Margret. *The unwritten law of Albania*. Cambridge, 1954.
- [Hel10] Hellmut Wollmann, Sabine Kuhlmann und. "Verwaltung in Europa. Verwaltungssysteme und -reformen in vergleichender Perspektive". German. In: *Studienkurs an der Fern-Universität Hagen* (2010).
- [Hen04] Hensell, Stephan. "Periphere osteuropäische Staaten, Zum patrimonialen Sozialismus und seiner Transformation". In: *WeltTrends* 45 (2004), pp. 11–24.
- [Hen09] Hensell, Stephan. "Die Willkür des Staates. Herrschaft und Verwaltung in Osteuropa". In: (2009).
- [Hen99] Hensell, Stephan. *Staatenbildung und Staatszerfall in Albanien. Zur Theorie des Staates in Übergangsgesellschaften*. Hamburg, 1999.
- [Her00] Hermanns, Harry. "Interviewen als Tätigkeit". In: *Qualitative Forschung – Ein Handbuch*. Ed. by Uwe et al Flick. Hamburg, 2000, pp. 360–369.
- [Hér01] Héritier, Adrienne et al. *Differential Europe: EU Impact on National Policy Making*. Lanham, 2001.
- [Hil06] Hill, Hermann. *Nachhaltige Verwaltungsmodernisierung*. Discussion Paper. Speyer, 2006.
- [HNS04] Edgar Hösch, Karl Nehring, and Holm Sundhausen, eds. *Lexikon zur Geschichte Südosteuropas*. Wien, Köln, Weimar, 2004.
- [Hop82] Hopf, Christel. "Norm und Interpretation. Einige methodische und theoretische Probleme der Erhebung und Analyse subjektive Interpretationen in qualitativen Untersuchungen". In: *Zeitschrift für Soziologie* 1 (1982), pp. 307–329.
- [Hox02] Hoxha, Artan. *Local Self-Government and Decentralization. The Case of Albania. History, Reforms and Challenges*. Tirana, 2002.
- [HR96] Hall, P. A. and R., Taylor R. C. "Political Science and the Three New Institutionisms". In: *Political Studies* 44 (1996), pp. 936–57.
- [Hun91] Huntington, Samuel. *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma, 1991.
- [Hus05] Huszák, Loretta. "EU-induzierter politischer Wandel in den neuen Mitgliedstaaten. Von der Transformation zu den neoinstitutionellen Ansätzen". In: *Die Transformation nationaler Politik. Europäisierungsprozesse in Mitteleuropa*. Ed. by Cyrus Salimi-Asl. Berlin, 2005, pp. 51–76.
- [Hus10] Huszka, Beata. *The next enlargement round – the Balkan Challenge*. Center for EC Enlargement Studies. Budapest, 2010.
- [Jar99] Jarvis, Christopher. *The Rise and Fall of the Pyramid Schemes in Albania*. IMF Working Paper. Washington, 1999.
- [Jic83] Jick, Thomas. "Mixing Qualitative and Quantitative Methods: Triangulation in Action". In: *Qualitative Methodology*. Ed. by John van Maanen. London, Thousand Oakes, New Dehli, 1983.
- [Kas92] Kaser, Karl. *Hirten, Kämpfer, Stammeshelden. Ursprünge und Gegenwart des balkanischen Patriarchats*. Wien, 1992.



- [Kel04] Kelley, Judith. "International Actors on the domestic Scene: Membership Conditionality and Socialisation by International Institutions". In: *International Organization* 3 (2004), pp. 425–57.
- [Kel08] Kelle, Udo. *Die Integration qualitativer und quantitativer Methoden in der empirischen Sozialforschung. Theoretische Grundlagen und methodologische Konzepte*. Wiesbaden, 2008.
- [KH02] Kinder, Hermann and Hilgemann, Werner. *dtv-Atlas-Weltgeschichte, Band 2. Von der Französischen Revolution bis zur Gegenwart*. München, 2002.
- [Kil98] Killick, Tony. *Aid and the Political Economy of Policy Change*. London, New York, 1998.
- [Kir28] Kirch, Paul. *Krieg und Verwaltung in Serbien und Mazedonien 1916-1918*. Stuttgart, 1928.
- [KKM07] Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart, and Mastruzzi, Massimo. *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006*. World Bank Policy Research Working Paper No. 4280. 2007.
- [KL01] Knill, Christoph and Lenschow, A. "Adjusting to EU environmental policy: Change and persistence of domestic administration". In: *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*. Ed. by Maria Green Cowles, James Caporaso, and Thomas Risse. Ithaca, 2001, pp. 116–36.
- [KM03] Kempe, Iris and Meurs, Wim van. "Europe beyond EU Enlargement". In: *Prospects and Risks Beyond EU Enlargement. Southeastern Europe: Weak States and Strong International Support*. Ed. by Wim van Meurs. Opladen, 2003, pp. 11–75.
- [Kne07] Kneuer, Marianne. *Demokratisierung durch die EU, Süd- und Ostmitteleuropa im Vergleich*. Wiesbaden, 2007.
- [Kne09] Kneuer, Marianne. "Externe Faktoren der Demokratisierung – zum Stand der Forschung". In: *Externe Faktoren der Demokratisierung*. Ed. by Gero Erdmann and Marianne Kneuer. Baden-Baden, 2009, pp. 9–35.
- [Kni01] Knill, Christoph. *The Europeanization of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge, 2001.
- [Koc08] Kochenov, Dimitry. *EU Enlargement and the Failure of Conditionality. Pre-accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*. Alphen aan den Rijn, 2008.
- [Koh00] Kohler-Koch, Beate. "Europäisierung: Plädoyer für eine Horizonterweiterung". In: *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung*. Ed. by Michèle Knodt and Beate Kohler-Koch. Frankfurt a.Main, New York, 2000, pp. 11–31.
- [Kön06] Königová, Lucie. *Twinning Projects: Analyzing the Experience of „Old“ EU Member States and Evaluating Benefits of Twinning Out for the Czech Republic*. Prag, 2006.
- [Kön92] König, Klaus. "The Transformation of a „Real-Socialist“ Administrative System into a Conventional Western European System". In: *International Review of Administrative Sciences* 58 (1992), pp. 147–176.

- [Kop05] Koprić, Ivan. "Administrative Justice on the Territory of Former Yugoslavia". In: *Sigma Workshop in Budva*. Zagreb, 2005, pp. 4–6.
- [Kre04] Kreile, Michael. "Die Osterweiterung der Europäischen Union". In: *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*. Ed. by Werner Weidenfeld. Bonn, Berlin, (2004), pp. 650–672.
- [Kru11] Kruse, Jan. *Reader „Einführung in die Qualitative Interviewforschung“*. Freiburg, 2011.
- [Kub03] Paul Kubicek, ed. *The European Union and Democratization*. New York, 2003.
- [Kuh03a] Kuhlmann, Sabine. *Rechtsstaatliches Verwaltungshandeln in Ostdeutschland. Eine Studie zum Gesetzesvollzug in der lokalen Bauverwaltung*. Opladen, 2003.
- [Kuh03b] Kuhlmann, Sabine. *Rechtsstaatliches Verwaltungshandeln in Ostdeutschland. Eine Studie zum Gesetzesvollzug in der lokalen Bauverwaltung*. Opladen, 2003.
- [KW10] Kuhlmann, Sabine and Wollmann, Hellmut. *Verwaltung in Europa. Verwaltungssysteme und –reformen in vergleichender Perspektive*. Studienkurs an der Fern-Universität Hagen. 2010.
- [Lam00] Lampe, John. *Yugoslavia as History. Twice there was a Country*. Cambridge, 2000.
- [Lav04] Lavenex, S. "EU external governance in 'wider Europe'". In: *Journal of European Public Policy* 11.4 (2004), pp. 680–701.
- [LB98] Lippert, Barbara and Becker, Peter. "Structured Dialogue Revisited: the EU's Politics of Inclusion and Exclusion". In: *European Foreign Affairs Review* 3.3 (1998), pp. 341–365.
- [Lib91] Libal, Wolfgang. *Das Ende Jugoslawiens. Chronik einer Selbstzerstörung*. Wien, 1991.
- [Lin02] Linden, Ronald. *Norms and Nannies. The Impact of International Organizations on the Central and Eastern European States*. Lanham, 2002.
- [Lis07] Lissabon, Vertrag von. *Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*. 2007. URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/358380/publicationFile/3092/vertrag-von-lissabon.pdf>.
- [LS95] Barbara Lippert and Heinrich Schneider, eds. *Monitoring Association and Beyond. The European Union and the Visegrád States*. Bonn, 1995.
- [LS96] Linz, Juan and Stepan, Alfred. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimor, 1996.
- [LU04] Lippert, Barbara and Umbach, Gaby. "Verwaltungen in Mittel- und Osteuropa unter Europäisierungsdruck: Phasen – nationale Differenzierungen – Szenarien". In: *integration* 27.1-2 (2004), pp. 56–74.
- [LU05] Lippert, Barbara and Umbach, Gaby. *The pressure of Europeanization: from post-communist state administrations to normal players in the EU system*. Baden-Baden, 2005.
- [Luc01] Otto Luchterhand, ed. *Verwaltung und Verwaltungsrecht im Erneuerungsprozeß Osteuropas*. Berlin, 2001.

- [LUW01] Lippert, Barbara, Umbach, Gaby, and Wessels, Wolfgang. "Europeanization of CEE executives: EU membership negotiation as a shaping power". In: *Journal of European Public Policy* 8.6 (2001), pp. 980–1012.
- [Mai04] Mair, Peter. "The Europeanization Dimension". In: *Journal of European Public Policy* 11.2 (2004), pp. 337–348.
- [Mal10] Malahova, Maja. *Jahresbericht der Kommission für Beschwerden an öffentlichen Beschaffungen*. Skopje, 2010.
- [Man05] Mangenot, Michel. *Öffentliche Verwaltungen und Dienstleistungen von allgemeinem Interesse: welche Europäisierung?* Maastricht, 2005.
- [Mar04] Markic, Lovren. *National Case-Study: Public Administration in the Republic of Macedonia*. Skopje, 2004.
- [Mar12] Marwedel, Hanna. *Die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen der EU in den Staaten des Westlichen Balkans*. Dissertation. Hamburg, 2012.
- [May98] Mayhew, Alan. *Recreating Europe. The European Union's policy towards Central and Eastern Europe*. Cambridge, 1998.
- [Mén96] Mény, Yves. "Introduction". In: *Adjusting to Europe: The impact of the European Union on national institutions and policies*. Ed. by Yves Mény, Pierre Muller, and Jean-Louis Quermone. London, 1996, pp. 1–24.
- [Mey06] Meyer-Sahling, Jan-Hinrik. "The Institutionalisation of Political Discretion in East-Central European Civil Services: The Case of Hungary". In: *Public Administration* 84.3 (2006), pp. 693–716.
- [Mey08a] Meyer-Sahling, Jan-Hinrik. "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 (2008), pp. 1–33.
- [Mey08b] Meyer-Sahling, Jan-Hinrik. "Varieties of Legacies: A Critical Review of Public Administration Reform in East Central Europe". In: *EUI Working Papers*. Florenz, 2008.
- [Mey12] Meyer-Sahling, Jan-Hinrik. "Civil Service Professionalisation in the Western Balkans". In: *SIGMA Paper No. 48*. Paris, 2012.
- [MN02] Meuser, Michael and Nagel, Ulrike. "Experteninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion". In: *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*. Ed. by Alexander Bogner, Beate Littig, and Wolfgang Menz. Opladen, 2002, pp. 71–95.
- [MO89] March, James and Olsen, Johan. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York, 1989.
- [Møl08] Møller, Bjørn. "European Security: The Role of the European Union". In: *Danish Institute for International Studies, Working Paper 29*. Kopenhagen, 2008.
- [Mor04] Morrissey, Olivier. "Conditionality and Aid Effectiveness Re-evaluated". In: *World Economy* 27 (2004), pp. 153–171.
- [MP99] Merkel, Wolfgang and Puhle, Hans-Jürgen. *Von der Diktatur zur Demokratie*. Opladen, Wiesbaden, 1999.

- [Mun08] Mungiu-Pippidi, Alina. "The EU as a Transformation Agent. Lessons learned from governance reforms in East Central Europe". In: *Hertie School of Governance – working papers*, No. 33. 2008.
- [Muš08] Muš, Jan. "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, 2008, pp. 7–24.
- [MV03] Moravcsik, Andrew and Vachudova, Milada. "National interests, state power and 'EU enlargment'". In: *East European Politics and Societies* 17.1 (2003), pp. 42–57.
- [Nou07] Noutcheva, Gergana. *Fake, Partial and Imposed Compliance. The Limits of the EU's Normative Power in the Western Balkans*. CEPS Working Document No. 274. 2007.
- [OA90] Opitz, Alfred and Adlgasser, Franz. *Der Zerfall der europäischen Mitte. Staatenrevolution im Donauraum. Berichte der Sächsischen Gesandtschaft in Wien 1917-1919*. Graz, 1990.
- [ODo99] O'Donnell, James. *A coming of Age. Albania under Enver Hoxha*. New York, 1999.
- [Ols02] Olsen, Johan. "The many faces of Europeanization". In: *Journal of Common Market Studies* 40.5 (2002), pp. 921–952.
- [Opf05] Opfer, Björn. *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*. 2005.
- [Pap02] Papadimitriou, Dimitris. *Exporting Europeanisation: EU Enlargement, the Twinning Exercise and Administrative Reform in Eastern Europe*. Turin, Bradford, 2002.
- [Phi05] Phinnemore, David. *The Changing Dynamics of EU Enlargement, presentation to the conference: South East Europe: The EU's Next Enlargement*. Oxford, 2005.
- [Pri05] Pridham, Geoffrey. *Designing democracy: EU enlargement and regime change in post-communist Europe*. Basingstoke, 2005.
- [Pri07] Pridham, Geoffrey. "Change and Continuity in the European Union's Political Conditionality: Aims, Approach and Priorities". In: *Democratization* 14.3 (2007), pp. 446–471.
- [Pri08] Pridham, Geoffrey. "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*. Ed. by Severiano Teixeira Nuno. New York, 2008.
- [Pri91] Pridham, Geoffrey. "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*. Ed. by Geoffrey Pridham. London, 1991, pp. 1–29.
- [Pri95] Pridham, Geoffrey. "The International Context of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective". In: *The Politics of Democratic Consolidation, Southern Europe in Comparative Perspective*. Ed. by Richard Gunther, Nikiforos Diamanouros, and Hans-Jürgen Puhle. Baltimore, 1995, pp. 166–204.

- [Pri99] Pridham, Geoffrey. "The EU and Eastern Europe". In: *Democracy without Borders. Transnationalization and conditionality in new democracies*. Ed. by Jean Grugel. London, New York, 1999, pp. 59–75.
- [Put88] Putnam, Robert. "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games". In: *International Organisations* 3 (1988), pp. 427–460.
- [PZ02] Péteri, Gábor and Zentai, Violetta. "Lessons on Successful Reform Management". In: *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*. Ed. by Gábor Péteri. Budapest, 2002.
- [Rad00] Radaelli, Claudio. "Wither Europeanization? Concept stretching and substantive change". In: *European Integration Online Papers* 4.8 (2000), pp. 1–28.
- [Ram11] Ramet, Sabrina. *Die drei Jugoslawien. Eine Geschichte der Staatsbildungen und ihre Probleme*. München, 2011.
- [RCC01] Risse, Thomas, Cowles, Maria Green, and Caporaso, James. "Europeanization and domestic change: Introduction". In: *Transforming Europe: Europeanization and domestic change* (2001), pp. 1–20.
- [Reu86] Reuter, Jens. "Zur Reform des politischen Systems in Jugoslawien". In: *Südosteuropa. Zeitschrift für Gegenwartsforschung* 35.7/8 (1986), pp. 393–408.
- [Rog77] Roggemann, Herwig. "Die neuere Verfassungsentwicklung in Jugoslawien". In: *Verfassungs- und Verwaltungsreform in den sozialistischen Staaten*. Ed. by Friedrich-Christian Schroeder and Boris Meissner. Berlin, 1977, pp. 257–321.
- [RP07] Radaelli, Claudio and Pasquier, Romain. "Conceptual Issues". In: *Europeanization. New Research Agendas*. Ed. by Paolo Graziano and Marten Vink. Eastbourne, 2007, pp. 35–46.
- [RR99] Raadschelders, Jos and Rutgers, Mark. "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*. Ed. by Walter Kickert and Richard Stillman. Aldershot, 1999.
- [Sch04] Schmitz, Anna Ineke. "Union Serbien und Montenegro". In: ed. by Christian Meyer and Marcus Vogt. Speyer, 2004, pp. 105–139.
- [Sch08] Scheer, Tamara. "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 (2008).
- [Sch09a] Schirmer, Dominique. *Empirische Methoden der Sozialforschung. Grundlagen und Techniken*. Paderborn, 2009.
- [Sch09b] Schmitz, Andrea. "Entwicklungspolitische Konditionalität und Demokratisierung". In: *Externe Faktoren der Demokratisierung*. Ed. by Gero Erdmann and Marianne Kneuer. Baden-Baden, 2009, pp. 127–145.
- [Sch82] Schwanke, Helmut. "Zur Geschichte der österreichisch-ungarischen Militärverwaltung in Albanien (1916-1918)". Dissertation. Wien, 1982.

- [Sch97] Schulze, Holger. *Neo-Institutionalismus. Ein analytisches Instrument zur Erklärung gesellschaftlicher Transformationsprozesse*. Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin, Arbeitspapiere des Bereichs Politik und Gesellschaft Heft 4/1997. 1997.
- [SEK06] Schimmelfennig, Frank, Engert, Stefan, and Knobel, Heiko. *International Socialization in Europe: European Organizations, Political Conditionality, and Democratic Change*. Basingstoke, 2006.
- [Sel06] Selenica, Blerta. *Aspects of Reforming Public Administration in Albania*. Tirana, 2006.
- [Ska12] Skarica, Mihovil. "Public Administration Reform in a Fragile Institutional Framework". In: *Croatian and Comparative Public Administration* 2 (2012), pp. 361–389.
- [SM07] *A European Public Management Profession in the Making? The Role of Professional Academic Institutions in a Changing Scene of Public Sector Training*. EGPA-Konferenz "Public Administration and the Management of Diversity". 2007.
- [Sol03] Solana, Javier. In: *A Secure Europe in a Better World*, 20.06.2003. Thessaloniki: European Council, 2003. URL: [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/reports/76255.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/reports/76255.pdf).
- [SR99] Sevic, Zeljko and Rabrenovic, Aleksandra. "The Civil Service of Yugoslavia: Tradition vs. Transition". In: *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*. Ed. by Tony Verheijen. Cheltenham, 1999, pp. 47–82.
- [SS04] Schimmelfennig, Frank and Sedelmeier, Ulrich. "Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe". In: *Journal of European Public Policy* 11 (2004), pp. 669–687.
- [SS05a] Schimmelfennig, Frank and Sedelmeier, Ulrich. "Conclusions: The Impact of the EU on the Accession Countries". In: *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ed. by Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier. London, Ithaca, 2005, pp. 210–29.
- [SS05b] Schimmelfennig, Frank and Sedelmeier, Ulrich. "Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe". In: *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ed. by Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier. Ithaca, London, 2005, pp. 1–28.
- [SS05c] Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier, eds. *The Politics of European Union Enlargement: Theoretical Approaches*. London, 2005.
- [SS07] Schimmelfennig, Frank and Schweltnus, Guido. "Politiktransfer durch politische Konditionalität. Der Einfluss der EU auf die Nichtdiskriminierungs- und Minderheitenschutzgesetzgebung in Mittel- und Osteuropa". In: *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft* 38 (2007), pp. 271–296.
- [SST07] Scherman, Karin, Stimme, Gernot, and Thöndl, Michael. *Die Europäische Union. Institutionen-Verfahren-Akteure*. Wien, 2007.
- [Sta08] Stanislawski, Wojciech. "Montenegro". In: *The Western Balkans and The European Integration. Perspectives and Implications. Western Balkans in the policy of the EU and its member states*. Ed. by Office of the Committee for European Integration. Warschau, 2008, pp. 52–58.

- [Sta88] Staar, Richard. *Communist Regimes in Eastern Europe*. Stanford, 1988.
- [Sti06] Bertelsmann Stiftung, ed. *Bertelsmann Transformations- Index. Auf dem Weg zur marktwirtschaftlichen Demokratie*. Gütersloh, 2006.
- [Sti12a] Bertelsmann Stiftung, ed. *Bertelsmann Transformation Index. Ländergutachten Albanien*. Gütersloh, 2012.
- [Sti12b] Bertelsmann Stiftung, ed. *Bertelsmann Transformation Index. Ländergutachten Mazedonien*. Gütersloh, 2012.
- [Sti12c] Bertelsmann Stiftung, ed. *Bertelsmann Transformation Index. Ländergutachten Montenegro*. Gütersloh, 2012.
- [STL92] Steinmo, Sven, Thelen, Kathleen, and Longstreth, Frank. *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge University Press, 1992.
- [Sum08] Summa, Timo. *The European Union's 5th Enlargement – Lessons Learned*. Harvard Fellow Program. 2008.
- [Sve00] Sverdrup, Ulf. *Ambiguity and Adaptation – Europeanization of Administrative Institutions as Loosely Coupled Processes*, ARENA report No. 8. Oslo, 2000.
- [SZ10] Charles Sabel and Jonathan Zeitlin, eds. *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*. Oxford, 2010.
- [Sze08] Szente, Zoltán. "The effects of Europeanization on administrative culture – From Myths to Reality". In: ed. by Joachim Beck and Franz Thedieck. Baden-Baden, 2008, pp. 40–59.
- [Szp08] Szpala, Marta. "Macedonia". In: *The Western Balkans and The European Integration. Perspectives and Implications*. Ed. by Office of the Committee for European Integration. Warschau, 2008.
- [Töp12] Töpfer, Jochen. *Politische Eliten in Slowenien und Makedonien: Rationale oder symbolische Politik*. Wiesbaden, 2012.
- [Tor97] Torreblanca, José Ignaci. *The European Community and Central and Eastern Europe (1989-1993): Foreign Policy and decision making*. Madrid, 1997.
- [TT07] Tomalová, Eliška and Tulmets, Elsa. "Twinning Projects: Analysing the Experience of „old“ EU Member States and Evaluatin the Benefits of Twinning Out for the “new” EU Member States". In: *Institutional Dynamics and the Transformation of Executive Politics in Europe*. Ed. by Morten Egberg. Mannheim, 2007, pp. 379–429.
- [Tul05] Tulmets, Elsa. "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 (2005), pp. 54–90.
- [Tul06] *The European Neighbourhood Policy: A Framework for Modernisation? Workshop at the European University Institute, 1-2 December 2006*. Florenz, 2006.
- [UND95] UNDP. *Public Sector Management, Governance and Sustainable Human Development. A discussion paper. Management Development and Governance Division*. New York, 1995.

- [UNP03] UNPAN. *The critical role of Innovation and Public Administration in Economic and Social Development*. Beirut, 2003. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unescwa/unpan010862.pdf>.
- [Vac01] Vachudova, Milada. *The leverage of international institutions on democratizing states: Eastern Europe and the European Union*. RSCAS Working Paper No. 2001/22, European University Institute. Florenz, 2001.
- [Vac05] Vachudova, Milada. *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism*. Oxford, 2005.
- [Vav73] Vavpetič, Lado. "Jugoslawien. Arbeitsverhältnisse in der öffentlichen Verwaltung sowie in den übrigen öffentlichen Diensten". In: *Recht und System des öffentlichen Dienstes*. Ed. by Joseph et. al Kaiser. Baden-Baden, 1973, pp. 105–22.
- [VC03] Verheijen, Tony and Connaughton, Bernadette. "Public Administration Education and Europeanization: Prospects for the Emancipation of a Discipline?" In: *Public Administration* 81.4 (2003), pp. 833–851.
- [Ver06] Verheijen, Tony. *Administrative Capacity in the New EU Member States. The Limits of Innovation? World Bank Report*. Washington, 2006.
- [Ver09] Verheijen, Tony. "The what, when and how of governance in Europe and the CIS: a reform agenda sui generis". In: *Development & Transition* 12 (2009), pp. 2–5.
- [Vic95] Vickers, Miranda. *The Albanians. A modern History*. London, 1995.
- [Vol07] Vollmer, Claudia. "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, 2007.
- [Vol09] Vollmer, Claudia. "Verwaltungsentwicklung in Transformationsländern. Das Beispiel Dezentralisierung in Albanien". In: *Auslandsstudien als Anregung für Reformer, Schriftenreihe Moderne Verwaltungsentwicklung, Band 5*. Ed. by Monika Emde, Karl-Heinz Mintken, and Jürgen Reese. Münster, 2009, pp. 125–146.
- [Vuk09] Vuković, Svetlana. Vortrag. Budva, 2009. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/49/15/42755061.pdf>.
- [Wes08] Wessels, Wolfgang. *Das politische System der Europäischen Union*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2008.
- [Whi96] Whitehead, Laurence. "Three international dimensions of democratization". In: *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas* (1996), pp. 3–25.
- [Win92] Tom Winnifrith, ed. *Perspectives on Albania*. Hampshire, 1992.
- [You01] Youngs, Richard. *The EU and the Promotion of Democracy*. Oxford, 2001.
- [Zhe02] Zhelyakova, Antonia. "Islamization in the Balkans". In: *The Ottomans and the Balkans, A discussion of historiography*. Ed. by Suraiya Faroqhi and Fikret Adanir. Leiden, 2002, pp. 223–267.



- [Zil98] Ziller, Jaques. "EU Integration and Civil Service Reform". In: *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, SIGMA Paper 23*. Paris, 1998, pp. 136–155.
- [Zin07] Zink, Richard. *Delivering on promises to the Western Balkans: The European Agency for Reconstruction*. Brüssel, 2007.

#### Archivquellen:

Haus-, Hof- und Saatsarchiv, Wien (HHSTA)

HHSTA, PA XVII Montenegro, Kt. 29, Berichte Weisungen 1910-1911, Bericht Freiherr von Giesel 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

HST, 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](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/modul_01/Zusatzthemen/Pdf/Acquis.pdf), (Aufgerufen: 10.9.2012).

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf](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](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](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](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).