

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

List of Figures	v
List of Tables	vi
1 EU-Beitritt als Option	2
1.1 Untersuchungsgegenstand	3
1.2 Untersuchungsziel	5
1.3 Begründung der Länderauswahl	6
1.4 Stand der Forschung	7
1.4.1 Verwaltungsreform/Verwaltungsmodernisierung	9
1.4.2 Das Konzept „Good Governance“	11
1.5 Methodisches Konzept	13
1.6 Aufbau der Arbeit	16
2 Grundlagen der EU-Erweiterung	17
2.1 Forschungsansätze zum politischen Wandel in Europa	17
2.1.1 Transitionsforschung	18
2.1.2 Neo-Institutionalismus als Ansatz zur Erklärung des Wandels	19
2.1.3 Europäisierungsforschung	20
2.1.4 Konditionalität als Konzept	24
2.2 Die Erweiterung der EU in der Praxis	28
2.2.1 Das Verfahren zur Aufnahme eines Staates	29
2.2.2 EU-Erweiterungen in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit	33
2.2.3 Politische Konditionalität im Aufnahmeverfahren	34
2.2.4 Kompetenz der EU bezüglich der Verwaltung	37
2.2.5 Das Konzept Europäischer Verwaltungsraum	38
2.2.6 Erfahrungen zur Verwaltungsentwicklung in den Staaten Osteuropas	42
2.3 Institutionelle Beziehungen der EU zu Südosteuropa	47
2.3.1 Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess	48
2.4 Förderprogramme der EU	50
2.4.1 Twinning	51
2.4.2 IPA – Instrument für Pre-Accession Assistance	54
2.4.3 Die SIGMA-Initiative der OECD	58
2.4.4 Abgeschlossene Programme für den Westbalkan	59
2.4.5 Zwischenergebnis für die Verwaltungsmodernisierung	63
3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan	65
3.1 Die Bedeutung von Legacies	65

3.2	Historische Verwaltung in den Untersuchungsländern	67
3.2.1	Sozialistische Verwaltung Jugoslawiens	69
3.2.2	Staatsorganisation	69
3.2.3	Historische Verwaltung Montenegros	76
3.2.4	Historische Verwaltung Mazedoniens	84
3.2.5	Verwaltung im Osmanischen Reich	85
3.2.6	Historische Verwaltung Albaniens	89
3.3	Verwaltung in der Demokratie in den Untersuchungsländern	97
3.3.1	Montenegro	98
3.3.2	Mazedonien	107
3.3.3	Albanien	114
3.4	Fortschrittsberichte der EU	122
3.5	Zusammenfassende Übersicht zum Stand der aktuellen Entwicklung	127
A	Questionnaire EU-officials, enlargement experts in the area of Public Administration Reform	132
B	Interview with EU-officials, enlargement experts in the area of Public Administration Reform	134
B.1	Which topics/areas are presently dealt with as a priority by the EU regarding Public Administration Reform in Albania/Macedonia and Montenegro? What are the developments you see there?	134
B.2	Do you think the EU approach regarding Public Administration Reform in Albania, Macedonia and Montenegro is adequate? Or should other aspects be included from your point of view?	136
B.3	Do you perceive differences in the EU approach compared with the experience with PAR during the last wave of enlargement?	138
B.4	The literature on enlargement sometimes argues with the legacy theory, in particular regarding the last wave of enlargement. Meaning that structures of previous regime set-ups have an influence on the present development of Public Administration Reform. What is your view on this issue regarding Albania/Macedonia and Montenegro?	140
B.5	How do you assess the cooperation within the EU Commission regarding Public Administration reform in Albania/Macedonia and Montenegro with the different Units, DG Enlargement, country desks, special PAR Unit and DG Admin?	142
B.6	Public Administration Reform is not a separate chapter in the Acquis. Should it be a separate chapter?	144
B.7	What is your take on the Treaty of Lisbon regarding Public Administration reform? Does the Lisbon Treaty lead to a different approach of the EU towards Public Administration Reform in the candidate and potential candidate countries? OKed by interviewee	146

B.8 How do you asses the EU-Instruments to promote Public Administration Reform in Albania/Macedona and Montenegro as regards quantity and effectiveness: Differentiate per country, if possible CARDS (phased out) Twinning Twinning light TAIEX IPA Did I forget to mention an instrument that is relevant?	147
B.9 Are these programmes well designed for the needs of PAR in Albania/Macedonia and Montenegro or do you perceive a need for adjustment in any of them? (Content or technical)	149
B.10 In your opinion, are there obstacles to PAR in Albania/Macedonia and Montenegro? And what would be necessary for successful PAR in Albania/Macedonia and Montenegro?	151
B.11 Which other institutions/organizations or bilateral donors are important in regards to PAR in Albania/Macedonia and Montenegro? How do you asses their impact on PAR in the three countries?	153
B.12 Who is responsible for co-ordinating the PAR activities of all the different donors in Albania, Macedonia and Montenegro and what is happening in this respect at the moment?	154
B.13 Should the EU have additional or other priorities in future PAR programming in Albania, Macedonia and Montenegro?	155
B.14 Is there anything else that is important in the context of my research that you would like to comment on?	156
C Questionnaire Public Administration Reform experts in Albania, FYROM, Montenegro	159
D Interview with Public Administration Reform experts in Albania, Macedonia, Montenegro	161
D.1 Which main topics/areas in the context of Public Administration Reform are presently dealt with as a priority by Albania/Montenegro/Macedonia?	161
D.2 Is the institution/structure dealing with PAR adequate for the tasks ahead?	163
D.3 In your opinion, are there obstacles to PAR in Albania/Macedonia and Montenegro? And what would be necessary for successful PAR in Albania/Macedonia and Montenegro?	165
D.4 Public Administration Reform is not a separate chapter in the Acquis. Should it be a separate chapter?	167
D.5 How do you assess the cooperation within the EU regarding Public Administration Reform in Albania/Macedonia and Montenegro?	168
D.6 Do you think the EU approach regarding Public Administration Reform in Albania, Macedonia and Montenegro is adequate? Or should other aspects be included from your point of view?	170
D.7 What is your opinion, how does the new IPA instrument work for PAR in Albania, Montenegro and Macedonia? Examples?	171
D.8 Is this programme well designed for the needs of PAR in Albania/Macedonia and Montenegro or do you perceive a need for adjustment? (Content or technical)	172

D.9 Which other institutions/organizations or bilateral donors apart from the EU are important in regards to PAR in Albania/Macedonia and Montenegro? How do you asses their impact on PAR?	174
D.10 Who is responsible for co-ordinating the PAR activities of all the different donors in Albania, Macedonia and Montenegro and what is happening in this respect at the moment?	175
D.11 Should the EU have additional or other priorities in future PAR programming in Albania, Macedonia and Montenegro?	176
D.12 Is there anything else that is important in the context of my research that you would like to comment on?	177
E Übersicht über durchgeführte Interviews	179
F Vier zentrale politisch-administrative Traditionen	180

List of Figures

1.1	Quelle: Lippert/Umbach 2005:68	10
2.1	Überblick über die Forschung zu Europäisierung und Konditionalisierung (Quelle: in Anlehnung an Huszák 2005: 75)	26
2.2	Phasenmodell des EU-Beitritts	30
2.3	Umfrage zur EU-Erweiterung in den Mitgliedstaaten der EU	34
2.4	Verteilung der Twinning-Projekte (inkl. Twinning light) nach Sektor	54
3.1	Quelle: nach Močnik 1993: 137	71
3.2	Osmanisches Reich um 1900	77
3.3	Territoriale Veränderungen am Balkan nach der Londoner Botschafterkonferenz 1912 sowie nach dem Vertrag von Bukarest 1913	87
3.4	Einfluss des Osmanischen Reiches im Balkan 1912	91
3.5	Landkarte Montenegro	100
3.6	Landkarte Mazedonien	108
3.7	Landkarte Albanien	115

List of Tables

2.1	Geschichte der Verträge zur Europäischen Gemeinschaft	29
2.2	Bisherige EU-Erweiterungen	32
2.3	Status der EU-Annäherung in den Untersuchungsländern	50
2.4	Anteil der Twinning (TW) Projekte an Technischer Hilfe (TA) insgesamt 2005–2008 nach Ländern	53
2.5	Mehrjähriger indikativer Finanzrahmenplan 2011–2013, länderübergreifend.	56
2.6	IPA 2007-13 Übergangshilfe und Institutionenaufbau (in Euro)	57
2.7	Die Agency for Reconstruction (EAR). Zuwendungen bis Ende Juli 2007 . . .	59
2.8	Evaluierung von PHARE-Projekten zur Verwaltungsmodernisierung in CEE .	61
2.9	CARDS Mittelzuweisungen Albanien, Mazedonien (2002-2006) und Montene- gro (2005-2006), nach Sektoren in Millionen Euro	63
3.1	Bevölkerungsanteile im Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen . . .	80
3.2	Höhere Staatsbedienstete im Königreich Jugoslawien	82
3.3	Überblick über historische Einflüsse in den Untersuchungsländern	97
3.4	Wirtschaftsdaten Montenegro 2007-2010	101
3.5	Wirtschaftsdaten Mazedonien 2007-2010	109
3.6	Wirtschaftsdaten Albanien 2007-2010	116
3.7	Fortschrittsberichte der EU zur Verwaltungsentwicklung	123
3.8	Schematische Darstellung zur Verwaltungsentwicklung der Untersuchungslän- der	128

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 EU-Beitritt als Option

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

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

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

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

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

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

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

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

Im Prozess der Ausrichtung der neu entstandenen Westbalkanstaaten auf demokratische Werte und Marktwirtschaft spielten internationale Organisationen seit Anfang der 1990er Jahre eine wesentliche Rolle als Unterstützer sowohl finanzieller Art als auch mit Beratungsleistungen. Im Westbalkan waren dies vor allem das United Nations Development Programm (UNDP), die US-amerikanische Entwicklungshilfeorganisation USAID, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und die Weltbank sowie die Einrichtung eines Stabilitätspaktes für den Westbalkan (1999). Die EU mit ihrer Agency for Reconstruction (EAR), die in Kosovo, Serbien, Montenegro und Mazedonien die EU-Hilfe koordinierte, kam Ende 2002 hinzu. Ursprünglich war die Hilfe für die neu entstandenen Staaten des Westbalkans auf strukturelle Hilfen und Entwicklungshilfe ausgelegt. Mit zunehmendem Engagement der EU in der Region und nach dem EU-Gipfel von Thessaloniki von 2003 wurde den Ländern des Westlichen Balkans die konkrete EU-Perspektive eröffnet. In der Folge legte die EU für die Region ein Instrumentarium auf, das gezielte EU-Unterstützung im Vorfeld einer möglichen EU-Mitgliedschaft beinhaltet. Die Staaten des Westbalkans werden von der EU als Beitrittskandidaten oder potenzielle Beitrittskandidaten⁴ durch Programme der pre-accessioning assistance in erheblichem Maße finanziell unterstützt. Diese Instrumente sollen ihnen die Heranführung an Standards ermöglichen, die Voraussetzung für die Aufnahme in die EU sind. Die Unterstützung bezieht sich im Rahmen des Institutionenaufbaus explizit auch auf die Reform der öffentlichen Verwaltung.

1.1 Untersuchungsgegenstand

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

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

Im Rahmen der von der EU konzipierten Heranführungshilfe wird (finanzielle) Förderung bereitgestellt, um die Kandidatenländer für die EU „fit“ zu machen. Im Rahmen dieser

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

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

Heranführungshilfe ist auch die Förderung einer effektiven öffentlichen Verwaltung der Länder im Blick. Der Umfang der finanziellen Förderung für die öffentliche Verwaltung in den Beitrittskandidaten ist allerdings nicht zu vergleichen mit der Förderung von solchen Themen, die im Acquis klar geregelt sind.

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

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

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

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

Die Untersuchung erfolgt im Wesentlichen auf zwei Ebenen.

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

Die Kriterien für demokratische und verantwortungsvolle Regierungsführung haben sich international in den beiden letzten Dekaden verändert. Nicht mehr nur formale Parameter wie freie und faire Wahlen, Gewaltenteilung oder Rechtsstaatlichkeit stehen im Fokus der Betrachtung. Zunehmend wird nach „substantive democracy“ gefragt und damit eher outcome-orientierte Kriterien wie Institutionenentwicklung und die Wirkung von „Good Governance“ herangezogen (vgl. Pridham 1999: 65). Die Perspektive der europäischen Integration ist dabei ein bestimmendes Moment, denn stabile Regierungspraxis und funktionsfähige Verwaltungsstrukturen sind Voraussetzungen für den Beitritt zur EU und die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes (vgl. Kempe/van Meurs 2003: 49).

1.2 Untersuchungsziel

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

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

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

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

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

Eine Reihe von weiterführenden Fragen schließt sich an:

- Sind Erfahrungen hinsichtlich der Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in den Ländern der letzten Aufnahmewelle übertragbar auf den Westlichen Balkan?
- Liefert die historische Betrachtung der Verwaltungsentwicklung unter Einschluss früherer Regime der kommunistischen oder sozialistischen Zeit, aber auch der zeitlich davor gelagerten Einflüsse der Imperien verwertbare Erkenntnisse für den aktuellen Modernisierungsprozess?
- Wie fördert die EU die Verwaltungsmodernisierung in den Beitrittsländern?
- Wie schätzen Experten der EU und Akteure im Westbalkan die Verwaltungsentwicklung im Kontext der EU-Erweiterung ein?
- Welche Optionen bestehen für die Verwaltungsentwicklung in den Westbalkanstaaten?

1.3 Begründung der Länderauswahl

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

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

Die historisch-kulturelle Gemengelage in den Ländern des Westlichen Balkans wird im Folgenden prägnant charakterisiert: „The countries are both similar and different. They are similar in that all but Albania have a common heritage of modern history – through their participation in Yugoslavia from 1918 and then their participation in the Socialist Federal Republic after 1945. This heritage has left many traces in law, institutions and exposure to administrative and economic concepts, as well as the involvement in the tragic wars that marked the end of the SFRY. But they are different because of their pre-1918 history. The boundary between the Ottoman and Austro-Hungarian empires ran through the region. The empires deeply marked the legal and administrative systems. The differences include their cultures and traditions, and they are divided amongst Muslim, Catholic and Orthodox peoples“ (OECD/SIGMA 2004: 5).

Die Länder der letzten Beitrittswelle im Rahmen der Osterweiterung 2004⁷ waren zum ersten Mal Staaten, die einen Systemwechsel von einem kommunistischen zu einem demokratischen Regime vollzogen hatten. Auch die Länder des Westbalkans erlebten einen Systemwechsel, wobei es sich bei dem Sozialismus Jugoslawiens um ein von der staatlichen Verfasstheit der Sowjetunion zu unterscheidendes System handelt. In Jugoslawien wurde eine spezifische Form des Selbstverwaltungssozialismus, in Abgrenzung zur sowjetischen Staatsorganisation umgesetzt. Für die öffentliche Verwaltung bedeutete diese staatliche Verfasstheit

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

7 Bulgarien und Rumänien wurden 2007 aufgenommen.

einige Ähnlichkeiten mit der kommunistischen Verwaltung, es sind aber auch entscheidende Unterschiede festzustellen. In Albanien hat sich ebenfalls ein von der sowjetischen Staatsorganisation abgegrenztes kommunistisches Regime herausgebildet, wiederum mit spezifischen Ausprägungen in der öffentlichen Verwaltung. Die drei untersuchten Länder unterscheiden sich insofern von den Ländern der letzten EU-Erweiterungswelle, welche die Verwaltungstradition der Sowjetunion übernommen hatten oder Teil der Sowjetunion waren.

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

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

1.4 Stand der Forschung

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

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

Der Transitionsforschung liegen in der Regel zwei Analysekriterien zugrunde: einerseits kulturelle und andererseits politische. Im ersten Fall wird meist auf langfristige Entwicklungen und historische Bedingtheiten abgestellt, die Menschen einschränken. Im Gegensatz dazu wird im letzteren Ansatz das Element der Wahlmöglichkeit stärker betont und von Handlungsoptionen im Zusammenhang mit individuellen und kollektiven Akteuren ausgegangen.

Hensell kritisiert die Transformationsforschung zu Osteuropa in ihrer generellen Reduzierung auf den politischen Strukturwandel. Er sieht die analytische Vernachlässigung des bürokratischen Staates in der Forschung als „blinden Fleck“. Untersuchungen zur Verwaltungspraxis wären wünschenswert, auch angesichts der Tatsache, dass der Staatsapparat, zumindest in Teilen, wechselnde Regime überdauert, seien sie dynastischer, kommunistischer oder demokratischer Art (vgl. Hensell, 2009: 27). Aber auch angesichts der Bedeutung der Verwaltungsstrukturen für die Funktionsfähigkeit demokratischer Regierungen ist erstaunlich, wie wenig dieser Aspekt bisher zum Thema politikwissenschaftlicher oder verwaltungswissenschaftlicher Untersuchungen gemacht wurde.

Bereits Mitte der 1990er Jahre haben Linz und Stepan gefordert, einen systematischen Ansatz zur Staatsentwicklung in die Theorien der Transformation zu integrieren (vgl. Linz/Stepan 1996: 366ff.). Jedoch nur wenige Arbeiten haben ausdrücklich die bürokratisch-staatliche Dimension der Transformation betrachtet. Ergebnis dieser Studien ist, dass sich die staatliche Verwaltung, im Gegensatz zu den politischen Institutionen in vielen Ländern nach dem Ende des Sozialismus, nur langsam wandelt. „Both communist and pre-communist structures and practices are still very much part of today's bureaucratic order. Instead the overwhelming tendency has been one of structural conservatism. The 'Big Bang' of economic reforms has not extended to the administrative sphere, where change has been incremental, ad hoc, and, in the main, un-strategic“ (Dimitrov et al. 2006: 225).

Ein funktionierender Justizapparat, Polizeiwesen, regelhafte Besteuerung, Fachbeamtentum, formal-rationale Verfahren, nach Max Weber Kernelemente moderner Staatlichkeit, werden in der Transformationsforschung meist vorausgesetzt (vgl. Hensell, 2009: 28).

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

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

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

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

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

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

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

1.4.1 Verwaltungsreform/Verwaltungsmodernisierung

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

Die spezifische Ausrichtung der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung wird im Wesentlichen bestimmt durch den jeweiligen historischen und kulturellen Kontext der Verwaltungsentwicklung. In Europa werden grundsätzlich vier verschiedene Verwaltungstraditionen unterschieden. Unterschieden wird in kontinentaleuropäisch-deutsche Tradition,

kontinentaleuropäisch-französische (napoleonische) Tradition, angelsächsische Tradition und skandinavische Tradition als Mischung der angelsächsischen und deutschen Tradition (vgl. Lippert/Umbach 2005: 61). Hill fragt, ob nicht auch von einer spezifischen südeuropäischen Verwaltungstradition ausgegangen werden muss, und vor allem von einer mittel- und osteuropäischen Verwaltungstradition (vgl. Hill 2006: 15). Es wird also deutlich, dass es nicht „die“ öffentliche Verwaltung gibt, die als Modell dienen kann⁹.

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

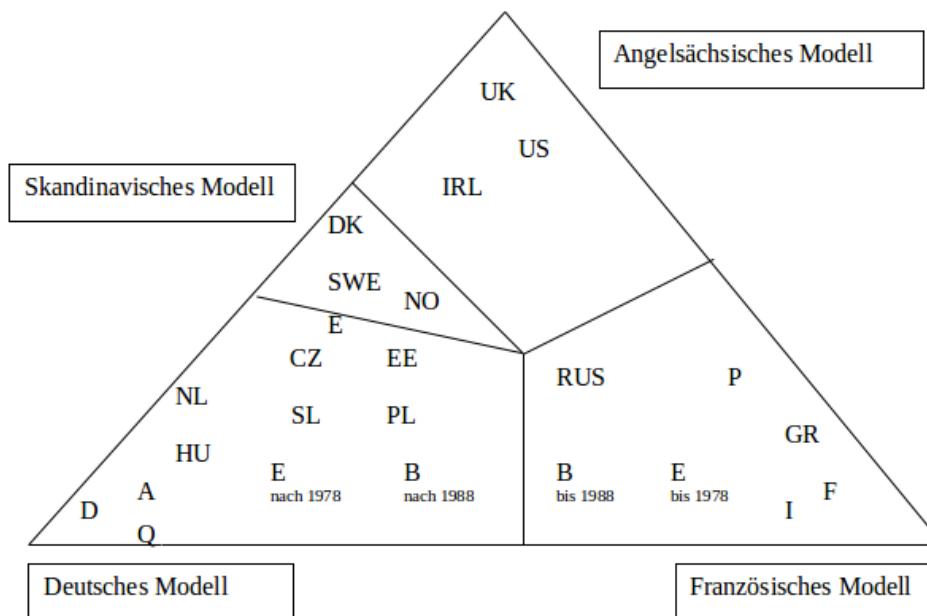


Figure 1.1: Quelle: Lippert/Umbach 2005:68

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

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

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

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

- In Ländern mit entwickelten öffentlichen Verwaltungen die Notwendigkeit, Ausgaben im öffentlichen Sektor einzusparen.
- In Transformationsländern mit nicht existenten Verwaltungsstrukturen oder vormals Kommandowirtschaft die Notwendigkeit, Verwaltungsstrukturen nach modernen Kriterien aufzubauen.
- Internationale Ausrichtung, z.B. EU-Mitgliedschaft.
- Globalisierung: Wettbewerb der Länder untereinander bei der Schaffung optimaler Bedingungen für global operierende Unternehmen und Investoren.

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

1.4.2 Das Konzept „Good Governance“

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

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

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

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

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

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

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

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

Die SIGMA-Initiative der OECD versucht in ihrer Veröffentlichung zu 'European Principles of Public Administration' im Jahr 1998, ebenfalls an den Weltbankindikatoren angelehnt, Prinzipien für die öffentlichen Verwaltungen in ihren Mitgliedstaaten aufzustellen. Folgende Indikatoren werden genannt:

- reliability and predictability (legal certainty or judicial security);
- openness and transparency;
- accountability;
- efficiency and effectiveness (vgl. OECD/SIGMA 1998: 8ff.).

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

- Transparenz: Institutionen sollten in ihrem Handeln transparent sein und erklären, wie ihre Entscheidungen zustande kommen.

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

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

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

Vor diesem Hintergrund ist im Zusammenhang mit der (weiteren) Demokratisierung der Staaten des Westlichen Balkans und ihrem Wunsch einer Aufnahme in die Europäische Gemeinschaft die Frage nach dem Status quo der Verwaltung in diesen Ländern unumgänglich. Es wird deutlich, dass die öffentliche Verwaltung ein zentrales Element ist für die weitere Entwicklung, Demokratisierung und ultimativ den EU-Beitritt der Balkanstaaten. Dennoch ist dieser Zusammenhang von der Forschung bislang wenig beachtet worden. Die vorliegende Arbeit versucht erste Schritte, um diese bemerkenswert große Forschungslücke zu schließen. In Anbetracht der kaum vorhandenen Literatur wird das Thema Verwaltungsmodernisierung im Westbalkan im Kontext der EU-Erweiterung in der vorliegenden Arbeit von mehreren Seiten betrachtet. Die historische Perspektive fließt mit ein, in der Hoffnung auch aus dieser Betrachtung Hinweise zur Beantwortung der Forschungsfragen zu erhalten.

1.5 Methodisches Konzept

In der vorliegenden Arbeit wird eine Annäherung an ein bisher weitgehend nicht untersuchtes Thema, die Bedeutung der Reform der öffentlichen Verwaltung im Westlichen Balkan

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

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

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

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

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

In der praktischen Anwendung kann man zwei unterschiedliche Lesarten zu Triangulation feststellen. Im ersten Fall wird die Triangulation als Validierung von Forschungsergebnissen durch die Verwendung unterschiedlicher Methoden gesehen. Eine andere Lesart ist die Triangulation mit dem Ziel, ein umfassenderes Bild des Gegenstandsbereichs zu erzielen und

den Untersuchungsgegenstand von unterschiedlichen Perspektiven her zu betrachten (vgl. Kelle 2008: 50). Für die vorliegende Untersuchung wird die Triangulation im letzteren Sinne verwandt.

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

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

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

In Anbetracht der noch sehr überschaubaren Literatur zum Prozess der Verwaltungsmodernisierung in den Westbalkanländern unter dem Einfluss des EU-Erweiterungsprozesses stellt die Auswertung der Experteninterviews einen unverzichtbaren Beitrag dar. Dabei geht es nicht vorrangig um die Validierung von Ergebnissen der Literaturdurchsicht, sondern um eine Erweiterung der Forschungsperspektive unter Einschluss der persönlichen Erfahrungen und Meinungen von Experten, die sich mit dem Thema in der täglichen Berufspraxis beschäftigten.

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

Der Widerspruch zwischen einerseits geografischer Zugehörigkeit zu Europa und andererseits wahrnehmbar großer Entfernung zu Westeuropa spiegelt sich auch in der Herangehensweise der EU gegenüber der Region. Einerseits hat die EU den Staaten des West-

balkans seit 2003 einen Beitritt zur EU in Aussicht gestellt. Andererseits sind Auflagen seitens der EU formuliert worden, die in wesentlichen Punkten über die Anforderungen der früheren Aufnahmewellen hinausgehen. Auch wird die bisher gängige Praxis einer gemeinsamen EU-Aufnahme mehrerer Staaten für die Länder des Westbalkans ausgeschlossen.

1.6 Aufbau der Arbeit

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

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

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

Das Gesamtergebnis der Untersuchung wird im fünften Kapitel zusammengefasst dargestellt.

2 Grundlagen der EU-Erweiterung

Ob und in welchem Umfang die EU erweitert werden soll, ist eine politische Entscheidung. Auch die zeitlichen Abläufe für den Beitritt von Staaten zur EU werden durch politische Entscheidungen dominiert, wenngleich für diesen Aspekt binnenorganisatorische Abläufe informell ebenfalls von Bedeutung sein könnten. Die Gestaltung eines Beitragsprozesses 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 Beitragsprozessen zur EU vor; von diesem ist allerdings nicht genau bekannt, in welchem Umfang es fallspezifisch oder wieweit es übertragbar ist.

2.1 Forschungsansätze zum politischen Wandel in Europa

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

2.1.1 Transitionsforschung

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

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

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

Im Rahmen der Transitionsforschung wird der Erkenntnis, dass der Beitritt zur EU spezifische Transformationsergebnisse zeitigt, zunehmend Raum gegeben. Forschung zum Institutionenwandel zentralstaatlicher Administration in nachkommunistischen Ländern im Rahmen der Transformations- und Integrationsforschung ist dagegen noch eher unerentwickelt. 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“ (Lippert/Umbach 2005:17). Auch Luchterhand konstatiert schon 2001 im Vorwort seiner Analyse zu Verwaltung und Verwaltungsrecht im

2 Grundlagen der EU-Erweiterung

Erneuerungsprozess Osteuropas: „Dass die tatsächliche Erfüllung der Beitrittsvoraussetzungen – unterhalb einer demokratischen und menschenrechtskonformen Verfassung – nicht nur von einem EU-kompatiblen Wirtschaftssystem abhängt, sondern kaum weniger von einer leistungsstarken und rechtsstaatlich fundierten öffentlichen Verwaltung, hat man daneben weithin kaum zur Kenntnis genommen“ (Luchterhand, 2001:6).

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

2.1.2 Neo-Institutionalismus als Ansatz zur Erklärung des Wandels

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

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

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

2 Grundlagen der EU-Erweiterung

Akteure. Putnam entwickelt für den Blick auf die europäische Integration ein Zwei-Ebenen-Modell. Er geht davon aus, dass bei Verhandlungen über internationale Kooperationen gesellschaftliche Akteure auf nationaler Ebene Druck auf die Regierung ausüben, um ihre Ziele zu realisieren. Gleichzeitig werden von den nationalen Regierungen die Verhandlungen auf internationaler Ebene genutzt, um den Erwartungen der einheimischen Akteure nachzukommen bzw. zu entkommen (vgl. Putnam, 1988). Kritik an den akteursorientierten Ansätzen stellt vor allem auf die mangelnde Berücksichtigung struktureller und institutioneller Rahmenbedingungen ab.

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

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

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

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

Auf Basis der bisher dargestellten Ansätze zum politischen Wandel wird zunächst die Europäisierungsforschung näher beleuchtet; diese stellt eine weitere Konkretisierung der Transitionsforschung im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung dar. In einem weiteren Schritt wird auf eine Unterkategorie der Europäisierungsforschung, die Konditionalitätsforschung, eingegangen. Forschungen zur Konditionalität haben insbesondere in Bezug auf die politischen Kriterien im Erweiterungsprozess Relevanz. Die Verwaltungsentwicklung in den Beitrittsländern wird von der EU unter politischen Kriterien betrachtet.

2.1.3 Europäisierungsforschung

Die Rolle der EG/EU im Zusammenhang mit Demokratisierung war im Prinzip vor 1989 nicht im Blick und auch anlässlich der Süderweiterung (überraschenderweise) nicht beleuchtet

2 Grundlagen der EU-Erweiterung

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

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

- Die Herausbildung und Entwicklung spezifischer Strukturen von governance auf europäischer Ebene (vgl. Risse et al. 2001:3),(vgl. Radelli/Pasquier 2007: 36).
- Europäisierung als „top-down“ Prozess, der durch Institutionen und Entscheidungen auf der Ebene der EU die nationalen policies und Institutionen formt (vgl. Héritier . 2001).
- Ein Prozess mit folgenden Schritten: a) Konstruktion, b) Diffusion und c) Institutionalisierung von Normen, Glaubenssätzen und informellen Regeln, Abläufen, policy Paradigmen, Stilen und „der Art wie Dinge getan werden“. Diese sind zunächst durch den EU-policy-Prozess definiert und werden dann auf die nationale 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, Olsen 2002).

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

2 Grundlagen der EU-Erweiterung

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

Die Konzepte der Europäisierung wurden zunächst fast ausschließlich auf Mitglieder der EU angewandt. Erst seit der letzten Erweiterungswelle gibt es Studien, die sich im Rahmen der Europäisierungsforschung auch mit Regionen außerhalb der Grenzen der EU beschäftigen (Lippert et al 2001, Grabbe 2003; Papadimitriou 2002, Lavenex 2004, Schimmelfennig/Sedelmeier 2005a&b). 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. Bulmer 2007:57). Die vorgelegten Studien zeigen, dass der Einfluss der EU im Bereich der Umweltpolitik und der Sozialpolitik zu höheren Standards in den Mitgliedsländern geführt hat, wobei die südlichen Mitgliedstaaten stärker von Veränderung betroffen waren. Auch wurden neue Instrumente der Politikgestaltung übernommen, die z.B. auf einer stärkeren Einbeziehung von verschiedenen sozialen Gruppen basieren oder auf politikfeldübergreifender Kooperation. In Bereichen, in denen die EU großen Eingriffseinfluss hat, ist es dennoch nicht zu einem einheitlichen Politikstil gekommen (vgl. Börzel/Risse 2007: 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“ (Börzel/Risse 2007: 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. Grabbe 2003). 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-politisierter civil service begünstigt wurde und ein gewisser Grad an Dezentralisierung erreicht wurde, zumindest im Gegensatz zur kommunistischen Zeit. Dennoch variieren die Auswirkungen auf Institutionen und Politik erheblich. Schimmelfenning zeigt, dass die politische Konditionalität der EU nur in instabilen Demokratien zur Festigung von liberalen Politiken führte. In Ländern mit starken Demokratien oder autokratisch regierten Ländern wirkte die politische Konditionalität nicht. Darüber hinaus könnte die starke top-down Orientierung zu einer oberflächlichen Europäisierung führen oder gar zu Revisionen, da die Veränderungen sehr schnell vollzogen wurden und wenig Spielraum zum sozialen Lernen boten (vgl. Börzel/Risse 2007: 490).

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

2 Grundlagen der EU-Erweiterung

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

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

2.1.4 Konditionalität als Konzept

Das Konzept der politischen Konditionalität kommt aus der Entwicklungszusammenarbeit als ein Instrument bei der Durchsetzung von Reformen, die explizit oder implizit auf Demokratisierung abzielen. Dabei werden generell positive und negative Konditionalität unterschieden. Positive Konditionalität macht die Mittelvergabe von der Implementierung von Reformmaßnahmen abhängig, während negative Konditionalität die Kürzung oder Einstellung der Unterstützungsleistungen bedeutet, wenn die Empfängerseite vereinbarte Auflagen nicht eingehalten hat (vgl. Schmitz 2009:127). Bis in die 1990er Jahre waren Zuwendungen der internationalen Finanzinstitutionen meist mit Strukturanpassungsmaßnahmen verbunden, die von den Empfängerländern durchzuführen waren. Untersuchungen zur Wirksamkeit solcher Programme kamen generell zu dem Ergebnis, dass die Wirksamkeit der ökonomischen Konditionalität der Strukturanpassungsprogramme oft nicht nachweisbar ist oder bestehende Probleme noch verschärft (Killick 1998, Morrissey 2004).

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 (Grabbe, 1999, 2001, 2003; Schimmelfennig/Sedelmeier 2004, 2005a, b; Vachudova, 2001, 2005).

2 Grundlagen der EU-Erweiterung

Es sind einige vergleichende Studien entstanden zu den Demokratisierungseffekten der EU. Diese Studien kommen zu einer Reihe von übereinstimmenden Erkenntnissen hinsichtlich der Effektivität der EU als Demokratie-Förderer. Es wird davon ausgegangen, dass die Anwendung von Konditionalität wesentliche Erfolgsvoraussetzung ist. Dabei ist zunächst politische Konditionalität zu nennen (Kelley 2004, Kubicek 2003; Pridham 2005; Schimmelfennig et al. 2006; Vachudova 2005; Youngs 2001). Die als wahrscheinlich angenommene Aufnahme in die EU bei erfolgreichen demokratischen Reformen wird als das effektivste Element der EU-Strategien eingeschätzt. Weiterhin stimmen die Studien darin überein, dass außerhalb von Europa, d.h. ohne Mitgliedsperspektive, die politische Konditionalität mit ihrer Demokratieförderung weniger erfolgreich ist. Grundsätzlich kommen die Studien zu dem Ergebnis, dass sogar in einer Situation, wo die Mitgliedsperspektive sehr glaubhaft ist, weitere Faktoren hinzukommen müssen. Förderliche politische Umstände in den Zielländern sind dabei wesentlich, um einen positiven Demokratisierungseffekt zu erreichen (vgl. Schimmelfennig/Schwellnus 2007: 273).

Inzwischen liegen auch einige empirische Untersuchungen vor zu den Auswirkungen des EU-Beitritts in den mittel- und osteuropäischen Staaten (Dimitrova 2002, Grabbe 2005, Kneuer 2007, Linden 2002, Schimmelfennig/Sedelmeier 2005). Diese Studien gehen von einer generell erfolgreichen Wirkung der EU-Konditionalität aus, da die Reformen in den entsprechenden Ländern umgesetzt wurden oder Regierungen, die von der EU kritisiert wurden, abgewählt wurden (vgl. Brusis 2009, 196).

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

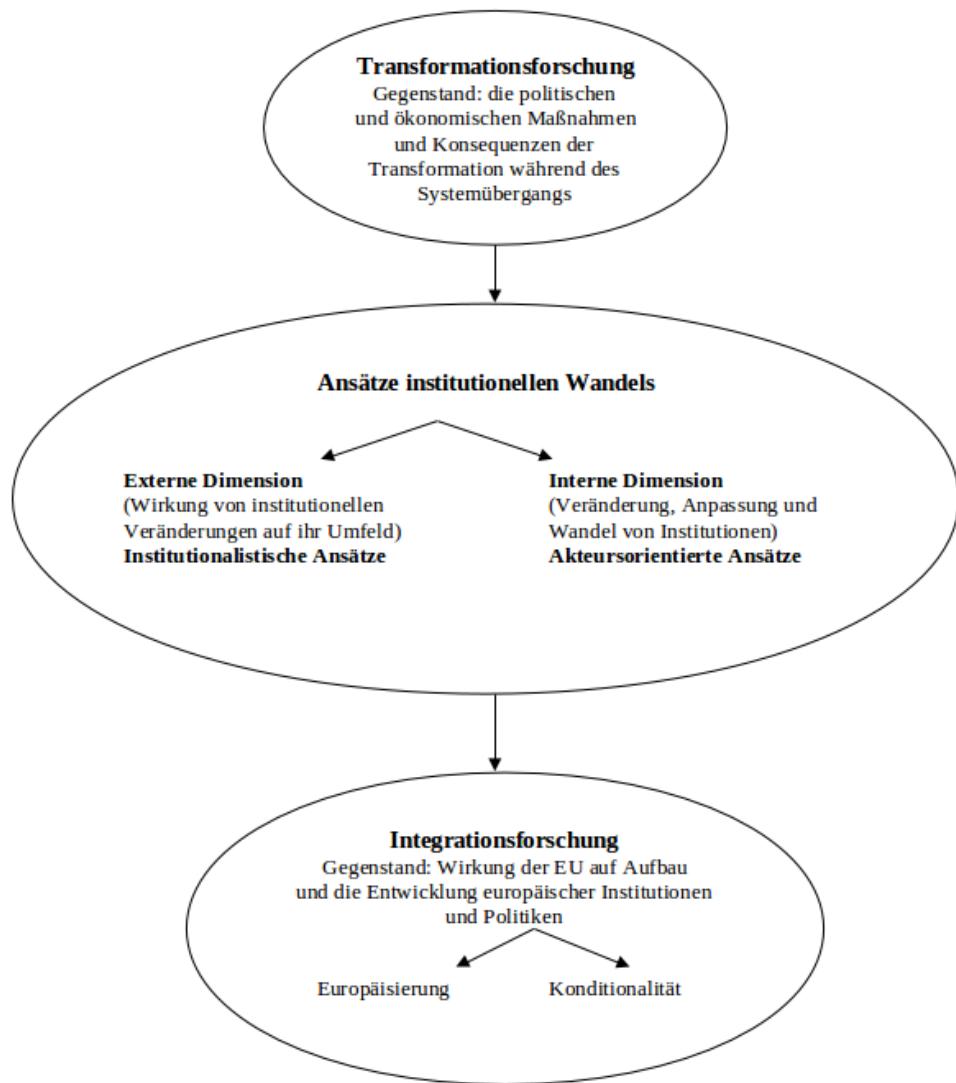


Figure 2.1: Überblick über die Forschung zu Europäisierung und Konditionalisierung
(Quelle: in Anlehnung an Huszák 2005: 75)

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

Moravcsik und Vachudova gehen von einer asymmetrischen Interdependenz aus zwischen Beitrittskandidat und der EU. Bei positiv verlaufender Konditionalität schätzen die Kandidatenländer die politischen Kosten der Anpassung ihrer nationalen Politiken niedriger ein als einen möglichen Ausschluss aus der EU und die damit verbundenen Nachteile (vgl. Moravcsik/Vachudova 2003: 44).

Schimmelfennig und Sedelmeier schlagen ein „external incentives“ Modell vor, das den Erfolg der EU-Konditionalität anhand von vier Faktoren beschreibt. Diese Faktoren führen dazu, dass nationale Regierungen EU-Regeln übernehmen, wenn die Vorteile größer sind als die Kosten der Anpassung. Die vier Faktoren sind “the determinacy of conditions, the size and speed of rewards, the credibility of threats and promises and size of adaption costs” (Schimmelfennig/Sedelmeier 2005a, 12). Angewandt auf die neuen EU-Mitgliedsländer kommen die Autoren zu dem Schluss, dass das „external incentives“ Modell von dem Typ der

2 Grundlagen der EU-Erweiterung

Konditionalität abhängt, wobei die Acquis-Konditionalität besser abschnitt als die politische Konditionalität (vgl. Schimmelfennig/Sedelmeier 2005b: 212). Die empirische Überprüfung führt zu dem Schluss, dass die Glaubwürdigkeit der Belohnung und die Höhe der politischen Anpassungskosten ausschlaggebend waren bei der Entscheidung der Anpassung an EU-Konzepte. Hinsichtlich der Glaubwürdigkeit erhöhte die Eröffnung von Verhandlungen die Wahrscheinlichkeit von nationalen Anpassungen, da sich damit in den Augen der Kandidatenländer der Wille der EU zeigte, die Verhandlungen auch zu einem Abschluss zu bringen (vgl. Schimmelfennig/Sedelmeier 2005b: 215). Weiterhin nimmt die Gefahr des Ausschlusses von der EU-Mitgliedschaft ab, je weiter der Assoziierungsprozess fortschreitet (vgl. Dimitrova, 2005). Allerdings zeigte sich auch, dass hohe Anpassungskosten, die die Sicherheit oder Integrität des Staates oder das Überleben der Regierung gefährdeten, eine starke Behinderung darstellten, sogar bei glaubwürdigen Anreizen der EU. Nur im allerletzten Stadium der Verhandlungen („endgame“) haben die Staaten die Anpassungsleistungen vollzogen, sogar bei kurzfristigen hohen politischen Anpassungskosten im eigenen Land (vgl. Schimmelfennig et al., 2006, 921).

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

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

Öffentliche Verwaltung und politische Konditionalität

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

Die Existenz einer gut funktionierenden und stabilen öffentlichen Verwaltung ist eines der wesentlichen Kriterien innerhalb der EU-Konditionalität. Allerdings ist die Existenz einer funktionierenden öffentlichen Verwaltung kein Kapitel des Acquis und unterliegt damit nicht der direkten Überprüfung anhand eines Kriterienkataloges. Die EU hat gemeinsame grundrechts- und allgemein rechtsstaatsbezogene Normen vereinbart. Doch gibt es keine

2 Grundlagen der EU-Erweiterung

konkreten Vorgaben, wie demokratische Institutionen (Parlament, Regierung, Gerichte, Verwaltungsaufbau) organisiert sein sollen. Und in dieser Hinsicht existieren keine konkreten benchmarks, an denen sich die Beitrittsländer orientieren und deren Erfüllung man untersuchen könnte (vgl. Brusis 2009: 196). Von der EU wird das Thema Verwaltungsreform unter „politische Bedingungen“ behandelt und diese „politischen Kriterien“ nehmen einen festen Raum ein in den jährlichen Fortschrittsberichten der EU zu den Beitrittskandidaten.

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

2.2 Die Erweiterung der EU in der Praxis

Die Europäische Union in den 1950er Jahren, zunächst mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften, umfasste sechs Staaten (Belgien, Frankreich, Deutschland, Luxemburg, Italien und die Niederlande). Ziel war es, nach dem Zweiten Weltkrieg einen wirtschaftlichen Staatenverbund zu schaffen, der die Gefahr gewaltsamer Auseinandersetzungen vermindern und durch einen gemeinsamen Markt die Wirtschaft ankurbeln sollte. Der EU, mit den Römischen Verträgen von 1957 gegründet, gehören inzwischen 27 Länder an, die in sogenannten Erweiterungsrunden aufgenommen wurden. Länder, die geografisch zu Europa gehören und demokratisch verfasst sind, können in die EU aufgenommen werden. Die umfassendste

2 Grundlagen der EU-Erweiterung

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 2.1: Geschichte der Verträge zur Europäischen Gemeinschaft

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

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

2.2.1 Das Verfahren zur Aufnahme eines Staates

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

Vor der Aufnahme in die EU findet ein Prozess der Verhandlungen statt zu unterschiedlichen

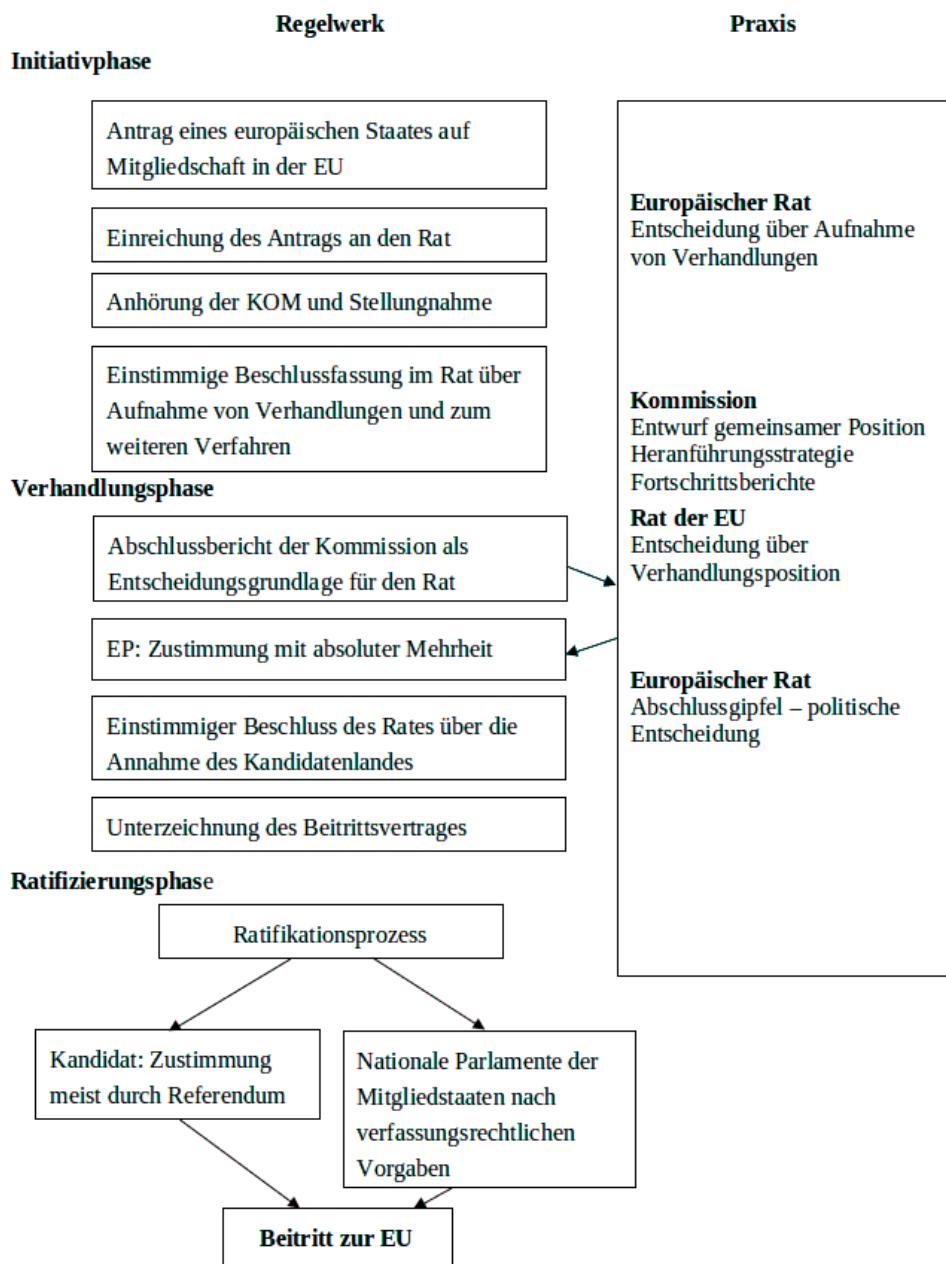
2 Grundlagen der EU-Erweiterung

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

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

Die Stadien im Erweiterungsprozess sind im folgenden Schema überblicksartig dargestellt:

Figure 2.2: Phasenmodell des EU-Beitritts



Quelle: in Anlehnung an Wessels 2008: 449

2 Grundlagen der EU-Erweiterung

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

2 Grundlagen der EU-Erweiterung

Table 2.2: Bisherige EU-Erweiterungen

	Beitrittsantrag	Stellungnahme Kommission	Beginn Beitrittsverhandlungen	Unterzeichnung Beitrittsvertrag	Beitrittsdatum
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: Wessels 2008: 451.

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

2.2.2 EU-Erweiterungen in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit

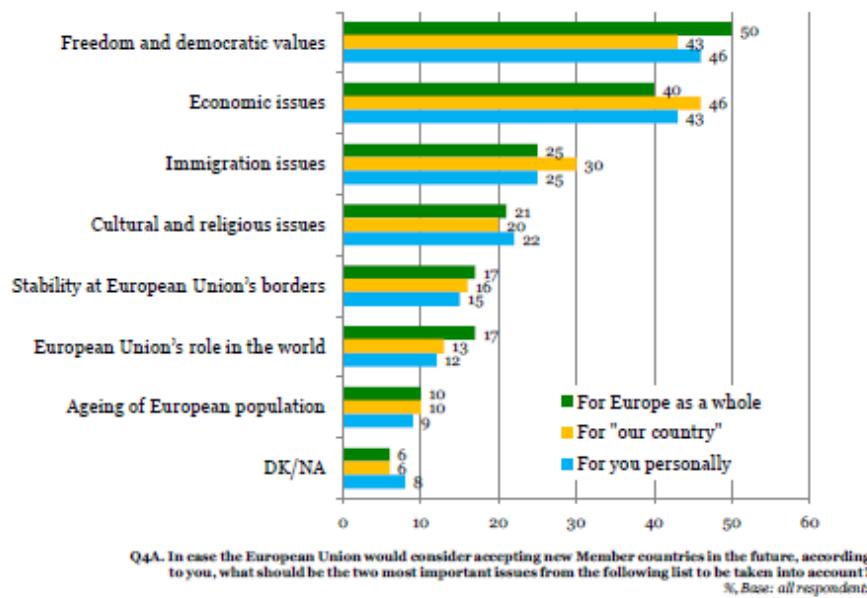
Die Wahrnehmung der Öffentlichkeit in EU-Ländern hinsichtlich einer erneuten EU-Erweiterung lässt deutliche Unterschiede erkennen. Dabei wird in den „neuen“ EU-Ländern eine erneute Erweiterung am positivsten gesehen und in den „alten“ EU-15 Ländern am negativsten. Weiterhin sinkt im Durchschnitt die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

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

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

Figure 2.3: Umfrage zur EU-Erweiterung in den Mitgliedstaaten der EU

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



Quelle: Eurobarometer 2009: 20¹

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

2.2.3 Politische Konditionalität im Aufnahmeverfahren

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

Die Kapitel des Acquis communautaire:²

- 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 (Aufgerufen: 10.9.2012).

2 Grundlagen der EU-Erweiterung

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. Pridham 2007, 451). Die Assoziierungsvereinbarung mit Griechenland wurde nach dem Staatsstreich der Generäle 1967 eingefroren und der ursprüngliche Aufnahmeantrag Spaniens blieb zunächst unbeantwortet. Dies zeigt, dass die demokratische Verfasstheit schon in dieser Zeit der EU-Erweiterung ein, wenn auch implizites Kriterium war. In der Folge ist die EU von der reinen Annahme des *Acquis communautaire* als Beitrittsbedingung zu weiter gefassten Reform- und Transformationszielen mit zusätzlichen Voraussetzungen übergegangen (vgl. Dimitrova, 2004: 8-9).

Eine Art politischer Konditionalität wurde erstmals Mitte der 1990er Jahre eingeführt mit den Europe Agreements, die ausgesetzt werden konnten. Gefordert wurde Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte, ein Mehrparteiensystem und freie Wahlen (Grabbe zit.in Pridham 2007).

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

2 Grundlagen der EU-Erweiterung

„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.“³

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

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

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

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

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

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

Die zusätzlichen Bedingungen beziehen sich zum Teil auf Bereiche, in denen die EU selbst nicht über Normenkompetenz oder einheitliche Regelungen verfügt. Zwar gibt es keine

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, 13, Aufgerufen: 21.9.2012).

direkte Sanktionsmöglichkeit bei der Nichterfüllung der entsprechenden Kriterien, z.B. durch finanzielle Sanktionen. Dennoch ist die „politische Konditionalität“ ein wesentliches, neues Element im EU-Erweiterungsprozess. Die Zunahme der Bedeutung von institution building bzw. staatlicher Kapazitäten innerhalb der Erweiterungspolitik der EU wird von Sabel und Zeitlin sogar als Paradigmenwechsel bezeichnet, der sich graduell innerhalb der 1990er Jahre vollzog (vgl. Sabel/Zeitlin 2010: 307).

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

2.2.4 Kompetenz der EU bezüglich der Verwaltung

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

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

Die Europäische Union hat anlässlich der Erweiterungen 1973, 1980, 1986 und 1995 keine Begutachtung der administrativen Kompetenzen der Aufnahmelande durchgeführt (vgl. Ziller 1998: 138). Dennoch sind seit 1997 administrative Fragen im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung zunehmend in den Vordergrund gerückt. „Candidate countries have been put under pressure to modernize their administrations, that is, to develop a professional civil service and build institutional capacity to implement and enforce legal norms“ (Olsen 2002). So hat die Präsidentschaft des Europäischen Rates nach ihrem Treffen in 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. Olsen 2002). Hintergrund dieser Forderung ist vor allem die Notwendigkeit, nationale Verwaltungsstrukturen zu entwickeln, die für die Interaktion mit der EU verantwortlich sind für die Verhandlungen mit Brüssel und die Umsetzung des Acquis.

2.2.5 Das Konzept Europäischer Verwaltungsraum

Nachdem nun deutlich wurde, dass es keinen konkreten Acquis zur Ausgestaltung der öffentlichen Verwaltung gibt, stellt sich die Frage, ob es möglicherweise durch die Zunahme supranational zustande gekommener Entscheidungsprozesse zu einer Europäisierung im Verwaltungshandeln kommt. Einerseits hat die EU keinen direkten Einfluss auf die verwaltungsmäßige Umsetzung von Gemeinschaftsrecht, andererseits erscheint in Anbetracht der möglichen Aufnahme von Ländern, die als neue Staatsgebilde (Nachfolgestaaten von Jugoslawien) und/oder mit schwacher demokratischer Staatstradition (z.B. Bosnien-Herzegowina, Albanien) eine Art Blaupause für Strukturen einer europäisch orientierten Verwaltung sinnvoll. Vor allem die Organisation für Ökonomische Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) mit ihrem SIGMA-Programm (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries) war seit 1998 maßgeblich an der Entwicklung eines Konzeptes zu einem europäischen Verwaltungsraum (European Administrative Space) beteiligt. SIGMA kam im Rahmen einer Studie zu der Auffassung, dass die strikte Auslegung von Artikel 39 Absatz 4 EG-Vertrag und die strikte Auslegung des Begriffs der „Öffentlichen Verwaltung“ durch den EuGH zur Schaffung eines Verwaltungsraumes in den Mitgliedstaaten führen wird. Die European Group of Public Administration (EGPA) des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften richtete 2002 eine Tagung aus zum Thema: „The European Administrative Space: Governance in Diversity“ (Mangenot 2005:13).

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

2 Grundlagen der EU-Erweiterung

Wettbewerbsbedingungen und nach administrativer Kooperation über Ländergrenzen hinweg (vgl. Bogumil/Jann 2005: 245).

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

Mit der Stärkung und Erweiterung der EU sind im Hinblick auf die administrative Konvergenz viele Hoffnungen verbunden. So wird von einer Homogenisierung der administrativen Kapazitäten ausgegangen, unter Einbezug nationaler und kultureller Besonderheiten. Dabei geht es nicht um eine „Gleichschaltung“ der administrativen Systeme, sondern um eine Angleichung der Serviceerbringung hinsichtlich Qualität und Effizienz im Sinne eines Public Service Standards, so eine Sichtweise (vgl. D'Orta 2003: 8f.). Allerdings gibt es auch Stimmen, die auf die Bedeutung der nationalen Verwaltungstraditionen hinweisen. Selbst eindeutig auf europäischen Regelungen basierende Veränderungsprozesse der nationalen Verwaltungen sind nach dieser Sichtweise entscheidend durch den nationalen Kontext geprägt (vgl. Héritier u.a. 2001). Daneben gibt es auch Hoffnung, dass mit dem Konzept des European Administrative Space politischer Nationalismus relativiert werden kann. „A development towards an EAS stands in contrast to national administrative systems as 'solid bedrock for nationalism', that is, idiosyncratic arrangements where the structure of public administration reflects the identity, history and traditions of a specific state and society (Olsen 2002: 1).

Auf einer praktischen Ebene kann man bei dem ‚European Public Administration Network‘ (EUPAN)⁴, 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. Mangenot, 2005: 49).

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

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

ein Instrument der Selbstbewertung von öffentlichen Verwaltungen (vgl. Mangenot 2005: 52).

Im Lissabonner Vertrag, der 2009 in Kraft trat, wurde erstmals Verwaltungszusammenarbeit direkt erwähnt. Mit dem Vertrag von Lissabon wurden die beiden „Gründungsverträge“ der EU, d.h. der Vertrag über die Europäische Union (EUV) und der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), der in „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Gemeinschaft“ (AEUV) umbenannt wurde, grundlegend und umfassend geändert. Der eigentliche Lissabon-Vertrag, enthält die jeweiligen Änderungen am EUV und am AEUV (ex-EGV). Dies betrifft auch Artikel 176 des AEUV, in dessen veränderter Version unter Artikel 176d erstmals ausdrücklich Verwaltungszusammenarbeit erwähnt wird: „Die Union kann die Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen um eine Verbesserung der Fähigkeit ihrer Verwaltung zur Durchführung des Unionsrechts unterstützen. Dies kann insbesondere die Erleichterung des Austauschs von Informationen und von Beamten sowie die Unterstützung von Aus- und Weiterbildungsprogrammen beinhalten. Die Mitgliedstaaten müssen diese Unterstützung nicht in Anspruch nehmen. Das Europäische Parlament und der Rat erlassen die erforderlichen Maßnahmen unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten durch Verordnungen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ (Amtsblatt der Europäischen Union 2007: C306/90).

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

“PAR checklist”

1. PAR framework

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

2. Civil service quality

- Structure in charge with civil service management
- Legal acts endorsed and implemented (civil service act + secondary legislation – rights and obligations, ethics and integrity, merit + equal chances + transparency based recruitment, fair appraisal and promotion systems, appeals procedures, basic salary systems formalised + transparent bonus allocation policy, training, pension systems ...)

2 Grundlagen der EU-Erweiterung

- 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...) (Butiu 2008: 13)

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

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

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

Verwaltungsentwicklung in den Ländern der letzten Erweiterungsrunde bietet der folgende Abschnitt.

2.2.6 Erfahrungen zur Verwaltungsentwicklung in den Staaten Osteuropas

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

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

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

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

ersten zehn Jahren der Transformation wurden keine wesentlichen Reformen durchgeführt (vgl. Péteri/Zentai 2002: 19).

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

In eine ähnliche Richtung geht Brusis' Beobachtung, „dass sich im Bereich der Verwaltungsreform viele vage und doppeldeutige EU-Signale beobachten lassen, da sich die demokratische und administrative Konditionalität überlagerten“ (Brusis 2009: 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. Schimmelfennig/Sedelmeier 2005: 17). Obwohl einige sektorale Ansätze sich mit der Reform der öffentlichen Verwaltung beschäftigten, gab es im Zusammenhang mit der Ost-Erweiterung in dieser Hinsicht keine systematische Vorgehensweise seitens der EU. „There were no systematic attempts at benchmarking key public administration reform objectives, no formal mechanism for disseminating good or best practices, and donor coordination fell short of expectations“ (Summa 2008: 21). Eine andere Sichtweise geht davon aus, dass die EU die falschen Anreize gegeben habe mit ihrer Konzentration auf die Berichterstattung zum Fortschritt der Übernahme des Acquis. „The detailed requirements of the Commission in the field of governance and the related conditionality created a relationship where the EC became the sole principal (instead of domestic publics or their representatives) and the government its agent. Reforms were not driven by impact evaluations, but by the need to satisfy the pressing bureaucratic reporting needs for the EC regular monitoring reports. ‘One-off special efforts’ to reach certain EU deadlines and ‘islands of excellence’ units ... prevailed while sound, system-building administrative reform was neglected“ (Mungiu-Pippidi 2008: 17).

2 Grundlagen der EU-Erweiterung

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

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

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

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

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

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

2 Grundlagen der EU-Erweiterung

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

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

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

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

Auch nach der Aufnahme in die EU bleibt die administrative Kapazität der Länder Osteuropas problematisch. Obwohl es einige positive Beispiele in bestimmten Bereichen gibt, die unter großem Ressourceneinsatz zustande kamen, ist das übergeordnete Bild ernüchternd. Ein spezifisches Problem ergibt sich daraus, dass die Länder oft nicht in der Lage waren, die EU-Strukturfonds angemessen zu managen. Besonders die geringe Absorptionsquote der EU-Gelder im Zeitraum 2004 bis 2006 gab Anlass zur Sorge. Am Beispiel von Ungarn und Polen, die ungeachtet ihres Status als „best pupils of enlargement“ nicht das gesamte ihnen zur Verfügung stehende PHARE-Budget nutzten, konstatierte die EU-Kommission, „the lack of administrative capacity and political will as well as the poor involvement of civil society in shaping the reforms.“ (Tulmets 2006: 6).

In einer Untersuchung zu den neuen EU-Mitgliedsländern stellt Verheijen eine hohe Korrelation fest zwischen Ländern, die ihre öffentliche Verwaltung substantiell 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

2 Grundlagen der EU-Erweiterung

has been made on these aspects of administrative governance in the latter (Polen, Ungarn C.V.)" (Verheijen, 2009: 4).

In einem internen Diskussionspapier der EU⁵ werden weitere Gedanken zur relativen Erfolglosigkeit der Unterstützung von Verwaltungsreformen im Zuge der EU-Osterweiterung entwickelt. Als problematisch benannt werden Geberdominanz, fehlender politischer Wille der nationalen Akteure und geringe Absorption der bereitgestellten Mittel: „Mainstream evidence shows that in the past a considerable part of the support for horizontal public administration reform largely failed as it was supply-driven without sufficient consideration of the demand-side issues of political commitment, change management and absorption capacity“ (Apelblat 2007, 2).

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

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

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

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

2.3 Institutionelle Beziehungen der EU zu Südosteuropa

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

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 Südosteupas aber auch die USA, Japan, Kanada und Russland. Ziel war es, die Länder in Südosteuropa in der Demokratisierung und ökonomischen Entwicklung zu unterstützen⁶. 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

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

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

2.3.1 Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess

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

- Konzipierung von Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der Aussicht auf einen Beitritt zur Europäischen Union, wenn die Kopenhagener Kriterien erfüllt sind;
- Ausbau der wirtschaftlichen und handelspolitischen Beziehungen zu dieser Region sowie innerhalb der Region;
- Erhöhung der wirtschaftlichen und finanziellen Hilfe;
- Unterstützung der Demokratisierung, der Zivilgesellschaft und des Aufbaus von Institutionen;
- Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres;
- Intensivierung des politischen Dialogs (vgl. Marwedel 2012: 9).

Ausgangspunkt einer erstmals konkreteren EU-Perspektive für die Staaten des Westbalkans war die Tagung des Europäischen Rates im Juni 2000 in Feira: „Ziel ist, die [westlichen Balkanstaaten] im Wege des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses, des politischen Dialogs, der Liberalisierung des Handels und der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres so weit wie möglich in den Strom der allgemeinen politischen und wirtschaftlichen Entwicklung Europas einzubeziehen. Alle betroffenen Länder sind potenzielle Bewerber für den Beitritt zur EU“ (Europäische Kommission 2005: 3). Im November 2000 in Zagreb wurde der SAP-Prozess offiziell eingerichtet und drei wesentliche Instrumente wurden eingeführt: 1) bilaterale begünstigte Handelsabkommen, 2) das CARDs⁷-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

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

2 Grundlagen der EU-Erweiterung

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. Europäische Kommission 2007: 9). Die SAAs, die mit den Ländern gesondert abgeschlossen wurden, bestehen aus verschiedenen Teilen allgemeinerer Art, z.B. zu politischem Dialog und regionaler Kooperation, und konkreteren Anweisungen zur Übernahme des Acquis und der rechtlichen Angleichung (vgl. Marwedel 2012: 24).

Mit der Einführung des SAP wurde ein länderspezifisches Monitoring eingeführt, das die Einhaltung der Bedingungen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses durch die einzelnen Länder regelmäßig dokumentiert⁸.

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

Seitens der EU wird die Erweiterungsstrategie auf drei wesentliche Prinzipien gegründet, die in der Strategie 2005 definiert wurden: „consolidating existing commitments towards countries engaged in the integration process, applying fair and rigorous conditions to be fulfilled by countries prior to their accession, and intensifying communication with the general public on the advantages of EU's enlargement policy“⁹.

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

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

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

Table 2.3: 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
SAAVerhandlungen 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; * Mus 2008:12; ** Brusis Galer 2001:59.

Aus dem Überblick wird ersichtlich, dass die Prozesse der Annäherung an die EU in unterschiedlichem Tempo stattfinden. Mazedonien erhielt schon 2005 Kandidatenstatus. Allerdings ist der Namensstreit mit Griechenland eine formale Hürde für weitere konkrete Schritte. Montenegro, erst seit 2006 als unabhängiges Land mit Beziehungen zur EU, stellte 2009 den Aufnahmeantrag und erhielt schon im Jahr darauf Kandidatenstatus. Albanien hat den Aufnahmeantrag 2009 gestellt.

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

2.4 Förderprogramme der EU

Im Vorfeld des Beitrittes eines Landes zur EU stellt die EU Instrumentarien zur Unterstützung der Kandidatenländer in der Heranführungsphase bereit. Eine Reihe von speziell zugeschnittenen Programmen, aufbauend auf den Erfahrungen mit der letzten Erweiterungswelle,

stehen somit für die Länder des Westbalkans zur Verfügung. Diese Unterstützungsprogramme der EU sind seit 1994 elementarer Teil einer „Heranführungsstrategie“, ebenso wie ein begleitendes Kontrollverfahren (Monitoring). In diesem Monitoring beurteilt die Kommission in jährlichen Fortschrittsberichten (Progress Reports), wie weit die einzelnen Länder bei der Erfüllung der Aufnahme-Kriterien vorangeschritten sind¹⁰. 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.

2.4.1 Twinning

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

Erfahrungen mit Twinning im Erweiterungsprozess wurden während der letzten EU-Erweiterungswelle gesammelt. „Programmes for the long-term secondment to applicant countries of experts from the administrations of the Member States must be drawn up for each applicant in the light of the needs identified, particularly in the opinions [avis]“ (European Commission,

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

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 Kommunikation zwischen und innerhalb von Ministerien der Beitrittsländer, selbst wenn es sich um einfache Dinge handelte, wie kundenfreundlichere Abwicklung von Telefonanfragen. Im Zusammenhang mit dem Konzept von Lernen und Sozialisation führt Twinning im Idealfall zu individuellem, kollektivem und organisationalem Lernen in bestimmten Politikfeldern. Auch hat die Twinning-Beziehung im Rahmen des EU-Programmes zwischen einem Mitgliedsland und einem Beitrittskandidaten durchaus zu weiterer bilateraler Zusammenarbeit der beteiligten Länder geführt (vgl. Cooper/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

2 Grundlagen der EU-Erweiterung

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

Table 2.4: 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									
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 durchgeföhrten 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.

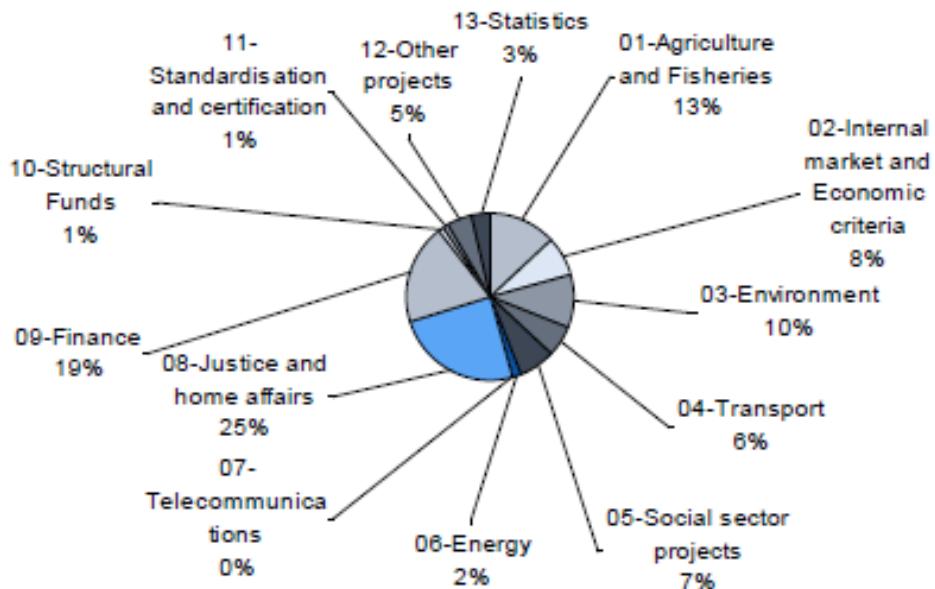


Figure 2.4: Verteilung der Twinning-Projekte (inkl. Twinning light) nach Sektor

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.

2.4.2 IPA – Instrument für Pre-Accession Assistance

Das Programm IPA ersetzt die bis 2006 geltenden Instrumente PHARE, ISPA¹¹, SAPARD¹², 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,

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

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

2 Grundlagen der EU-Erweiterung

- 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 (potentielle) 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)

IPA iv: Entwicklung der Humanressourcen (nur für Beitrittsländer)

IPA v: ländliche Entwicklung (nur für Beitrittsländer)

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

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

2 Grundlagen der EU-Erweiterung

Table 2.5: Mehrjähriger indikativer Finanzrahmenplan 2011–2013, länderübergreifend.

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

Quelle: European Commission 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“¹³.

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).

¹³ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/countries/ipa_miff_081106_en.pdf (Aufgerufen 11.12.2012)

2 Grundlagen der EU-Erweiterung

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

Table 2.6: 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.

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

2 Grundlagen der EU-Erweiterung

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.).

2.4.3 Die SIGMA-Initiative der OECD

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

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

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.

2 Grundlagen der EU-Erweiterung

- EU-Finanzierung durch Hilfe beim Projektdesign und der Implementierung zu unterstützen (vgl. OECD/SIGMA 1999: 2).

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

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

2.4.4 Abgeschlossene Programme für den Westbalkan

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

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 2.7: 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%

2 Grundlagen der EU-Erweiterung

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-Programm¹⁴. 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

¹⁴ Le phare (franz.) bedeutet Leuchtturm.

2 Grundlagen der EU-Erweiterung

where Community rules are increasingly demanding: environment, transport, industry, product quality, working conditions etc.”¹⁵

In einer Evaluierung von PHARE-Projekten zur Verwaltungsmodernisierung in fünf Beitrittsländern¹⁶ 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:

Table 2.8: Evaluierung von PHARE-Projekten zur Verwaltungsmodernisierung in CEE

	Anzahl Projekte	Effi- ciency	Effec- tiveness	Impact	Nach- haltigkeit	Durch- schnitt
Land						
Estland	3	2,3	2,3	2	1,7	2,1
Lettland	9	3,6	3,2	2,9	2,3	3
Litauen	10	2,7	2,1	1,8	1,5	2
Polen	15	3,8	3,5	2,3	2,1	3
Slowakei	3	3	2,7	2,7	2,3	2,7
Projektarten						
Rechtliche und orga- 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
Zuwendungsempfänger						
Zentrale Exekutive	18	2,9	2,1	1,8	1,7	2,1
Lokale Exekutive	13	3,7	3,7	2,8	2,2	3,1
Lokale und Zentrale Exekutive	6	3,5	3,5	2,5	2,2	2,9
Parlament	3	3,7	3,7	2,7	2,7	3,2
Durchschnitt (alle Projekte)	40	3,3	3	2,3	2	2,6
1 (sehr schlecht), 2 (eher schlecht), 3 (angemessen), 4 (gut), 5 (sehr gut)						

Quelle: IPS 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“

¹⁵ http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50004_en.htm (Aufgerufen: 19.8.2012).

¹⁶ Estland, Lettland, Litauen, Polen und Slowakei.

2 Grundlagen der EU-Erweiterung

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

2 Grundlagen der EU-Erweiterung

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

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

Mazedonien	2002	2003	2004	2005-6
Justice & Home Affairs	7	12,5	24	17
Administrative Capacity Building	14	9	8,5	24
Economic & Social Development	11,5	11	15	20
Environment, Natural Resources	-	1	2	3
Democratic Stabilisation	3	3	3	2

Montenegro	2005-6
Justice & Home Affairs	3
Administrative Capacity Building	11
Economic & Social Development	16,3
Environment, Natural Resources	6
Democratic Stabilisation	3,7

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

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

2.4.5 Zwischenergebnis für die Verwaltungsmodernisierung

Betrachtet man die theoretischen Ansätze, die praktische Entwicklung und die gezielten Förderprogramme im Zusammenhang, so wird erkennbar, dass trotz der Erfahrungen der EU mit der Osterweiterung, die Verwaltungsmodernisierung und der Status der Verwaltung in den Beitrittsländern nicht angemessen berücksichtigt wird. In den Förderprogrammen für den Westlichen Balkan werden regelmäßig Mittel auch für die Modernisierung der öffentlichen

2 Grundlagen der EU-Erweiterung

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

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

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

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

Voraussetzung der Aufnahme eines Staates in die EU ist das vorherige Erreichen verschiedener Standards. In Abhängigkeit von der bisherigen Entwicklung des beitrittswilligen Staates kann sich das Erreichen dieser Standards über einen längeren Zeitraum erstrecken.

Für den hier bestehenden Untersuchungszweck sind insbesondere die Standards im Bereich der öffentlichen Verwaltung von Bedeutung. Die Verwaltungspraxis und somit die Verwaltungsleistungen erfordern zur Realisierung definierter Programme geeignete Strukturen, Personen und Mittel. Mit Blick auf die drei hier näher betrachteten beitrittswilligen Staaten wird daher zum einen geprüft, in welcher Weise und mit welchem Ergebnis die drei Verwaltungssysteme auf den Beitritt zur EU vorbereitet werden. Zum anderen ist aber zu bedenken, dass Veränderungen der Verwaltungspraxis kontextgebunden sind. Es wirken sowohl kulturelle Einflüsse mit als auch die bisherige Praxis einer Verwaltungstradition. Um diese „nachwirkende Tradition“ genauer zu erfassen und in ihrer Bedeutung einschätzen zu können, werden daher zunächst die Entwicklungswege der drei Staaten und ihrer Verwaltungen nachgezeichnet.

3.1 Die Bedeutung von Legacies

Bezogen auf die letzten EU-Erweiterungen liegen einige Untersuchungen vor, in denen speziell die Bedeutung von Legacies betrachtet wird. Verwaltungsentwicklung kommt dabei allerdings meistens nur am Rande in den Blick. Es wird konstatiert, dass in vormals kommunistisch geprägten Verwaltungen eine Diskrepanz besteht zwischen formaler Übernahme von demokratischen Regeln und den Reformprozessen der Administration (Dimitrov et al 2006, Meyer-Sahling 2006). Institutionelle Instabilität und personalisierte Machtausübung sowie der Einfluss politischer Parteien auf die Personalpolitik werden als weiterhin bestehende Merkmale in den vormals kommunistischen Ländern identifiziert (Goetz/Wollman 2001, Meyer-Sahling 2008). Dabei wird in den Untersuchungen in der Regel von „der“ kommunistischen Verwaltungsstruktur gesprochen und somit impliziert, dass es sich um ein in allen post-kommunistischen Ländern ähnliches System handelte. Angesichts der Unterschiede in der Ausgestaltung des kommunistischen Systems in Osteuropa als Teil der Sowjetunion und der in vielen Bereichen von diesem System unterschiedlichen Ausprägung in Südosteuropa, ist anzunehmen, dass sich dies auch auf die Ausgestaltung der öffentlichen Verwaltung auswirkte. Zur Untersuchung dieses Zusammenhangs wird in der vorliegenden Arbeit eine Betrachtung der jeweils unterschiedlichen historischen Entwicklung der staatlichen Administration in den Untersuchungsländern durchgeführt. In Albanien bestand, bevor es in die Demokratie wechselte, ein kommunistisches Regime, das aber spezifische Unterschiede

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

zu der Verwaltung in der Sowjetunion aufwies. Im früheren Jugoslawien, zu dem sowohl Montenegro als auch Mazedonien vor der staatlichen Unabhängigkeit gehörten, bestand wiederum ein spezifisches Modell der sozialistischen Verwaltung unter dem Stichwort „Selbstverwaltungssozialismus“, das ebenfalls wesentliche Unterschiede zum Verwaltungssystem der Sowjetunion aufwies.

Ausgehend von der These, dass es keine „one size fits all“ kommunistische Verwaltung gegeben habe, plädiert Meyer-Sahling für ein „re-opening of the ‚legacy-case‘“ (Meyer-Sahling 2008a: 4). Dass das Bild der idealtypischen kommunistischen oder zentralstaatlichen öffentlichen Verwaltung zu differenzieren ist, zeigt die Forschung zu Osteuropa. Insbesondere im Balkan muss von unterschiedlichen Ausprägungen der zentralstaatlichen öffentlichen Verwaltung ausgegangen werden. Die Unterschiede in der Ausgestaltung der öffentlichen Verwaltung in Jugoslawien und Albanien in der Zeit zwischen dem Ende des Zweiten Weltkrieges und dem Beginn der Demokratisierung in den 1990er Jahren sind daher Thema dieses Abschnittes. Auffallend ist, dass sich zum Thema öffentliche Verwaltung im sozialistischen Jugoslawien keine zusammenfassenden oder überblicksartigen Darstellungen in westlichen Sprachen in der Literatur finden ließen¹. Dennoch wird eine skizzenhafte Darstellung der Thematik versucht, anhand der allgemeinen Literatur zum Selbstverwaltungssozialismus Jugoslawiens, und der dort aufgefundenen Beschreibungen der öffentlichen Verwaltung.

Darüber hinaus werden die gewonnenen Erkenntnisse in den Zusammenhang der Zeit vor der kommunistischen, sozialistischen Verwaltung gestellt. In dieser Zeit übten unterschiedliche Großmächte Einfluss auf die Region aus und bestimmten damit auch die Weichenstellung für die öffentliche Verwaltung. Es wird gefragt, inwieweit diese „imperialen“ Legacies möglicherweise die aktuelle Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in der Region beeinflussen. Spezifisch für die Staaten des Westbalkans ist der Einfluss des Habsburger bzw. Osmanischen Reiches bis in das 20. Jahrhundert hinein. In den Untersuchungsländern waren Albanien und Mazedonien historisch vom Osmanischen Reich geprägt, während Montenegro früher westlichen rechtlichen Traditionen ausgesetzt war.

Unter dem Einfluss des Habsburger Reiches erlangte ein westlicher Absolutismus in aufgeklärter Form Einfluss auf Teile der Region, der zumindest in Ansätzen der „rule of law“ entsprach. In dieser Hinsicht als wesentlich weniger günstig wird die absolutistische Herrschaft des Osmanischen Reiches mit seiner im Weberschen Sinne extremen Variante des Patrimonialismus mit stark personalisierter Form der Machtausübung eingeschätzt. Wesentliche Kennzeichen dieser Herrschaft waren das Fehlen einer klaren Trennung des Staatshaushaltes von dem des Herrschers, die persönliche Abhängigkeit der Administratoren vom Herrscher und der Tradition als Basis des Staates (vgl. Diamandouros/Larrabee, 2000: 30). Der Niedergang des Osmanischen Reiches war gekennzeichnet durch zunehmende Desintegration der Institutionen im 19. Jahrhundert sowie durch Bestrebungen der Territorien, eigenständige Nationalstaaten zu bilden. Weiterhin sind die Länder des Balkans Ende des 19. Jh.s in das weltpolitische Interesse getreten. Die Großmächte Russland, England, Deutschland und Frankreich verfolgten jeweils eigene Ziele auf dem Balkan (vgl. Faroqhi/Adanir,

¹ Dieser Eindruck wurde der Autorin von einem ausgewiesenen Südosteuropa-Experten, Prof. Dr. Sundhausen, im November 2012 bestätigt.

2002: 21).

Dass diese vor-kommunistische Verwaltungstradition durchaus Einfluss hat auf die EU-Perspektive der Länder des Westbalkans mit schneller EU-Integration für Länder mit österreichisch-ungarischer Legacy und nur verhaltener EU-Perspektive für Kandidatenländer, die geschichtlich osmanischen Einflüssen ausgesetzt waren, konstatieren Emerson/Noutcheva: „The EU and the states of the region, seemingly obeying laws of historical determinism, have quickly seen to the accession of the former Austro-Hungarian Slovenia and soon next Croatia, while taking their time over the former Ottoman empire“ (Emerson/Noutcheva 2004, 13).

Im Zusammenhang mit der Verwaltungsentwicklung in den Ländern des Westbalkans ist ferner die historische Bedeutung von Clanstrukturen nicht zu vernachlässigen. Clanstrukturen behinderten oder verhinderten teilweise die Durchsetzung rationaler administrativer Strukturen in den Untersuchungsländern. Die Bedeutung dieser Clanstrukturen werden in der vorliegenden Arbeit zumindest angedeutet und ihre potenzielle Bedeutung für den aktuellen Stand der Verwaltungsentwicklung erörtert.

In der folgenden Analyse wird die Verwaltung der drei Untersuchungsländer einer historischen Betrachtung unterzogen. Mit Bezug auf die Annahmen des Legacy-Ansatzes wird versucht die jeweilige historische Periode mit ihrer Auswirkung auf die Verwaltungsentwicklung zu beschreiben. Für die weitergehende Analyse sollen dann die in der historischen Rückschau gewonnenen Erkenntnisse zur Verwaltungsentwicklung in ihrer Bedeutung für die aktuelle Situation und die Beantwortung der Forschungsfragen nutzbar gemacht werden.

3.2 Historische Verwaltung in den Untersuchungsländern

In diesem Abschnitt der Arbeit wird die Verwaltungsentwicklung in geschichtlicher Perspektive für die drei Untersuchungsländer betrachtet. Dies erfolgt auf der Basis der Annahme, dass historische Prägungen einen nicht zu vernachlässigenden Einfluss auf die aktuelle Ausgestaltung der öffentlichen Verwaltung haben (Legacy-Ansatz). Insbesondere in der vergleichenden Verwaltungswissenschaft kommt dem Legacy-Ansatz Bedeutung zu (Kuhlmann 2003, Kuhlmann/Wollmann 2010). Die Betrachtungsweise des Legacy-Ansatzes geht davon aus, dass nationale Administrationen nach Regimewechseln in den seltensten Fällen komplett neu besetzt werden. Vielmehr gibt es eine personelle Kontinuität und damit auch Kontinuität von Praxen, mit Auswirkungen auf die Administration, die unter veränderten Vorgaben operiert.

In der vorliegenden Arbeit wird für die Untersuchungsländer neben der kommunistischen bzw. sozialistischen Zeit auch der historische Einfluss der Imperien auf die Verwaltungsentwicklung thematisiert. Begonnen wird mit einer Darstellung der Entwicklung im sozialistischen Jugoslawien, da sowohl Montenegro als auch Mazedonien diesem Staat angehörten. Daran anschließend wird die Verwaltungsgeschichte für Montenegro und Mazedonien in der Zeit vor der Zugehörigkeit zum sozialistischen Jugoslawien nachgezeichnet. In dieser Zeit hatten unterschiedliche Großmächte Einfluss in der Region, neben dem Osmanischen Reich auch Österreich-Ungarn. Wie sich diese Einflüsse auf die Verwaltungsentwicklung in

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

Montenegro und Mazedonien auswirkten, steht im folgenden Abschnitt im Zentrum des Interesses.

Abschließend wird die historische Verwaltung in Albanien betrachtet, sowohl in der kommunistischen Zeit als auch in der vorkommunistischen Zeit, als das Osmanische Reich als Einflussfaktor auch für die Ausgestaltung der öffentlichen Verwaltung prägend war.

Bei der historischen Darstellung kommen vier grobe Analyseraster zur Anwendung, die allerdings für jedes Land leicht angepasst werden. Anhand der folgenden übergeordneten Themen wird die historische Verwaltung in den drei Untersuchungsländern hergeleitet:

- Staatsorganisation,
- Verwaltungsaufbau,
- Erbringung öffentlicher Aufgaben/Öffentlicher Dienst,
- Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Auch die politische Entwicklung und Einbindung in regionale und globale Entwicklungen wird berücksichtigt, soweit für die Darstellung der Verwaltung notwendig. Die genannten vier Analysekriterien sind dabei eher eine Orientierungshilfe für den Leser, finden sich aber nicht trennscharf in der Beschreibung der historischen Verwaltung in den Untersuchungsländern wieder. Die übergeordneten Analysekriterien wurden entwickelt in Anlehnung an die Darstellung der Verwaltung in der Demokratie im nächsten Unterkapitel, die anhand der Kriterien für vergleichende Verwaltungsbetrachtungen von Kuhlmann und Wollmann entwickelt wurde:

- Basismerkmale des Regierungssystems,
- Staatsaufbau und nationales Verwaltungsprofil,
- Subnational-dezentrale Verwaltungsebene,
- Öffentlicher Dienst (Kuhlmann/Wollmann 2010: 45).

Die Betrachtung der historischen Verwaltung mittels einer ähnlichen Systematik wie die der Darstellung der Verwaltung in der Demokratie ermöglicht eine leichtere Orientierung im Ländervergleich und im Vergleich über Epochen hinweg.

Für diesen Abschnitt wurde Literatur ausgewertet und es konnte auch auf zeitgenössische Darstellungen zurückgegriffen werden, die zum Teil im Original eingesehen wurden. Die zeitgenössischen Darstellungen wurden einerseits in der Österreichischen Nationalbibliothek eingesehen, andererseits handelte es sich um Akten des Österreichischen Staatsarchivs, die vor Ort im Original gesichtet wurden. Auffällig ist, dass zur Darstellung der öffentlichen Verwaltung in Jugoslawien in westlichen Sprachen kaum Literatur existiert. Die vorgefundene Literatur zu Jugoslawien hat fast ausschließlich politischen Bezug. Dies ist einerseits verständlich angesichts der Notwendigkeit, Erklärungen zu suchen für das Ausbrechen offener ethnische Konflikte in Europa Ende des 20. Jhs nach dem Auseinanderfallen Jugoslawiens. Andererseits ist im Hinblick auf die Aufnahme der Länder des Westlichen Balkans in die EU eine genauere Betrachtung und Einordnung der Verwaltungsentwicklung auch aus historischer Sicht nicht nur wünschenswert, sondern notwendig und überfällig.

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

Aufgrund der nur in Ansätzen vorhandenen Literatur ist in der folgenden Darstellung insbesondere der Abschnitt über die Verwaltungsentwicklung in Jugoslawien als Annäherung zu lesen.

3.2.1 Sozialistische Verwaltung Jugoslawiens

Der folgende Unterabschnitt widmet sich kuriosisch dem Staatsaufbau und der Verwaltungsentwicklung in der Sozialistischen Föderativen Republik (SFR) Jugoslawien. Bei der Darstellung wird kurz auf die politische Verfasstheit des Staates eingegangen. Besonderes Augenmerk liegt auf der Herausarbeitung der spezifischen Ausprägung der Verwaltung. Dies ist notwendig als Basis für die Beantwortung der Frage, ob die vordemokratische Verwaltungsentwicklung Einfluss hat auf die heutige Situation der öffentlichen Verwaltung in Mazedonien und Montenegro, die beide Teilstaaten Jugoslawiens waren. Die Betrachtung der Verwaltungsentwicklung zur Zeit der SFR Jugoslawien ist auch wichtig, um Einflüsse und Folgen erkennen zu können, die sich möglicherweise unterscheiden von anderen Ländern, die Nachfolgestaaten der Sowjetunion waren. Es wird zu zeigen sein, dass das Verwaltungssystem ein ganz spezifisches war, das nicht dem in der Sowjetunion entsprach. Für die Frage, ob die Erfahrungen mit der Verwaltungsmodernisierung der Länder der Osterweiterung für die Analyse der aktuellen Erweiterungsrunde angewandt werden können, sind diese historischen Unterschiede von Bedeutung.

3.2.2 Staatsorganisation

Jugoslawien entstand nach dem Zweiten Weltkrieg als sozialistischer Bundesstaat mit den sechs Teilrepubliken Slowenien, Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro, Serbien und Mazedonien sowie den beiden Provinzen Vojvodina und Kosovo. Der Präsident war oberstes Staatsorgan. Daneben bestand das Präsidium der SFR Jugoslawien aus einem Vertreter pro Republik und Provinz sowie dem Präsidenten auf Lebenszeit (Josip Broz Tito, Partisanenkämpfer und Generalsekretär des Bundes der Kommunisten Jugoslawiens). Weiterhin gab es ein bikammerales Parlament. Zwingende Voraussetzung, um Delegierter werden zu können, war die Zugehörigkeit zur Kommunistischen Partei oder einer ihrer gesellschaftspolitischen Organisationen (vgl. Töpfer 2012: 190). Seit dem Bruch mit der Sowjetunion 1948 verfolgte Jugoslawien einen eigenen jugoslawischen Kommunismus, der ein kompliziertes Selbstverwaltungssystem beinhaltete, engagierte sich in der Bewegung der blockfreien Staaten und nahm wirtschaftliche Beziehungen auch zu Westeuropa auf.

Im Jahr 1948 trat eine sozialistische Verfassung in Kraft, mit eigenen Verfassungen für die Teilrepubliken. Nach einem Gründungsboom verlangsamte sich das Wirtschaftswachstum in den 1960er Jahren und die ungleiche Verteilung der Mittel zwischen den einzelnen Republiken wurde zum Thema. „Auf der einen Seite drohte der ‚Lokalismus‘ (das meinte Nationalismus und Separatismus) der Republiken den Staat von innen zu zerreißen. Auf der anderen Seite tendierten Unitarismus und Etatismus der Zentralgewalten zur Hegemonie der größeren über die kleineren Volksgruppen“ (Calic 2010: 228). Mit einer sozialistischen Marktwirtschaft

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

und zunehmender Verlagerung von Verantwortung in die Republiken versuchte man die sich abzeichnenden Probleme in den Griff zu bekommen (vgl. Ramet 2011: 297). Während in anderen osteuropäischen Staaten wie der Sowjetunion, Bulgarien und Polen kaum Verfassungsänderungen vorgenommen wurden, erfuhr die jugoslawische Verfassung mehrere Veränderungen, in deren Folge auch die Staatsorganisation angepasst wurde. Für diese bis 1974 häufigen und umfangreichen Veränderungen sieht Roggemann im Wesentlichen acht Gründe:

- Starke zentrifugale nationale Kräfte, die ein weitgehend dezentralisierter, und im europäischen Verfassungsrecht wohl einmaliger Föderalismus zu binden versuchte.
- Ökonomische Ungleichgewichtigkeiten und Entwicklungsstörungen eines ‚halben-twicken‘ Industriestaates im Spannungsverhältnis zweier Wirtschaftssysteme (RGW² und EWG).
- Die spezifischen Schwierigkeiten des ökonomischen Mischsystems einer ‚sozialistischen Marktwirtschaft‘.
- Der Versuch den ‚Selbstverwaltungssozialismus‘ als eigenständige Form gegenüber dem zentralistischen Leninismus weiterzuentwickeln und dennoch mit dem Lenkungsanspruch der BdKJ zu verbinden.
- Die maritime Randlage, mit historischer Öffnung nach Westen (Weltmarkt und gleichzeitige Assoziiierung RGW).
- Historisch und geografisch bedingtes Ungleichgewicht der industriellen Entwicklung, Infrastruktur und Sozialstruktur in den Landesteilen.
- Abgrenzung gegen imperiale Ansprüche der UdSSR in Südosteuropa.
- Militärische Selbständigkeit und Selbstbehauptungswille (vgl. Roggemann, 1977, 260).

Bis ca. 1984/85 hatte die Kommunistische Partei einen festen Zugriff auf die Macht, der über ein spezifisches System bürokratischer Herrschaft funktionierte im Zusammenspiel von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Instanzen. Močnik entwickelte dazu ein Modell dreier gesellschaftlicher Untersysteme mit Selbstverwaltung durch Arbeiter, sozialistischem Markt durch Manager und Einparteienstaat durch Bürokraten. Im Folgenden eine systematische Darstellung, wie sich die Partei in diesem System die Kontrolle über alle gesellschaftlichen Bereiche sicherte:

² Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe, oft als Comecon (aus der englischen Übersetzung Council for Mutual Economic Assistance) bezeichnet, war der wirtschaftliche Zusammenschluss der sozialistischen Staaten unter Führung der Sowjetunion. Er löste sich im Jahr 1991 infolge der politischen Umwälzungen des Jahres 1989 auf.

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

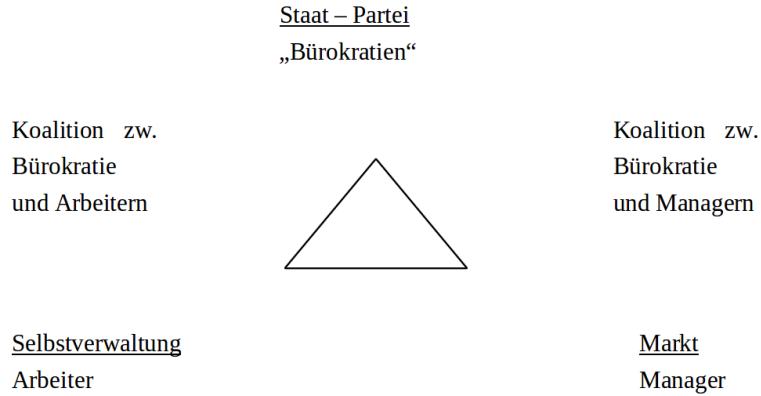


Figure 3.1: Quelle: nach Močnik 1993: 137

Verwaltung

Die öffentliche Verwaltung in Jugoslawien entsprach zunächst der Verwaltung eines sozialistischen Staates mit Planungsfunktion. Die Staatsverfassung kannte keine klassische Gewaltenteilung, so dass Verwaltungsmaßnahmen nicht nur von den eigentlichen Verwaltungsorganen getroffen wurden, sondern auch von Gesetzgebungs- und Repräsentationsorganen. Dennoch wies die Verwaltung Jugoslawiens im Vergleich zu anderen sozialistischen Verwaltungen einige Besonderheiten auf. Seit Ende des Zweiten Weltkrieges waren vier Phasen (bis 1975) erkennbar.

- i: In der ersten Periode wurde das sowjetische Verwaltungskonzept nachgebildet, diese Periode ging formell 1952 zu Ende. Bis 1952 waren die staatliche Administration und der civil service stark zentralistisch und hierarchisch organisiert. Staatseigene Betriebe, die öffentliche Aufgaben wahrnahmen, wie Gesundheits- und Bildungseinrichtungen, hatten auch den Status von Verwaltungseinheiten (vgl. Sevic/Rabrenovic 1999, 54). Während alle exekutiven und administrativen Kompetenzen beim Zentralstaat lagen, hatten die Republiken in ihrem Bereich Befugnisse, allerdings nur zur Ausführung zentralstaatlicher Gesetze.
- ii: Die Periode der Abwendung vom sowjetischen Vorbild, mit Abbau des demokratischen Zentralismus, Übergang von staatlichen Plänen zu gesellschaftlichen Plänen, Ausbau der Selbstverwaltung der Republiken, territorialer Verwaltungsdezentralisation. Mit einer Verfassungsänderung 1953 wurden diese Veränderungen umgesetzt (vgl. Beckmann-Petey 1990: 52).
- iii: Der spezifische „Selbstverwaltungssozialismus“ ist in der Verfassung von 1963 verankert. Der zentralistische Parteiapparat diente als Gegengewicht zur föderalen Staatsstruktur (vgl. Roggemann 1977: 258). Bis 1967 wurden Gesetze an die neue Verfassung angeglichen, auch das im Jahr 1957 erlassene Verwaltungsrecht musste angepasst werden. Die neue Verfassung hat den Begriff „Volksdemokratie“ durch den Begriff „sozialistisches Land“ ersetzt. Die Volkskomitees wurden zugunsten lokaler territorialen Einheiten ersetzt. Das wesentliche Organ wurden die Versammlungen, die ihre eigene Verwaltung und Räte bekamen (vgl. Blagojević 1969: 5).

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

- iv: Die Periode mit neuem Verfassungskonzept sowie neuer Kompetenzabgrenzung. Seit 1967 wurden immer mehr Verwaltungskompetenzen auf die Teilrepubliken übertragen (vgl. Grothusen 1975: 134). Im Jahr 1974 trat eine neue Verfassung in Kraft, die weitgehende Kompetenzen der Republiken und der Selbstverwaltungsrechte der unteren Verwaltungsebenen und gesellschaftlicher Gruppierungen festschrieb. Weiterhin sollten Wirtschaftsorganisationen direktere Mitspracherechte haben (vgl. Beckmann-Petey 1990, 80ff.).

Es entstanden vier Ebenen der Verwaltung: 1. Die Föderation, 2. die Republiken, 3. die autonomen Provinzen und 4. die territorial-administrativen Einheiten (Gemeinden, Städte, Distrikte, Regionen). Distrikte und Städte hatten lokale Selbstverwaltungsfunktion, analog ihren Aufgaben im 19. Jh., waren aber gegenüber der lokalen Legislative verantwortlich und die zentralstaatliche Ebene konnte die unteren Ebenen der Administration anweisen. (vgl. Sevic/Rabrenovic 1999: 47). Neben der neuen Verfassung für Jugoslawien 1974 verabschiedeten die sechs Republiken eigene Verfassungen mit genauen Aufgabenbeschreibungen und Kompetenzzuweisungen. Dabei wurde der Bundesstaat als „staatliche Gemeinschaft freiwillig vereinter Völker und ihrer sozialistischen Republiken“ (Art. 1 Verf. 1974) beschrieben. Die sozialistischen Republiken wurden ausdrücklich als Staaten verstanden mit dem Volk als Träger der Souveränität (Art. 3 & 4 Verf. 1974). Gleichzeitig enthielt die Verfassung keinen eindeutigen Bezug auf eine jugoslawische Nation. Der Bund bearbeitete einige wesentliche ihm zugewiesene Bereiche, wie Auswärtige Beziehungen, Landesverteidigung und Staatssicherheit und war für die Aufrechterhaltung des einheitlichen Rechts- und Wirtschaftssystems verantwortlich. Die Republiken waren in allen anderen Belangen zuständig und auch für den Vollzug der Bundesgesetze, außer für Fälle, in denen ein Bundesorgan ermächtigt war. Den Bundesverwaltungsorganen stand für den Vollzug von Bundesgesetzen kein unbeschränktes Durchgriffsrecht zu, sondern sie hatten den föderativen Dienstweg über die entsprechenden Organe der Republiken einzuhalten (vgl. Roggemann 1977: 286).

Die wesentlichen Ausführungsorgane hinsichtlich der Verwaltung waren die Gemeinden. Sie hatten grundsätzlich die Rechtsnormen der Gemeinden, der Republiken und autonomen Provinzen sowie des Bundes auszuführen. Weiterhin oblag ihnen die Durchführung des Verwaltungsverfahrens. Die Verwaltungsorgane der Republiken und autonomen Provinzen waren im Wesentlichen in einer Aufsichts- und Koordinierungsfunktion tätig. Die Ausführung durch die Gemeindeebene und die Aufsichtsfunktion durch die Ebene der Republiken und autonomen Provinzen haben viel Kritik auf sich gezogen und wurden von der Bundesebene als nicht effizient dargestellt (vgl. Beckmann-Petey 1990: 209ff.). Die komplizierte Machtbalance zwischen der Föderation und den Republiken und autonomen Provinzen, ab 1974 angereichert um die verstärkten Selbstorganisationsbefugnisse, führte zu einer zunehmenden Lähmung des Staatsapparates. Nach Einschätzung von zeitgenössischen Beobachtern wendeten die Republiken und Gemeinden eine Taktik der „Nichtausführung“ von Gesetzen an. „Es ist vielmehr wesentlich bequemer, auf der Bundesebene für diese Maßnahme einzutreten – mit dem geheimen Vorbehalt, sie nicht auszuführen und so kurzfristige egoistische Ziele zu verfolgen. Ein weiterer Grund für den mangelhaften Gesetzesvollzug liegt in vielen Gesetzen selber: sie sind zum Teil überfrachtet mit Absichtserklärungen, un-

nötigen Wiederholungen und zu allgemein gefasst, so dass es nahezu unmöglich ist, ihnen eine klare Verhaltensnorm zu entnehmen“ (vgl. Beckmann-Petey 1990: 224). Elemente der französischen Verwaltungstradition, die im 19. Jh. Einfluss auf Slowenien und Teile Kroatiens hatten, bestanden auch im sozialistischen Jugoslawien weiter.

Vom Beamten zum Staatsbediensteten

Bis zum Jahr 1946 war das 1931 für das Königreich Jugoslawien erlassene Beamtengesetz in Kraft, das alle Grundelemente, die für den Beamtenstatus typisch sind, beinhaltete. Mit einem neuen Gesetz wurde 1946 den staatlichen Bediensteten das hoheitliche Entscheidungsrecht entzogen. Sie waren nun weder Träger der Staatsgewalt, noch konnten sie diese ausüben. Dieses Recht kam nur noch den gewählten Funktionären zu. Der Begriff Staatsbediensteter wurde geprägt, worunter umfassende Verwaltungs- und Facharbeit unter Anleitung der gewählten Funktionäre zu verstehen war. Staatsbedienstete übten also wesentlich umfassendere Aufgaben aus als Beamte, aber ohne deren Kompetenzen. Bis 1957 war diese Rechtsordnung in Kraft (vgl. Vavpetič, 1973: 108).

1957 ersetzte das Bundesgesetz über die Staatsbediensteten das gleichnamige Gesetz von 1946. Beide Gesetze gingen von einer besonderen Rechtsstellung der Staatsbediensteten aufgrund ihrer besonderen Aufgaben aus. Die unterschiedlichen Regelungen für Staatsbedienstete und das allgemeine Arbeitsrecht wurden in der neuen Verfassung von 1963 aufgegeben (vgl. Sevic/Rabrenovic 1999: 55). So verlor das Gesetz über die öffentlichen Bediensteten 1965 seine Gültigkeit. Das neue Gesetz über die Arbeitsverhältnisse enthielt den Begriff öffentlicher Bediensteter nicht mehr. Man sprach nur noch vom Arbeiter, unterschieden nach Hand- oder Kopfarbeiter. Für alle galten die gleichen Bestimmungen.

Nun wurde das gleiche Recht, das Arbeitsrecht, auf alle öffentlich Bediensteten angewandt (vgl. Markic 2004:12). Die Leistungen, die von diesen öffentlichen Bediensteten erbracht wurden, kann man im Sinne eines „public service“ definieren. Die jugoslawische Besonderheit war, dass viele Organisationen nicht direkt dem Bundesstaat unterstanden, sondern im Selbstverwaltungssystem als Gesellschaftsorganisationen bestanden (z.B. Gesundheits-, Wissenschafts- oder Bildungseinrichtungen) (vgl. Vavpetič, 1973:113).

Verwaltungsgerichtsbarkeit

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde 1952 wieder eine generelle administrativ-juristische Kontrolle der öffentlichen Verwaltung eingeführt. Damit war Jugoslawien das einzige kommunistische Land, das einen gerichtlichen Verwaltungsrechtsschutz vorsah. Die Verfassung Jugoslawiens von 1974 delegierte die Organisation der Justiz an die Republiken. Auseinandersetzungen über administrative Entscheidungen wurden meist von den höchsten Gerichten der föderalen Strukturen (Republiken und Autonomen Provinzen) entschieden (vgl. Roggemann 1977: 317). Der meist letztinstanzlichen gerichtlichen Überprüfung musste ein behördliches Widerspruchsverfahren vorangegangen sein. Für die Anfechtung von Akten der Bundesverwaltungsorgane war das Bundesgericht zuständig. Wirtschaftsgerichte waren für die Anfechtung bestimmter Akte der Finanzverwaltung zuständig sowie Militärgerichte

für Maßnahmen der Militärbehörden (vgl. Beckmann-Petey 1990: 234). Rechtsstreite in Fragen des Dienstrechts der Verwaltungsangestellten wurden von den Arbeitsgerichten entschieden. Kontrolle der öffentlichen Verwaltung wurde durch eine Staatliche Kontrollkommission ausgeübt, die allerdings als unzulänglich eingeschätzt wurde. Während die individuelle Verfassungsbeschwerde 1974 in der Verfassung abgeschafft wurde, wurde jetzt den Gerichten diese Grundrechtskompetenz zugewiesen, die sie im Verwaltungsstreitverfahren wahrnehmen sollten (vgl. Roggemann 1977: 318).

Die Staatskrise Jugoslawiens

Die Verfassungsreform von 1974 hat die Dezentralisierungstendenzen im jugoslawischen Staat fortgesetzt, womit Nationalitätenkonflikte innerhalb des Landes kanalisiert und aufgefangen werden sollten (vgl. Roggemann 1977: 282). Gleichzeitig änderte sich an den wirtschaftlichen Disparitäten zwischen den Republiken und Provinzen im Laufe der Zeit wenig. Unterentwickelte, meist stark agrarisch geprägte Regionen, insbesondere Kosovo, Mazedonien und auch Montenegro konnten kaum aufholen und wurden wirtschaftlich zunehmend „abgehängt“. Auch ein Ausgleichsfonds, der Gelder von den wirtschaftlich besser gestellten Republiken (vor allem Slowenien und Kroatien, die 45% der Mittel des Fonds bereitstellten) in die randständigen Gebiete umverteilen sollte, zeigte keine nachhaltige Wirkung (vgl. Ramet 2011: 380).

Im Zuge der sich zuspitzenden Staatskrise nach Titos Tod 1980 erstarkten die Teilstaaten auch aufgrund des zentralstaatlichen Machtvakums und übernahmen Machtbefugnisse der Zentralregierung. Sowohl eine 1983 eingeleitete Wirtschaftsreform als auch die später einsetzende Reform des politischen Systems wurden in langwierigen Prozessen von eigens eingesetzten Kommissionen in mehrjähriger Arbeit mit Abschlussberichten vorbereitet. Um zunehmende öffentliche Kritik aufzufangen, wurde 1982 eine Analyse des politischen Systems in Jugoslawien im Auftrag des Kongresses des Bundes der Kommunisten Jugoslawiens (BdKJ) erstellt. Nach umfassenden Beratungen wurden die Ergebnisse der Bevölkerung vorgestellt als Broschüre „Kritische Analyse“ in einer Sonderbeilage zu den überregionalen Tageszeitungen im Januar 1986. Einer der Ausgangspunkte für die Arbeit an der „Kritischen Analyse“ war die Lähmung des politischen Systems durch das faktische Vetorecht der Republiken und Provinzen bei allen Gesetzesinitiativen, das dazu führte, dass kaum noch Entscheidungen getroffen werden konnten (vgl. Reuter 1986: 399).

Die sich zuspitzenden Schwierigkeiten in Jugoslawien schrieb 1985 der Präsidiumsvorsitzende des ZK des BdKJ auch der Staatsstruktur zu, welche die egoistische Verfolgung von Eigeninteressen der Teilrepubliken ermöglichte. „Der polyzentristische Etatismus ist die Hauptursache für [unsere] Wirtschaftskrise, technologische Stagnation und unsere finanzielle Abhängigkeit vom Ausland. [...] Im vergangenen und im laufenden Jahr haben wir gravierende Probleme bei der Entscheidungsfindung im Bund, vor allem bei der Kompromissfindung zwischen den Republiken und Provinzen miterlebt. [...] Es ist unannehmbar, dass Delegationen und oft auch den Abgeordneten in den Räten des Parlaments der SFRJ Anweisungen gegeben werden, wie lange sie bestimmte Standpunkte diskutieren sollen, wann und bis zu welchem Grad sie nachgeben sollen, um auch die belanglosesten Interessen

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

ihrer Republiken und Provinzen zu befriedigen“ (Tanjug, 22.9.1985, zit. in: Ramet 2011: 449).

Im Zuge wirtschaftlicher Schwierigkeiten mit einer zunehmenden Schuldenkrise zerbrach Jugoslawien nicht zuletzt in Folge der politischen Umwälzungen von 1989. Lampe benennt als allgemeine Ursachen der jugoslawischen Krise am Ende der 1980er Jahre:

- Veränderung des internationalen Umfelds (Epochenwandel 1989/91) – Der Westen verliert das Interesse an einem eigenständigen Jugoslawien – Ende der „Alimentation“ Jugoslawiens;
- allgemeine Diskreditierung aller Formen von Ein-Parteiensystemen;
- innerwirtschaftliche Probleme (notwendige Investitionsanstrengungen zugunsten von Lohnsteigerungen eingeschränkt) (vgl. Lampe 2000: 329).

Für den weiteren Fortgang der Untersuchung ist wichtig festzuhalten, dass sich Jugoslawien stark von der extrem zentralistisch ausgerichteten Verfasstheit in den ehemals kommunistischen Staaten Osteuropas unterschied. In Jugoslawien bestand nach dem Zweiten Weltkrieg die Tradition kontinentaleuropäischer Verwaltungsstrukturen zunächst fort, bevor diese im neuen sozialistischen Staat sukzessive umgebaut wurden. Das anfänglich noch bestehende System des Berufsbeamtenstums wurde umgewandelt und ab den 1970er Jahren arbeitsrechtlich nicht mehr unterschieden zwischen Personen, die staatliche Aufgaben wahrnahmen und Arbeitern sowie anderen Angestellten. Im Gegensatz zu diesem Abbau des Berufsbeamtenstums hatte das Prinzip der Überprüfbarkeit von Verwaltungshandeln, zumindest nominell, in Jugoslawien Bestand. Weiteres Kennzeichen der Entwicklung in Jugoslawien war die starke Zunahme der Kompetenzen der Republiken, die einherging mit der Abnahme der Gestaltungsmacht und Zuständigkeit der Zentralregierung. Dies fand seinen Höhepunkt in der Verabschiedung der Verfassung von 1974. Ab diesem Zeitpunkt beschleunigte sich die Abnahme der staatlichen Einheit mit dem weiteren Erstarken der Republiken, die den Einfluss der Zentralregierung zu minimieren versuchten. Allerdings ist zu beachten, dass durch den Zugriff der Partei auf die Administration aller Ebenen nicht von einer „echten“ Dezentralisierung gesprochen werden kann. Das endgültige Auseinanderfallen des Staates begann in Folge der politischen Wende in Osteuropa 1989 und die Neugründung von Staaten auf der Basis der bisherigen Republiken wurde begleitet von ethnischen Abgrenzungskonflikten.

Bevor auf die Entwicklung der Verwaltung in der Demokratie in den beiden Untersuchungsländern Montenegro und Mazedonien, beides Nachfolgestaaten Jugoslawiens, eingegangen wird, folgt an dieser Stelle ein kurzer historischer Blick auf die Verwaltungsentwicklung vor der Entstehung Jugoslawiens.

Im Folgenden wird auf die historischen Einflüsse auf die Verwaltungsentwicklung in Montenegro und in Mazedonien eingegangen, vor ihrer Zugehörigkeit zu dem gemeinsamen Staat Jugoslawien. Die Unterschiede der Entwicklung sind vor allem im Zusammenhang mit dem Einfluss der Imperien zu sehen. Für die beiden Länder ergeben sich hierbei wesentliche Unterschiede, da in Montenegro Österreich-Ungarn und auch die französische

Verwaltungstradition eine Rolle spielten, während der Einfluss auf Mazedonien maßgeblich vom Osmanischen Reich ausging. Die Betrachtung der über die jugoslawische Zeit hinausgehenden Einflüsse auf die Verwaltungsentwicklung soll in die Betrachtung der aktuellen Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in den Untersuchungsländern mit einfließen.

3.2.3 Historische Verwaltung Montenegros

Im Gebiet des heutigen Montenegro haben sich im 6. und 7. Jahrhundert slawische Stämme angesiedelt. Walachen und die autochthone christianisierte Bevölkerung wurden weitgehend slawisiert. Die ersten organisierten mittelalterlichen Staaten wurden im Südwesten des heutigen Serbien sowie im Gebiet des heutigen Kosovo und Nord-Montenegro gegründet. Der Serbische Staat erreichte den Höhepunkt seiner Macht im 14. Jahrhundert unter Zar Dušan, der einen modernen Verwaltungsentwurf einführte mit unabhängigen Gerichten und der Beschreibung einer besonderen Form von Bediensteten des Hofes, einem embryonalen civil service. Auch gab es eine starke Armee und Seestreitkraft. Nach dem Tode des Zaren zerfiel der Serbische Staat in einzelne Nachfolgestaaten, die vom Osmanischen Reich annexiert wurden (vgl. Beckmann-Petey 1990: 28). Ende des 15. Jh.s. wurde auch Montenegro annexiert und an das Gebiet Skutari (Shkodra im heutigen Albanien) angeschlossen. Die orthodoxe Kirche hatte historisch großen Einfluss und die orthodoxen Bischöfe von Cetinje standen formell an der Staatsspitze. Erst im Jahr 1852 wurde das Fürstbistum abgeschafft und in der Folgezeit hatten die Fürsten nur noch weltliche Macht. Montenegro verfügte im 15. Jh. über fünf administrative territoriale Einheiten, die die Osmanen nach der Eroberung beibehielten, aber umbenannten. Im Laufe der osmanischen Zeit folgten mehrere territoriale Umgliederungen, wobei Montenegro einen rechtlichen und sozialen Sonderstatus innehatte, der mit seinen geografischen Besonderheiten zusammenhing. Die Bergregionen waren sehr dünn besiedelt und arm und konnten die üblichen Abgaben nicht leisten. Die osmanischen Besatzer hielten sich vorrangig in Städten auf und erlaubten der ländlichen Bevölkerung ihre eigene lokale Verwaltung zu organisieren. Auch aufgrund dieser geografischen Bedingungen konnte Montenegro nie völlig vom Osmanischen Reich kontrolliert werden (vgl. Boeckh 1996:20). Mit dem Niedergang der türkischen Herrschaft und infolge eines Aufstandes in den 1830er Jahren wurde Montenegro eine begrenzte Autonomie zugestanden und in den späten 1850er Jahren volle Autonomie ohne türkische Beamte. Der Einfluss des Osmanischen Reiches blieb peripher. Unter dem Schutz der Kirche hielten viele Montenegriner an ihrer eigenständigen Identität fest (vgl. Sevic/Rabrenovic, 1999, 49).

Eine patriarchalische Stammesordnung in Montenegro war bestimmt für die Regelung von Konflikten.

Die wichtigste politische Institution war bis Ende des 18. Jh.s die Allmontenegrinische Versammlung der montenegrinischen Stämme, auf der bis zu 2.000 Menschen über wichtige Fragen oder auch Stammeskonflikte berieten. Sie wählte auch den Bischof und entschied über Krieg und Frieden. Verbündete in dieser Zeit waren Russland, aber seit 1718 auch das Habsburger Reich, in Abgrenzung zum bisherigen Verbündeten Venetien. Bis in das 19.

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

Jahrhundert ist der Einfluss Russlands groß, nicht zuletzt durch Zuflüsse zum Staatshaushalt (vgl. Weithmann 2000: 202).

In der folgenden Landkarte ist ersichtlich, dass zwar Gebiete der späteren Staaten Mazedonien und Albanien um 1900 noch unter Einfluss des Osmanischen Reiches waren, Montenegro dagegen nicht.



Figure 3.2: Osmanisches Reich um 1900

Quelle: <http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Datei:Map-of-Ottoman-Empire-in-1900-German.svg>

Aufgerufen: 21.08.2012

Staatsgründung und staatliche Verwaltung

Im Berliner Kongress wurde 1878 die Unabhängigkeit Montenegros als konstitutionelle Monarchie anerkannt. Die Regierung blieb dem Fürsten verantwortlich, der auch das alleinige Recht der Beamtenernennung hatte. Nach der Säkularisierung des Landes Mitte des 19. Jh.s begann der erste weltliche Fürst (Danilo) mit der Modernisierung von Verwaltung und Militärwesen. Um die seit Generationen an der Spitze ihrer Stämme stehenden Familien auszuschalten, unterteilte er Montenegro in 40 Kapetanien, deren Grenzen sich nicht mehr mit denen der einzelnen Stämme deckte. Eine Militärreform und Militärflicht wurden eingeführt, nach der die Montenegriner nicht mehr ihren Stammesverbänden, sondern festen militärischen Einheiten zugeordnet wurden. Die Regelung der Staatsfinanzen gestaltete sich schwieriger. Es konnten zwar Einfuhrzölle durchgesetzt werden, doch regelmäßige Steuerabgaben wären nur mit Gewalt durchzusetzen gewesen, so dass die Staatsausgaben weiterhin vor allem aus russischer Finanzhilfe bestritten wurden. Höhepunkt der Reformen war ein neues Gesetzbuch 1855, das eine Mischung aus kodifiziertem Gewohnheitsrecht und modernen Bestimmungen darstellte. Zeitgenössische Beobachter berichteten jedoch, dass es durchaus vorkam, dass sich Gerichte nicht an die Gesetzesvorgaben hielten, wenn sie ihnen unverhältnismäßig erschienen (vgl. Dickel, 1889, 110). Montenegro sind bei seiner Staatsgründung auch einige albanische Gebiete im Grenzland zu Albanien zugefallen, in denen bis heute albanische Minderheiten leben (vgl. Hösch et al. 2004).

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

1905 erhielt Montenegro eine Verfassung und 1906 wurde eine konstitutionelle Monarchie ausgerufen mit einem Parlament in der Hauptstadt Cetinje. Faktisch handelte es sich um eine absolutistische Monarchie. Das Parlament bestand aus 62 Vertretern, einer Gruppe von durch den König designierten Mitgliedern und einer Mehrheit, die durch gleiches und allgemeines Wahlrecht bestimmt wurde (vgl. Brepolh 1913: 14). Es wurden Ministerien eingerichtet, die dem Parlament und der Krone rechenschaftspflichtig waren und die Verfassung garantierte die Presse-, Rede- und Religionsfreiheit sowie die Versammlungsfreiheit. Überreste des osmanischen Feudalsystems wurden durch eine Landreform beseitigt. Neben der Zentralregierung wählten die Montenegriner die Verwaltung von Städten und Dörfern. Erste Industrieunternehmen entstanden in der Forst- und Holzindustrie sowie der Bier- und Tabakproduktion (vgl. Beard/Radin 1929: 25).

Während die konstitutionelle Monarchie von oppositionellen Gruppen bekämpft wurde und politische Konflikte an der Tagesordnung waren, wurden Staat und Verwaltung weiter modernisiert, mit Gesetzgebungstätigkeit und Vereinheitlichung auf vielen Gebieten. Versuche einer Modernisierung des Landes mit Ansätzen einer modernen Staatsverwaltung ab den 30er Jahren des 19. Jhs scheiterten vor allem an den konkurrierenden Machtansprüchen der verschiedenen Clans. Anlässlich von Bestechungsvorwürfen gegen Minister in Bezug auf Konzessionen für elektrische Beleuchtung konstatiert der k.u.k. Gesandte in Cetinje im Jahr 1911: „Der circulus vitiosus ist immer derselbe: die Beamten sind nicht bezahlt und können von ihren Gehältern nicht leben, müssen daher zu unlauteren Mitteln ihre Zuflucht nehmen. Eine Erhöhung der Gehalte, um den Beamten ein integres Leben zu garantieren, verträgt das Budget, respektive die Armut des Landes und die schon aufs äußerste angespannte Leistungsfähigkeit der Steuerzahler nicht. Daher die Korruption aller Gerichtsbeamten, respektive so ziemlich aller Funktionäre des Landes.“³

Im Laufe des ersten Balkankrieges 1912 vergrößerte Montenegro sein Territorium erheblich. Weitreichende Gebiete konnten dem geschwächten Osmanischen Reich ausgliedert werden und Montenegro hatte bis 1913 sein Staatsgebiet verdoppelt, vor allem mit muslimischer und katholischer albanischer Bevölkerung im Grenzland zu Albanien. In dem Regierungsprogramm der 1914 neugewählten Skupstina (Parlament) wird angemahnt: „Die persönliche und die Pressefreiheit, das Versammlungs- und Eigentumsrecht garantierenden Gesetze sollen wahrhaft angewendet, die Administration vereinfacht werden. Der Zeitgeist verlangt es, dass in der Organisation der staatlichen Verwaltung auf der Basis der Stämme mit der bisherigen Einrichtung gebrochen werde.“⁴

K.u.k. Militärverwaltung 1916–1918

Montenegro wurde im Ersten Weltkrieg 1916 von österreichisch-ungarischen Truppen besetzt, und es wurde ein Militärgouvernement aufgebaut. Es folgten Jahre der Besatzung, die 1918 von Partisanen und Truppen der Entente beendet wurde. Während der Besetzungszeit wurde die Administration von der Besatzungsmacht ausgeübt mit entsprechenden Anweisungen

3 (HHSTA, PA XVII Montenegro, Kt. 29, Berichte Weisungen 1910-1911, Bericht Freiherr von Giesl an österreichisches Außenministerium 24. Oktober 1911).

4 HHSTA PA XVII Montenegro, Kt. 30 Berichte, Weisungen 1914, Übersetzung Regierungsprogramm, Beilage zu Bericht vom 6. Februar 1914.

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

des Armeeoberkommandos, die unter dem Titel „Allgemeine Grundzüge für die k.u.k. Militärverwaltung in Montenegro“ eine Reihe von Durchführungsanweisungen zu Steuerverwaltung, der Gendarmerie, der Gerichtsbarkeit der Gemeinden, aber auch hinsichtlich der Verwertung der Ernte erließ.

Während man die höheren Beamten austauschte, wurde auf Gemeindeebene die Anweisung erlassen, mit den vorgefundenen Administratoren weiterzuarbeiten. „Staatliche Funktionäre und Mitglieder der Gemeindebehörden sind [...] nicht zu internieren, vielmehr für das Weiterfunktionieren der militärischen Verwaltung im montenegrinischen Gebiet auszunützen. Einerseits sollten Stammeshäuptlinge zu Mitarbeitern ‚herangezogen‘ werden, ihre Ämter aber nur unter der ständigen Beobachtung eines Vertreters der Monarchie ausüben, der ein genauer Kenner der dortigen Verhältnisse sein müsste“ (zit. in: Scheer 2008: 4).

Mitte Dezember 1916 wird die Zwischenbilanz der einjährigen Militärherrschaft gezogen, in der Licht auf die Verhältnisse in der Verwaltung geworfen wird:

„Die Montenegrinischen Minister, höheren Funktionäre, Politiker und Notablen hatten aus der Unterwerfung Montenegros und aus dessen Bitte um Frieden, ferner aus dem Umstande, dass [...] sie selbst, sowie überhaupt die gesamte Beamenschaft und die ganze Armee, im Gegensatze zu dem, was unmittelbar zuvor in Serbien beobachtet werden konnte, vertrauensvoll im Lande verblieben waren, die Hoffnung geschöpft, dass man sie bei der neuen Verwaltung des Letzteren nicht vollständig bei Seite schieben, sondern wenigstens in den wichtigeren, die Kenntnis der besonderen hiesigen Verhältnisse erfordernden Fragen zu Rate ziehen und anhören wird [...] Umso enttäuschter waren sie, als das Generalgouvernement, von Anfang an, nicht die geringste Notiz von ihnen nahm und als sogar eine von ihnen an den Gouverneur gerichtete Eingabe, mit welcher sie baten empfangen zu werden, unberücksichtigt blieb.“ In seinem ausführlichen Bericht zur Situation in Montenegro macht der k.u.k. Gesandte diese Missachtung der bisherigen Elite des Landes stark, wenn nicht hauptverantwortlich für die negative Stimmung der Montenegriner gegenüber der Militärverwaltung, was sich u.a. in zunehmendem Bandenwesen äußerte⁵.

Dass die Militärverwalter der einheimischen Elite nicht trauten, wird in einem Bericht des k.u.k. Militärgouverneurs an den österreichischen Außenminister deutlich: „Es ist zur Genüge bekannt, dass sich in Montenegro gerade die Träger so genannter Intelligenz, aber auch die Träger hoher Staatsämter durch allerhand Spekulationen wirtschaftlicher oder kommerzieller Art zu bereichern bestrebt waren und sich in diesem Bestreben solidarisch unterstützen. Diese Klasse, sowie jene, die gewohnt war, aus dem politischen Getriebe allerhand persönlichen Vorteil zu ziehen, dann die Offiziere, von denen viele auch im politischen Verwaltungsdienst standen, sind begreiflicher Weise mit der gegenwärtigen Verwaltung nicht zufrieden, welche auf die früheren usurpierten Vorrechte und Vorteile keine Rücksicht nimmt“⁶.

Die historische Verwaltung in Montenegro war geprägt von dem großen Einfluss der orthodoxen Kirche, die bis in das 19. Jahrhundert auch die weltliche Macht ausübte. An

5 HHSTA, PA I, Kt. 998, 49f, Bericht des k.u.k. Gesandten an Außenministerium Mitte Dezember 1916.

6 HHSTA, PA I, Kt. 998, 49g, k.u.k. Militärgouverneur von Weber an das k.u.k. Armeekommando, Cetinje, 6. Juni 1916.

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

dieser Struktur änderte auch die Besatzung durch das Osmanische Reich wenig. Nicht zuletzt durch die dünne Besiedlung und ausgedehnte Bergregionen konnte das Osmanische Reich nur begrenzt Kontrolle ausüben und Montenegro blieb geprägt von der Tradition der kirchlichen Herrscher und dem Einfluss der Clans in der Verwaltung des Staates. Innerhalb einer absolutistischen Monarchie vor dem Ersten Weltkrieg wurden Ansätze einer modernen Staatlichkeit angelegt. Österreichisch-ungarische Besatzer, die die Verwaltung des Landes von 1916–18 weiter zu modernisieren suchten, stellten fest, dass die Eliten in der Verwaltung des Landes vor allem persönliche Interessen oder die ihres Clans verfolgten. Zunehmende Partisanentätigkeit seitens der Montenegriner machte den Besatzern zu schaffen und Ansätze zu weiterer Modernisierung der Verwaltung traten in den Hintergrund.

Zwischenkriegszeit

Nach dem Ersten Weltkrieg wurde das Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen am 1.12.1918 als parlamentarische Monarchie gegründet. Der Staat war als Nationalstaat angelegt, doch handelte es sich um einen Vielvölkerstaat, wie aus folgender Tabelle deutlich wird.⁷ Montenegriner waren die kleinste Bevölkerungsgruppe mit knapp 200.000 Einwohnern, während Serbien die meisten Einwohner (4 Millionen) in dem Königreich mit 12 Millionen Einwohnern stellte.

Table 3.1: Bevölkerungsanteile im Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen gemäß Volkszählung vom 31.1.1921

	Bevölkerung
Serbien	4.129.638
Montenegro	199.857
Bosnien-Herzegowina	1.889.929
Dalmatien	650.139
Kroatien	2.710.883
Slowenien	1.056.464
Vojvodina	1.380.413
Gesamt	12.017.323

Quelle: Beard/Radin 1929: 29 (eigene Übersetzung aus dem Englischen).

Das Königreich wurde administrativ in Herzogtümer sowie die Stadt Belgrad (mit speziellem Status) eingeteilt. Dabei war nur Kroatien mit stärkeren politischen Rechten ausgestattet, alle anderen Herzogtümer waren die nächstunttere Verwaltungsebene (vgl. Sevic/Rabrenovic 1999: 53).

Die Parteienlandschaft im neuen Königreich war so vielgestaltig wie die verschiedenen nationalen Identitäten innerhalb des Staates. Der Zusammenhalt des Staatengebildes wird in den zeitgenössischen Berichten der Sächsischen Gesandtschaft in Wien in Frage gestellt. „Die Quellen der inneren Zwietracht entspringen vorwiegend der Verschiedenheit der

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

Glaubensbekenntnisse der südslawischen Stämme“ (zit. n.: Opitz/Adlgasser 1990: 221). Nicht nur das Völkergemisch stellte den neuen Staat vor Herausforderungen. Auch hatten die einzelnen Nationen ganz unterschiedliche historische Erfahrungen gemacht und unterschiedliche kulturelle Prägungen erfahren. Die Serben hatten vierhundert Jahre unter osmanischer Herrschaft gelebt, hatten allerdings auch als erstes der christlichen Balkanvölker ihre Unabhängigkeit erkämpft, zunächst als Autonomie und später in staatlicher Selbstständigkeit. Die südlichen und östlichen Gebiete, einschließlich Makedonien waren sogar bis zu den Balkankriegen 1912/13 Teil des Osmanischen Reiches geblieben (vgl. Libal, 1991: 15).

Der Aufbau des Staatswesens unterlag einer schwierigen Kompromissfindung zwischen den unterschiedlichen Interessen von Zentralisten und Föderalisten. Im Jahr 1921 wurde eine neue Verfassung auf Basis der serbischen Verfassung von 1903 angenommen. Die Verfassung legte den Grundstein zu einer Landreform und zur Verstaatlichung der Wälder. Eigentumsrechte und -pflichten sowie die Besteuerung wurden festgelegt (vgl. Beard/Radin 1929: 56). Das Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen war als Einheitsstaat konzipiert und wurde in 33 Gebiete (oblasti) eingeteilt (vgl. Beckmann-Petey 1990: 32).

Das parlamentarische System verfügte über keinen tragfähigen Grundkonsens der verschiedenen Gruppen und in den 10 Jahren nach Staatsgründung lösten sich 24 Kabinette ab. Nach nationalen und regionalen Sonderinteressen ausgerichtete Parteien, Korruption, Vetternwirtschaft und Wahlmanipulationen bestimmten das Geschehen. Trotz dieser wechselvollen innenpolitischen Entwicklungen schien die Arbeit der Verwaltung weitgehend reibungslos und unbeeindruckt vom politischen Wechselspiel zu funktionieren. „Owing to the permanence and discipline of the bureaucracy, the functions of the government continue unbroken amid all the storms of Parliament. The budget system is well organized and operates smoothly“ (Beard/Radin 1929: 172). Zu dieser Stabilität der Verwaltung hat auch das Beamtenamt beigetragen, das im Königreich fast ausschließlich mit dauerhaften Positionen organisiert war.

Nach zunehmenden Spannungen und innenpolitischen Krisen wurde 1929 eine Königsdiktatur unter der Bezeichnung Königreich Jugoslawien errichtet. Die Verfassung wurde suspendiert, Parteien verboten und das Parlament aufgelöst. Nach der Errichtung der Königsdiktatur 1929 wurden in Belgrad, Zagreb und Ljubljana (Laibach) durch Dekret neue Verwaltungen eingesetzt, für die übrigen Städte und Gemeinden war der Innenminister zuständig (vgl. Libal 1991: 24). An Stelle von bisher 33 Gebieten wurden 9 Verwaltungseinheiten eingerichtet, „die mit Ausnahme Sloweniens keine Rücksicht auf nationale Gegebenheiten nahmen“ (Beckmann-Petey 1990: 33) Die Diktatur wurde 1931 formal wieder aufgehoben. Die Verfassung von 1935 legte fest, dass Ministerien ein integraler Bestandteil des Staatsrates waren und die Minister dem Staatsrat unterstanden. Während der Staatsrat die exekutive, legislative und judikative Macht hatte, waren die Minister für die Ausarbeitung der Gesetzesvorlagen zuständig (vgl. Kinder/Hilgemann 2002: 441).

Beamtentum

Die Position des Staatsbediensteten (Drzavni Cinovnik) war mit einem sozialen Prestige verbunden. Zwischen den beiden Weltkriegen waren die meisten Staatsbediensteten aus dem serbischen Beamtenapparat übernommen worden, wobei auch eine Anzahl aus dem früheren Österreich-Ungarn kamen, vor allem aus der Region von Kroatien und Slowenien (vgl. Sevic/Rabrenovic 1999: 52). In der Verwaltung des neuen Staates, der stark zentral ausgerichtet war, dominierten die vorwiegend in Frankreich ausgebildeten Serben, was sich auch in den Verwaltungsstrukturen niederschlug, die oft dem französischen Vorbild folgten (vgl. Beard/Radin 1929: 27). Staatsbedienstete wurden von den Ministern ausgewählt, aber vom König ernannt (vgl. Sevic/Rabrenovic 1999: 51). Die ökonomischen Zentren des Staates waren die Städte Belgrad und Zagreb. In den südserbischen Gebieten Kosovo und Mazedonien wurde vor allem Landwirtschaft betrieben und dort fanden sich die serbischen Beamten einer mehrheitlich anderssprachigen Bevölkerung gegenüber (vgl. Beard/Radin 1929: 27).

Das Königreich war zentralistisch organisiert und erst kurz vor dem Zweiten Weltkrieg begann eine Dezentralisierung mit der Einrichtung eines Herzogtums Kroatien, womit kroatische Bestrebungen nach Unabhängigkeit eingedämmt werden sollten (vgl. Sevic/Rabrenovic 1999: 52).

Das System des Staatsbeamtenstums wurde stark an die austro-germanische Tradition angelehnt. Staatsbediensteter wurde man nach Durchlaufen einer Vorbereitungszeit und einer Bewährungszeit von bis zu drei Jahren. Es folgte eine Lebenszeitstellung mit Karriereschritten, die gesetzlich festgelegt waren. Jährliche Beurteilungen waren ebenfalls vorgeschrieben. In folgender Tabelle sind die Bereiche aufgelistet, in denen Staatsbedienstete eingesetzt waren gemäß dem Haushalt von 1928–29:

Table 3.2: Höhere Staatsbedienstete im Königreich Jugoslawien gemäß Haushalt 1928–29

Allgemeine Verwaltung	
Höhere Staatsbeamte	418
Justiz	8.316
Bildung	29.066
Religion	1.127
Inneres (inkl. Polizei)	25.238
Öffentliche Gesundheit	3.048
Äußere Beziehungen	597
Finanzen	13.859
Militär	21.009
Öffentliche Gebäude	2.701
Kommunikation	545
Landwirtschaft und Wasserwege	985
Handel und Industrie	1.122
Öffentliche Fürsorge	445
Landwirtschaftsreform	283
Vereinheitlichung von Gesetzen	1
Gesamt	108.760

Quelle: Beard/Radin 1929: 185(eigene Übersetzung aus dem Englischen)

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

Die Tabelle zeigt, dass im Bildungssystem, der Polizei und dem Militär zusammen ca. 75% der Staatsbediensteten eingesetzt waren.

Probleme des Beamtentums im Königreich werden in der Studie zweier zeitgenössischer amerikanischer Verwaltungsexperten benannt: 1. Das Fehlen einer zentralen Stelle, die einheitliche Verfahren zu Anforderungen, wie z.B. Bildung im Detail entwickelt hätte. 2. Das Beurteilungswesen war nicht einheitlich geregelt in den unterschiedlichen Ministerien. 3. Es gab zu viele Beamte. 4. Eine starke Ausrichtung auf Juristen bei der Einstellungspraxis. 5. Keine Eingangstests. 6. Minister hatten das Recht auf Personalentscheidung bei Besetzungen. 7. Die Entfernung aus einer Position war so kompliziert, dass sich Permanenz anstelle von Effizienz durchsetzte. Insgesamt war so eine machtvolle Bürokratie entstanden, ganz analog den kontinentaleuropäischen westlichen Vorbildern der Zeit (vgl. Beard/Radin 1929: 191).

Verwaltungsgerichtsbarkeit und Verwaltungskontrolle

In den Gebieten, die später Teil Jugoslawiens wurden, bestand seit Ende des 19 Jh.s eine rechtliche Verwaltungskontrolle mit verschiedenen Ausgestaltungen und organisatorischen Lösungen. Das Verwaltungsgericht in Wien wurde 1875 für den österreichischen Teil der Monarchie gegründet. Das Gericht war auch in Slowenien und Teilen Kroatiens (Istrien und Dalmatien) zuständig. Beschwerde konnte eingelebt werden gegen einzelne administrative Maßnahmen. Entscheidungen in polizeilichen Kriminalfällen konnten dagegen nicht überprüft werden. Im ungarisch-kroatischen Teil der Monarchie war die Situation anders. Das Finanzverwaltungsgericht wurde 1883 gegründet und befasste sich ausschließlich mit finanziellen Fragen. Ein Verwaltungsgericht wurde 1896 eingerichtet. Im Gebiet des heutigen Kroatien hatte das Verwaltungsgericht nur die Zuständigkeit für die im engeren Sinne administrativen Fälle, die nicht von der kroatischen Autonomie abgedeckt waren. Im Gebiet des damaligen Bosnien-Herzegowina gab es keine juristische Überprüfbarkeit des Verwaltungshandelns, nicht einmal als es Teil der österreichisch-ungarischen Monarchie wurde. Dem Staatsrat in Montenegro wurde durch konstitutionelle Änderungen 1905/6 in bestimmtem Maße Kompetenz über ministerielle Entscheidungen in umstrittenen administrativen Fragen zugestanden (vgl. Koprić o.J.: 2).

Trotz politischer Instabilität kann das Verwaltungsrecht im Königreich als relativ entwickelt gelten. Aufbauend auf dem nach französischem Modell im Königreich Serbien entstandenen Staatsrat wurde 1922 eine zweistufige Verwaltungsgerichtsbarkeit eingeführt und 1930 das Verwaltungsverfahren kodifiziert. Ein zweistufiges Widerspruchsverfahren wurde festgelegt (vgl. Luchterhand 2001: 24).

Nach der Errichtung des Königreiches der Serben, Kroaten und Slowenen im Jahr 1918 und bis 1922 hatte der Staatsrat von Serbien weiterhin die Kompetenz zur rechtlichen Überprüfung königlicher Anweisungen und ministerieller Entscheidungen. In der Verfassung von 1922, die eine zentralistische Verwaltungsgliederung vorsah, wurde der Staatsrat als Verwaltungsgericht der zweiten Instanz weitergeführt. Erstinstanzliche Verwaltungsgerichte konnten nun in Belgrad, Zagreb, Celje, Sarajevo, Skopje and Dubrovnik eingerichtet werden und der Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde bis 1929 weitergeführt (vgl.

Koprić o.J.: 3). Dabei stand die in der Zwischenkriegszeit noch weitgehend bestehende Agrargesellschaft mit oft ungebrochen feudalistischen Herrschaftsweisen dem eigentlich fortschrittlichen und rechtsstaatlich orientierten Verwaltungsstaat entgegen (vgl. Luchterhand 2001: 24).

Juristisch gesehen gab es die Möglichkeit, sich gegen Entscheidungen beim Staatsrat zu beschweren oder bei einem Distriktgericht ein Verfahren anzustrengen. Während die Macht des Staatsrates aufgrund weiterer Änderungen abnahm, blieb die Verwaltungsgerichtsbarkeit bis zur Besetzung Jugoslawiens 1941 bestehen. Alle serbischen Verfassungen enthielten das Recht auf Anfechtung. Dieses Recht wurde umfassend ausgelegt, so konnten sowohl Rechtsakte als auch Entscheidungen der Verwaltung angefochten werden. Alle Regierungsentscheidungen mussten veröffentlicht werden (vgl. Sevic/Rabrenovic 1999: 51).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Gründung des Königreiches der Serben, Kroaten und Slowenen nach dem Ersten Weltkrieg zu einem Vielvölkerstaat mit starker serbischer Dominanz führte. In diesem Staat waren Montenegro und Mazedonien (Südserbien genannt) peripherie und rückständige Gebiete, die hauptsächlich von Landwirtschaft lebten. Für die weitere Untersuchung festzuhalten ist, dass eine landesweite Verwaltungsstruktur mit Berufsbeamtentum eingeführt wurde, die sich am serbischen Vorbild orientierte. Die serbische Verwaltungsstruktur mit einem Staatsrat wies viele französische Einflüsse auf und verfügte über ein entwickeltes Verwaltungsrecht und eine eigenständige Verwaltungsgerichtsbarkeit. Diese Einflüsse finden sich, wie gezeigt wurde, zum Teil noch im sozialistischen Jugoslawien wieder. Dabei sei vor allem die, zumindest nominelle Möglichkeit der Überprüfung von Verwaltungshandeln über das gesamte Bestehen der SFRJ hinweg genannt. Im Gegensatz dazu wurde das Berufsbeamtentum im sozialistischen Jugoslawien sukzessive abgebaut und umgewandelt und das generelle Arbeitsrecht auch für öffentliche Bedienstete angewandt. Im Folgenden wird auf die historische Entwicklung Mazedoniens eingegangen für die Zeit vor 1918, bevor Mazedonien als Südserbien Teil des Königreiches der Serben, Kroaten und Slowenen wurde. Politisch war Mazedonien in dieser Zeit vorwiegend geprägt von seiner Zugehörigkeit zum Osmanischen Reich; in den nächsten Abschnitten der Arbeit wird die Entwicklung der Verwaltung Mazedoniens in dieser Zeit genauer beleuchtet.

3.2.4 Historische Verwaltung Mazedoniens

Das geografische Gebiet Makedoniens wurde ab dem 14. Jh. in das Osmanische Reich eingegliedert und verblieb bis 1913 im Reich. Die reale Macht im Osmanischen Reich war in den Händen der Pashas (normalerweise Generäle der Armee), die die Provinzen, die Vilayets, verwalteten (vgl. Töpfer 2012). Makedonien als geografische Bezeichnung fand erst im 19. Jh. Eingang in die europäische Kartographie. Das Osmanische Reich benutzte diesen Begriff nicht. Das Gebiet, das unter osmanischer Herrschaft stand, wurde als die „drei Vilayets“⁷ Sealnik (Thessaloniki), Manastir (Bitola) und Üsküb (Skopje) bezeichnet. Im 19. Jh. umfasste das Gebiet Türken, Griechen, Slawen und Albaner. Aber auch Armenier, sephardische Juden,

⁷ Verwaltungseinheit des Osmanischen Reiches ab 1845, angelehnt an die französischen Departements. Ein Vilayet bestand aus zwei oder mehr Sandschaks.

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

Tartaren und Aromunen, Roma und Kaukasier lebten dort. In den zeitgenössischen Werken wird Makedonien oft Bulgarien zugeordnet, doch die Bevölkerung definierte eine Zugehörigkeit meist über die Konfession, da diese die gesellschaftliche Stellung im Osmanischen Reich entschied. „Ein türkisch sprechender Makedonier verstand sich ebenso wenig als ethnischer Türke wie ein muslimischer Bulgar als Angehöriger einer bulgarischen Nation, sondern sie sahen sich als Osmanli, als Untertanen des osmanischen Sultans und Angehörige der Umma. Die nichtmuslimische Bevölkerung wurde im sogenannten Millet-System untergliedert, gemäß dem sich jede konfessionelle Gruppe unter ihrem religiösen Oberhaupt als autonome ‘nationale’ Gruppe organisierte“ (Opfer, 2005: 17).

3.2.5 Verwaltung im Osmanischen Reich

Die gesellschaftlich-politische Verfassung des Osmanischen Reiches war nach dem Personalthyp und nicht nach dem Territorialprinzip organisiert. Neben dem Sultan und den Ministern der Zentralregierung waren die Provinz-Statthalter im riesigen Reich die wichtigste Autorität und wesentlich in der Administration des Reiches. Sie waren vom Sultan eingesetzt, nur ihm rechenschaftspflichtig und ihnen unterstanden untere Provinzverwalter. Die Provinzverwalter waren zuständig für die Einhaltung und Ausführung der Gesetze, die Gerichtsbarkeit und die Erhebung von Steuern. Eine zeitgenössische Analyse der finanziellen Praktiken des Osmanischen Reiches kommt zu folgender Einschätzung: „The dishonest administration of the taxes in the Provinces was matched by the lack of organization in the central ministry of Finance [...] the faults and inherent qualities of the financial system encouraged dishonesty and deceit“ (Blaisdell 1929: 14).

Auch die diskriminatorische Erhebung von Steuern anhand von Sprache, Rasse, Religion und kulturellen Traditionen hinsichtlich der Höhe der Steuern war in den Augen des westlichen Beobachters ein Problem. Besonders deutlich wurde dies in dem Bereich des mazedonischen Teils des Reiches. Die dortige Armut, die heterogene Bevölkerung mit vielen Christen, führten zu dem Vorschlag der europäischen Mächte, eine lokale finanzielle Selbstverwaltung in diesem Gebiet einzuführen, was seitens des osmanischen Reiches 1905 unter internationalem Druck angenommen wurde. Dabei waren die wesentlichen Beweggründe der europäischen Mächte der Wunsch, ihre finanziellen Investitionen im Osmanischen Reich abzusichern. Wesentliches Instrument war die Ottoman Public Debt Administration (OPDA), eine 1881 gegründete eigene Finanzadministration mit Beteiligung europäischer Kontrolleure innerhalb der osmanischen Bürokratie. Diese Institution hatte das Ziel, die Rückzahlung von Geldern zu organisieren, die von europäischen Geldgebern eingebrochen worden waren (vgl. Blaisdell 1929: 164ff.). Mit der zunehmenden Verschuldung des Osmanischen Reiches und der Einrichtung der OPDA hatten verstärkt externe Akteure Einfluss auf Entscheidungen im Reich (vgl. Töpfer 2012: 171). Ein Nebeneffekt der Aktivitäten dieser Organisation, die bis 1915 erfolgreich arbeitete, war der Druck, korrupte Praktiken in der Steuerpolitik zumindest einzuschränken (vgl. Blaisdell 1929: 164ff.).

Gegen Ende des 19. Jhs wurde Makedonien zu einem „klassischen Beispiel innerbalkanischen nationalistischen Irredentismus“ (Tzermias 1995: 133). Griechen, Bulgaren und Serben machten Ansprüche auf das Gebiet geltend. Im Zuge des zunehmenden Machtverlustes des

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

Osmanischen Reiches versuchten die Großmächte auf dem Balkan Einfluss zu gewinnen (vgl. Barker 2001: 8).

Der Russisch-Türkische Krieg 1877/1878 führte dazu, dass das geografische Gebiet Makedonien im vorläufigen Vertrag von San Stefano zum größten Teil Bulgarien zugeschlagen wurde. Einige Monate später auf der Konferenz der Großmächte in Berlin, im Sommer 1878, legten diese allerdings fest, dass Makedonien wieder dem Osmanischen Reich zugesprochen wurde, womit der Einfluss Russlands, das Bulgarien in seinen Gebietsansprüchen unterstützt hatte, in Südosteuropa begrenzt werden sollte. Im Gebiet von Makedonien selbst führte der Vertrag von Berlin zu starker Unzufriedenheit, was im Oktober 1878 zu einem bewaffneten Aufstand führte, der niedergeschlagen wurde (vgl. Bechev 2009: lvii).

Der Niedergang des Osmanischen Reiches, der von Widerstand und gewaltsamen Aufständen begleitet war, fand im Gebiet von Makedonien seinen Ausdruck in der Gründung der Inneren Makedonisch-Adrianopolitanischen Revolutionären Organisation (IMARO) 1893. Diese sollte sich auf die „drei Vilayets“ konzentrieren mit dem Ziel einer Autonomie für Makedonien unter sozialistischer Orientierung (vgl. Boeckh 1996: 333). Blutige Konflikte führten zu Aufmerksamkeit der internationalen Diplomatie für das Gebiet, und Österreich-Ungarn sowie russische Diplomaten forderten 1903 die Hohe Pforte auf, Reformmaßnahmen einzuleiten mit Generalinspektoren in den drei Vilayets unter Aufsicht europäischer Offiziere. Ein Aufstand der IMARO wurde 1903 niedergeschlagen (vgl. Tzermias 1995: 134). Im ersten Balkankrieg im Oktober 1912 erreichten Serbien, Griechenland, Bulgarien und Montenegro gemeinsam, dass der Einfluss des Osmanischen Reiches stark zurückgedrängt wurde. Doch für Makedonien stellte sich die Situation schwieriger dar. Der zweite Balkankrieg wurde im Sommer 1913 zwischen Bulgarien und seinen vormaligen Verbündeten, die von Rumänien und dem Osmanischen Reich unterstützt wurden, ausgetragen. Bulgarien verlor und konnte nur 10% des makedonischen Gebietes behalten, was verblieb wurde zwischen Serbien, Bulgarien und Griechenland aufgeteilt (vgl. Bechev 2009: lx).

Territoriale Veränderungen am Balkan nach der Londoner Botschafterkonferenz 1912 sowie nach dem Vertrag von Bukarest 1913

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

Figure 3.3: Territoriale Veränderungen am Balkan nach der Londoner Botschafterkonferenz 1912 sowie nach dem Vertrag von Bukarest 1913



Quelle:http://www.lib.utexas.edu/maps/historical/balkan_modifications_1914.jpg

Erkennbar wird, dass das Gebiet des heutigen Mazedonien sowie Albanien länger als andere Gebiete in der Region osmanischer Herrschaft unterstanden; diese endete dort erst nach dem Balkankrieg 1912/13 (vgl. Batalden 1998: 120). Im Jahr 1915 stießen bulgarische Streitkräfte nach Mazedonien vor und begannen kurze Zeit später Verwaltungsstrukturen aufzubauen, die aber im Wesentlichen eine Militärverwaltung mit Ausbeutung der Ressourcen der besetzten Gebiete darstellten. Im Bereich der Bildungspolitik wurde versucht eine „Bulgarisierung“ vor allem über Sprache und Kultur zu erreichen. Zum Ende der bulgarischen Besatzung am Ende des Ersten Weltkrieges hatte die Region fast sieben Jahre unter Krieg und Ausnahmezustand verbracht (vgl. Opfer 2005: 156).

Mazedonien nach dem Ende der osmanischen Herrschaft

Nach dem Ende des Ersten Weltkrieges 1918 wurde das Gebiet Makedonien unter der Bezeichnung „Südserbien“ dem Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen angegliedert. Mehrere Tausend Serben wurden angesiedelt, um den Machtanspruch Belgrads zu bekraftigen. Das Wiedererstarken der nun IMRO genannten Widerstandsbewegung gegen die serbische Oberhoheit im Staat führte nach 1920 dazu, dass große Teile der Gendarmerie des Staates in Südserbien stationiert waren (Bechev 2009: Ix). Auch die Administration und die Bildungspolitik waren serbisch dominiert. Doch „einer Anstellung in Makedonien haftete noch immer der Ruf einer Strafversetzung an. Auf diese Weise waren Verwaltung und Bildungswesen in ‚Südserbien‘ mit unqualifiziertem Personal durchsetzt“ (Opfer 2005: 164). In den 1920er und 1930er Jahren wuchs eine neue Generation von Mazedoniern heran, die nicht das bulgarische Bildungssystem durchlaufen hatten und kein Bulgarisch mehr sprachen. In den 1930er Jahren waren Belgrad und Zagreb und nicht Sofia die Zentren, die junge Mazedonier anzogen. In der gleichen Zeit bildete sich eine nationale Idee heraus, die von Mazedoniern als einem eigenständigen Volk von Slawen ausging, weder den Serben noch den Bulgaren zugehörig (vgl. Bechev 2009: lxi).

Während des Zweiten Weltkrieges wurde 1941 der größte Teil des mazedonischen Gebietes von Bulgarien okkupiert. Die westlichen Gebiete wurden dagegen von Italien in sein Protektorat Albanien eingegliedert. Die Aufrufe Titos an die Mazedonier, sich am Partisanenkampf zu beteiligen, wurden zunächst nur zögerlich aufgenommen. Erst nachdem die serbischen Bevölkerungsteile von der bulgarischen Besatzungsmacht benachteiligt wurden, vor allem im Bereich der Beschäftigung im öffentlichen Dienst und mit Beschlagnahmungen, hatte die kommunistische Idee seit 1943 Zulauf. In der Folge führte die Kombination von Kommunismus und Nationalismus mit der Idee einer Republik Makedonien innerhalb eines Staates Jugoslawien zu einer starken Mobilisierung in der Bevölkerung (vgl. Bechev 2009: lxiii).

Es wird deutlich, dass das Osmanische Reich bis 1912 Einfluss auf Makedonien hatte und daher auch die Verwaltungsentwicklung stark mitbestimmte. Der Vormachtanspruch des Osmanischen Reiches wurde allerdings seit Mitte des 19. Jahrhunderts von unterschiedlicher Seite immer wieder in Frage gestellt. Auf Makedonien bezogen sich die Interessen der Großmächte, die sich Einfluss in der Region sichern wollten. Weiterhin waren die direkten Nachbarn interessiert, sich Zugriff auf das Gebiet zu verschaffen. Dies führte zu wechselnden Gebietsaufteilungen und Besetzungen mit starkem Einfluss Bulgariens und später Serbiens auch in Bezug auf die Verwaltungsentwicklung. Mit der Eingliederung Makedoniens in das Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen wurde auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung der Einfluss Jugoslawiens bestimmend.

Die jugoslawische Zeit hat eine wesentliche Rolle gespielt bei der Konstituierung eines mazedonischen Bewusstseins. In der Mitte der 40er Jahre war eine standardisierte mazedonische Schriftsprache etabliert, die vom Serbischen und Bulgarischen als wesentlich unterschieden wahrgenommen wurde. Und auch administrativ wurde Makedonien erst nach dem Zweiten Weltkrieg eine eigene Einheit. In den 50er Jahren, als Tito die Massenindustrialisierung und

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

Enteignungen nach Widerstand der Bevölkerung aufgab, entstand sogar im traditionell armen Mazedonien bescheidener Wohlstand, der wiederum dem Regime Befürworter brachte und das so auch die pro-bulgarischen Bevölkerungsteile für sich gewann. Dennoch wurde Mazedonien nicht als eigenständiges nationales Gebilde wahrgenommen. Innerhalb der jugoslawischen Krise in den 1980er Jahren war Mazedonien dadurch gekennzeichnet, dass es als die ärmste Teilrepublik ökonomisch am stärksten auf die anderen Teilrepubliken als Markt angewiesen war. Weiterhin war Mazedonien ein Vielvölkerstaat, der sich dennoch ohne Krieg von Jugoslawien abspaltete (vgl. Dobrkovic 2001: 84).

In Verbindung mit den Ergebnissen zur historischen Entwicklung zeigt sich, dass Mazedonien noch stärker als Peripherie bezeichnet werden konnte als das im Königreich und in der SFRJ ebenfalls randständige Montenegro. Während die Verwaltungsstruktur sowohl Montenegros als auch Mazedoniens vom jugoslawischen System geprägt war, kann davon ausgegangen werden, dass Montenegro stärker den kontinentaleuropäischen Traditionen der Verwaltung verhaftet war. Montenegro hatte sich dem Einfluss des Osmanischen Reiches weitgehend entzogen und stand 1916–18 direkt unter k.u.k. Verwaltung. In Mazedonien dagegen war die Verwaltung maßgeblich vom Osmanischen Reich geprägt, mit kurzfristigeren Einflüssen auch durch Bulgarien und Griechenland.

3.2.6 Historische Verwaltung Albaniens

Zur Darstellung der Entwicklung in Albanien kann auf die Masterarbeit der Autorin zum Thema „Dezentralisierung des öffentlichen Sektors in Albanien im Spannungsfeld von Verwaltungsmodernisierung und EU-Annäherung“ zurückgegriffen werden, die im Sommersemester 2007 im Studiengang „Öffentliches Management“ zur Erlangung des Grades „Master of Public Administration“ (MPA) im Fachbereich „Wirtschaftswissenschaften“ der Universität Kassel vorgelegt wurde. Auszüge aus der Masterarbeit wurden in der vorliegenden Arbeit eingefügt und die entsprechenden Kapitel mit „Vollmer 2007“ kenntlich gemacht.

Nach dem chronologischen Ablauf wird die Entwicklung Albaniens in „Vor-osmanische und osmanische Zeit“ sowie weitere Unterabschnitte zu den einzelnen historischen Stationen unterschieden.

Vor-osmanische und osmanische Zeit⁸

Das heutige geografische Albanien befand sich von der Antike bis zur osmanischen Eroberung im 14. Jahrhundert unter römischer, byzantinischer, später serbischer und bulgarischer, zeitweise auch normannischer und neapolitanischer Herrschaft. Bis zur Staatsgründung 2912 war das Gebiet fünfhundert Jahre lang Bestandteil des Osmanischen Reichs (vgl. Winnifridt 1992: 16).

⁸ Vgl. Vollmer 2007: 7ff.

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

Die türkische Besatzung hatte akzeptiert, dass die Nordalbaner der Berge keine Steuern zahlten und räumte ihnen im Rahmen ihrer ungeschriebenen Gesetze, die sie seit Jahrhunderten befolgten, Selbstverwaltung ein. Es gab keine Straßen in das unwegsame Gebiet und die erste Straßenverbindung wurde unter der österreichischen Militärverwaltung 1916 von Shkodra nach Durres gebaut (vgl. Hasluk, 1954: 9). In den unzugänglichen Bergregionen wurde eine Autonomieregelung mit Verbindungsmännern zur zentralen Regierung und Eigenverantwortung für regionale administrative Aufgaben angewandt. Die Stammes- und Clanstrukturen blieben in diesen Landesteilen bestimmend für die Sozialisation. Interessenkonflikte innerhalb und zwischen den Stammesgruppen und Familien unterlagen nach wie vor der Regelung durch das Gewohnheitsrecht. Eine zentrale politische Autorität konnte die osmanische Herrschaft in diesen Gebieten nicht durchsetzen (vgl. Hensell 1999: 74).

Gegen Ende des 17. Jh.s führte eine Änderung in der osmanischen Finanzpolitik zu einem Islamisierungsschub in Albanien. Während bislang die Steuern für Nichtmuslime moderat waren und von der gesamten Gemeinde eingebrochen wurden, erhob man nun Steuern auf individueller Basis. Die einsetzende Islamisierung albanischer Christen war dennoch oft eine formelle und die alten Stammesbräuche lebten weiter (vgl. Zhelyakova, 2002: 243). Mit dem zunehmenden Machtverlust des osmanischen Reiches im 18. Jahrhundert, setzten auch in Albanien Sezessionsbestrebungen ein. Im Norden gelang es dem Provinzstatthalter von Shkoder eigene Handelsbeziehungen und diplomatische Beziehungen zu europäischen Mächten aufzubauen (vgl. Vickers 1995: 18f).

Mit umfangreichen Reformen versuchten die osmanischen Machthaber ab den 30er Jahren des 19. Jahrhundert dem drohenden Zerfall des Imperiums entgegenzuwirken. Nichtmuslime wurden mit Muslimen gleichgestellt, ein neues Justizsystem wurde eingeführt und das Steuersystem neu organisiert. Die Reformen hatten Auswirkungen vor allem in Flachlandgebieten, wo Formen einer modernen Verwaltungsführung entstanden. In den Bergregionen und aufgrund von fehlender Infrastruktur in unzugänglichen Gebieten stellten nach wie vor die Familie und der Clan den Hauptbezugspunkt der persönlichen und kollektiven Identität (vgl. Kaser 1992: 292).

Nach einem Aufstand erkannte die türkische Herrschaft Albanien als autonome Administration mit den vier Provinzen Scutari, Kosovo, Monastir und Janina an und es wurden lokale Verwalter eingesetzt. Schulen konnten nun in albanischer Sprache unterrichten. Dieser Aufstieg eines autonomen Albanien kollidierte mit Gebietsansprüchen Serbiens auf das Kosovo und Montenegro auf Scutari (Shkodra), die auch die europäischen Mächte auf den Plan riefen. In einem Krieg der Balkanstaaten 1912 gegen die Türkei wurden albanische Gebiete von anderen Nachbarländern (Montenegro, Serbien und Griechenland) besetzt. Die Interessen Italiens und Österreich-Ungarns in der Region und der Antagonismus mit Russland, das Serbien unterstützte, ließen einen internationalen Konflikt am Horizont aufscheinen (vgl. Chekrezi, 1919: 63).

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

Figure 3.4: Einfluss des Osmanischen Reiches im Balkan 1912



Quelle: http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Datei:Balkan_1912.svg&filetimestamp=20120108131341
Zugriff: 22.8.2012

Aus dieser Karte ist ersichtlich dass Albanien und Mazedonien im Jahr 1912 noch zum Osmanischen Reich gehörten, Montenegro dagegen nicht mehr.

Staatsgründung 1912⁹

Im Vertrag von Bukarest, mit dem der Zweite Balkankrieg zu Ende ging, legten die führenden Mächte die Grenzen Albaniens fest. Die Gründung des albanischen Nationalstaates am 28. November 1912 nach fast 500 Jahren unter osmanischer Herrschaft war im Interesse der Großmächte. Angesichts des Machtverlustes des Osmanischen Reiches sollte ein Gegengewicht geschaffen werden gegen eine slawische Expansion (vgl. Biberaj 1999: 18). In der Beilegung des Konfliktes der Balkanländer und ihrer jeweiligen Verbündeten durch eine internationale Konferenz wurde erstmals ein unabhängiges Albanien anerkannt. Die Abtrennung von Albanern bewohnter Gebiete wurde beschlossen¹⁰ und Albanien sollte von einem Prinzen¹¹, auf den sich die europäischen Mächte einigten, regiert werden. Alle

9 Vgl. Vollmer 2007: 10.

10 Von Albanern bewohnte Gebiete, die von Serbien (Kosovo), Montenegro (ein Gebiet am Mittelmeer) und Griechenland (Cameria) besetzt waren, wurden den Besatzern zugesprochen.

11 Der Deutsche Verwalter, Prinz Wilhelm zu Wied verließ aufgrund lokaler Widerstände bei Ausbruch des ersten Weltkriegs das Land (Biberaj 1999: 18).

sechs europäischen Mächte (Österreich-Ungarn, Deutschland, Italien, Russland, Frankreich, Großbritannien) sollten in einer internationalen Kontrollkommission für Albanien präsent sein. Die Kontrollkommission hatte die Aufgabe, die Ausgaben überprüfen, der Regierung bei der Administration des Landes zu assistieren und einzuschreiten bei juristischen Übertretungen der albanischen Regierung. Die Kommission war einflussreich aber uneffektiv, da ihre Mitglieder hauptsächlich die Interessen ihrer Entsendungsregierungen vertraten, die sich zum Teil diametral gegenüberstanden (vgl. Chekrezi 1919: 127).

Im Anschluss an die Staatsgründung wurde das politische Geschehen dominiert von dem Wunsch nach Wiedergewinnung der verlorenen Gebiete und der Sorge um die instabile Lage auf dem Balkan. Der Aufbau und die Modernisierung des Staatswesens kamen nicht voran (vgl. Hensell 1999: 82).

K.u.k. Militärverwaltung 1916-1918

Während des Ersten Weltkrieges befanden sich Nord- und Mittelalbanien von 1916 bis 1918 unter österreichisch-ungarischer Militärverwaltung. Wie der Entwicklungsstand des besetzten Landes eingeschätzt wurde, wird in einer geheimen Note des österreichisch-ungarischen Generalstabes exemplarisch deutlich: „Das albanische Volkskonglomerat bedarf einer Generationen dauernden kultivierenden und erzieherischen Tätigkeit mit straffer Hand im Rahmen unserer Monarchie, um zu jener Blüte zu gelangen, zu der es vom wirtschaftlichen Standpunkt fähig wäre“¹². Zum Zustand der Administration wird ebenfalls Stellung genommen: „Die lang anhaltende türkische Herrschaft ist zweifellos die Hauptträgerin der Schuld, sie hat das Land nicht gedeihen lassen, das Volk aber verdorben. Fast methodisch wurde Albanien von allen äußeren kulturellen Einflüssen ferngehalten [...] die Regierung wollte einfach die primitiven Verhältnisse, weil sie glaubte, auf diese Weise am wenigsten Scherereien zu haben. Freiheiten ließ sie genug, sie schuf Privilegien, hob fast keine Staatssteuern ein etc., lange ging die Sache so hin, endlich drangen aber doch andere, moderne, wenn auch unausgegorene Ideen ins Land, es kamen die Balkanwirren und jetzt erscheinen kaleidoskopartig die verschiedenen Verwaltungen und Regierungen: die des Ismail, die internationale, die Wiedsche, jene Essads, von Serben und Montenegrinern (in Teilen), endlich die österreich-ungarische“¹³.¹⁴ Anders als in Montenegro, wo von der österreichisch-ungarischen Besatzungsmacht eine funktionierende Verwaltung vorgefunden wurde, gab es in Albanien allenfalls archaische Verwaltungsstrukturen.

Aus einem militärischen Lagebericht wird die Problematik einer zu ambitionierten Verwaltungsreform seitens der Besatzer selbstkritisch angemerkt: „Bezüglich der Behandlung der albanischen Verwaltungsangelegenheiten wird vorläufig an dem Grundsatz festgehalten, nicht allzu reformierend aufzutreten, da ansonsten die alte eingelebte, wenn auch schwerfällige und verzopfte, aber doch zur Not entsprechende Regierungsform genommen und wegen Mangel an geeigneten Personen keine sofort brauchbare neue gegeben wird. Aus diesem

12 HHSTA, PA I, Karton 1001, Geheime Note des k.u.k. Chefs des Generalstabes, 28.Mai 1916, OP.No.25.492.

13 HHSTA, PA I, Nr. 1001, Geheime Note des k.u.k. Chefs des Generalstabes, 28.Mai 1916, OP.No.25.492, Beilage 1.

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

Grund werden im Allgemeinen die alten türkischen Gesetze und Vorschriften beibehalten und nur die notwendigsten Änderungen vorgenommen“¹⁴.

In der Folge waren erhebliche Fortschritte in der Reformierung bzw. dem Aufbau der Zivilverwaltung zu verzeichnen, mit Ausgestaltung der verschiedenen Zweige der Administration und der Einteilung aller Landesangestellten in bestimmte Rangklassen mit festgelegtem Gehaltsschema. Es wurde eine Dienstpragmatik erlassen sowie die Arbeitszeit und Öffnungszeiten der Ämter festgelegt¹⁵. Weiterhin wurden Verfahren vor den Zivilgerichten kodifiziert, basierend auf türkischem Recht. Im Sommer 1916 wurde ein Gerichtssystem eingerichtet mit Friedensgerichten für kleinere Zivil- und Handelsstreitigkeiten, Berufungsgerichten, und für größere Streitigkeiten in vier Städten und dem Appellationsgericht in Shkodra. In den Jahren 1916 und 1918 wurde eine Volks- und Viehzählung durchgeführt, die offenbar mit einem Aufwand verbunden war. „Mit Rücksicht darauf, dass in diesem Lande, speziell in den schwer zugänglichen Gebirgsdistrikten eine derartige Zählung noch nie stattgefunden hatte, muss die einschlägige Aktion, die verhältnismäßig gut gelungen ist, als ein bedeutungsvoller Fortschritt in der Verwaltung Albaniens bezeichnet werden“¹⁶. Im Januar 1918 wurden die Erbschaftsangelegenheiten der Christen von den Sheriatsgerichten an die Zivilgerichte verwiesen und ein eigenes Erbrecht wurde in Auftrag gegeben. Weiterhin wurde die Neuorganisation des Schulwesens in einer Weise durchgeführt, die „durchaus modernen Anforderungen standhalten konnte und in gleicher Weise auf bodenständige Faktoren Rücksicht nahm“ (Schwanke 1982: 177). Während der österreichisch-ungarischen Besatzungszeit sind umfangreiche Arbeiten am Straßennetz erfolgt und ca. 840 km Straßen und zahlreiche Brücken gebaut sowie Telefon- und Telegrafenverbindungen eingerichtet worden. Während diese vor allem militärischen Zwecken dienten, haben sie doch zu einer nachhaltigen Verbesserung der Infrastruktur beigetragen.

Die Organisation des Steuerwesens in der Okkupationszeit konzentrierte sich darauf, die alten Gesetze und Gewohnheiten beizubehalten und diese erst allmählich zu modernisieren und auf Gebiete auszudehnen, die zu türkischer Zeit keine oder nur unter großen Schwierigkeiten Steuern gezahlt hatten. So wurde die Zehntsteuer beibehalten und auch die Gebiete der Ebene um Shkodra erstmals einbezogen, während in der Gebirgsregion aufgrund von Armut und schlechter Ernte eine kumulative Kopfsteuer eingezogen wurde¹⁷.

Die Früchte dieser Arbeit zur Modernisierung der Verwaltung konnte die Monarchie am Ende des Weltkrieges nicht mehr ernten. Umso mehr baute der 1921 neu erstandene albanische Staat seine Verwaltung auf den von der k.u.k Militärverwaltung geleisteten Vorarbeiten auf. „Ohne die von Österreich-Ungarn geleistete Pionierarbeit auf dem Verwaltungssektor wäre eine beinahe dreijährige Verwaltung mit ihrer lang nachhaltigen Wirkung über den Ersten Weltkrieg hinaus nicht möglich gewesen“ (Schwanke 1982: 89). Politischer Hintergedanke dieser Aufbauarbeit war sicherlich auch das Ziel, eine günstige Ausgangsstellung in Bezug auf politische und wirtschaftliche Beziehungen mit dem strategisch günstig gelegenen Albanien zu schaffen.

14 HHSTA, PA I, Karton 1001, Lagebericht Feldpostamt 140, 9.September 1916, Trollmann, k.u.k. XIX Korpskommando, E.V. Nr. 962/IX.

15 HHSTA, PA I, Karton 1006, Z. 56/P.Kral, Shkodra, 5. April 1917.

16 HHSTA, PA I, Karton 1006, Z. 184/P.Kral, Shkodra, 16. November 1916.

17 Vgl. HHSTA, PA I, Karton 1006, Nr. 163/P.Kral, Shkodra, 30. Juni 1918.

Zwischenkriegszeit¹⁸

In den frühen 20er Jahren war Albanien zwischen zwei grundlegend gegensätzlichen Kräften aufgeteilt: Einerseits konservativen Lokalfürsten, die Albanien nach den alten osmanischen Regeln beherrschen wollten. Auf der anderen Seite fanden sich liberale Intellektuelle, demokratische Politiker und fortschrittliche Handeltreibende, die sich unter der Führung eines südalbanischen Bischofs der orthodoxen Kirche nach Westen orientierten.

In den 1920 er Jahren erlangte ein lokaler Führer aus dem Norden mittels eines militärischen Coup die Macht und etablierte 1928 eine Monarchie. Eine Reform des Landes fand nicht statt und trotz immenser Nahrungsmittelimporte verließen tausende Albaner ihr Land auf der Suche nach einem besseren Leben. Es bestand zwar eine lokale Verwaltung, doch die von der Zentralregierung ernannten Präfekten übten politische Kontrolle über die Regionen und damit über die Distrikte und Kommunen aus. Lediglich die Distrikтversammlungen (insgesamt 36 Distrikte) waren gewählt, alle anderen Funktionen inklusive der Bürgermeister wurden ernannt. In den Gebieten des Nordens fand weiterhin keine Eingliederung in staatliche Strukturen statt, es wurden keine Steuern gezahlt und Verordnungen des Staates konnten nur mit Zustimmung der lokalen Führer durchgesetzt werden (vgl. Biberaj, 1999: 19).

Die Unabhängigkeit Albaniens 1912 brachte keine nennenswerten Fortschritte für das wenig entwickelte Land. Traditionelle Gesellschaftsstrukturen und die schwierige ökonomische Situation behinderten eine Modernisierung. Albanien war fast vollständig von Wareneinfuhren und Hilfslieferungen abhängig, die vor allem von Italien zur Verfügung gestellt wurden. Italien stellte auch Anleihen und Investitionen zur Verfügung, was zu einem quasi-kolonialen Status führte. Nach Beginn des Zweiten Weltkrieges annektierte das faschistische Italien 1939 Albanien. (vgl. Fischer 1984: 283).

Zusammenfassend wird deutlich, dass einer Modernisierung des Staatswesens in Albanien historisch betrachtet mehrere Entwicklungen entgegenstanden. Zunächst führte die Jahrhunderte dauernde osmanische Herrschaft zur Abschottung des Landes gegen kontinentaleuropäische Einflüsse. Auch die Isolation der Bewohner in den zahlreichen Bergregionen des Landes mit Gewohnheitsrecht und traditionalen Vergesellschaftungsformen wirkte sich aus. Besonders im Norden des Landes waren bis Ende des Zweiten Weltkrieges praktisch alle Versuche zu einer Modernisierung der Verwaltung ergebnislos verlaufen. Die zweijährige Zeit der k. u. k. Militärverwaltung in der nördlichen Hälfte von Albanien während des Ersten Weltkrieges kann dennoch als eine Zeit moderner Einflüsse auch in verwaltungstechnischer Hinsicht angesehen werden, auch wenn diese Einflüsse regional begrenzt waren.

Die kurze Phase Albaniens als unabhängiger Staat fiel in die Zeit zwischen beiden Weltkriegen und führte zu weiteren Besetzungen und schließlich zur Annexion durch das faschistische Italien. Aufgrund äußerer Bedrohungen und fehlender Erfahrungen der Administratoren sind auch in dieser Phase keine effektiven und umfassenden Neuerungen in der Verwaltungsstruktur des Landes durchgeführt worden. Nach dem Zweiten Weltkrieg etablierte sich in Alban-

18 Vgl. Vollmer 2007: 11ff.

ien ein kommunistischer Staat mit spezifischen Auswirkungen auf die Verwaltungsentwicklung, die im Folgenden skizzenhaft dargestellt werden.

Das kommunistische Albanien¹⁹

Im Widerstand gegen die Besatzung durch zunächst Italien und dann Deutschland während des Zweiten Weltkrieges setzte sich die kommunistisch orientierte Partisanenbewegung durch. Eine kommunistische Partei wurde in Albanien 1941 gegründet und 1944 eine Verfassung verkündet²⁰. Im Dezember 1945 fanden Wahlen statt, in denen fast ausschließlich Kandidaten der Kommunistischen Partei angetreten waren. Die Partei erhielt 93% der Stimmen und die Volksrepublik mit Enver Hoxha an der Spitze wurde ausgerufen. Verbliebene Kritiker der Überführung Albaniens in einen kommunistischen Staat wurden umgebracht, vertrieben oder interniert (vgl. Vickers 1995: 164).

Das Ziel der Verstaatlichung des Agrarsektors war Mitte der 70er Jahre weitestgehend erreicht, wobei auch erstmals auch die Bergregionen im Norden erfasst wurden. Die Industrialisierung des Landes wurde nach dem Ende des Krieges mit Hochdruck betrieben, wobei der Ausbau der Industrieproduktion stark von ausländischen Geldern und Kooperationen abhängig war²¹. Der Rückgang der selbstständigen Betriebe und die massive Industrialisierung mit Staatsbetrieben führten dazu, dass der Staat zum Hauptarbeitgeber wurde (vgl. Hensell 1999: 89). Bürokratisierung auch einfacher Aufgaben und Bestechlichkeit des Personals waren während des kommunistischen Regimes Kennzeichen staatlicher Herrschaftsausübung. Der Zugang zu allen attraktiven Führungs- und Entscheidungspositionen wurde von der Partei reguliert. Die in allen sozialistischen und kommunistischen Regimen starken personellen und ideologischen Loyalitätsbedingungen trafen in Albanien auf die durchaus ähnlichen Muster der Clan- und Stammesstrukturen, die über Jahrhunderte das Leben in der tradition geprägten Gesellschaft bestimmt hatten (vgl. Vickers 1995: 189). Auch gegen die Gegner des Systems wurde die Tradition der Loyalität zum erweiterten Familienkreis instrumentalisiert. In Ungnade gefallene Funktionsträger wurden oft mitsamt ihrer Familien in Internierungslager verbannt. Ähnlich anderen kommunistischen Ländern, wurde in Albanien die öffentliche Verwaltung stark zentralistisch und vertikal ausgerichtet. Eine lokale Ebene bestand zwar und wurde durch Wahlen alle vier Jahre bestimmt, doch hatte diese Ebene keinerlei eigenständige Politikgestaltungsbefugnis. Das Budget, mit Instruktionen zu seiner Verwendung, wurde zentral zur Verfügung gestellt. 36 Distrikträte waren zuständig für die Überwachung der Einhaltung der Produktionspläne der industriellen und landwirtschaftlichen Staatsbetriebe im jeweiligen Distrikt (vgl. Hoxha 2002: 5). Die von den Kommunisten verfolgte Modernisierung der Gesellschaft gelang nur oberflächlich.

19 Vollmer 2007: 14ff..

20 Eine direkte Kopie der jugoslawischen Verfassung.

21 Hauptsächlich Jugoslawien, Sowjetunion, COMECON und China.

Der Weg in die außenpolitische Isolation²²

Außenpolitisch beschritt Albanien einen Weg, der zu einem gewissen Teil mit der Verhaftung in vormodernen Traditionen erklärt werden. Dabei folgte auf eine Zeit der Freund-Feind-Konstellation mit jeweils einem starken Verbündeten, ab Ende der 70er Jahre eine Zeit der zunehmenden und selbst gewählten außenpolitischen Isolation. Von 1944-48 war es vor allem Jugoslawien, das den albanischen Interessen als eigenständiger Staat bei den Vereinten Nationen Nachdruck verlieh und umfangreiche finanzielle Hilfe für den Aufbau des Staatswesens zur Verfügung stellte. Auf der anderen Seite war Jugoslawien bestrebt, Albanien ökonomisch sehr eng an sich zu binden, woraus die Befürchtung entstand, Jugoslawien wolle die politische Kontrolle über Albanien erlangen. 1948 kam es daher zum Bruch mit Jugoslawien gefolgt von einer Hinwendung zur Sowjetunion (vgl. O'Donnell 1999: 29ff). Die außenpolitischen Beziehungen zur Sowjetunion stärkten Albanien, das nun eine Weltmacht zum Verbündeten hatte. Allerdings kühlten sich die Beziehungen nach Stalins Tod 1953 deutlich ab. Zum endgültigen Abbruch der Beziehungen zur Sowjetunion kam es 1961.

Ab Mitte der 50er Jahre trat China in Vordergrund und stellte ab 1957 Finanzhilfe für Albanien zur Verfügung. In der Folgezeit konzentrierte sich Albanien auf die ökonomische und militärische Unterstützung durch China, bis auch diese Allianz 1978 von Albanien aufgekündigt wurde. Nach dem Bruch mit der Volksrepublik China bis zum Tode Enver Hoxhas 1985 war Albanien außenpolitisch vollständig isoliert. Nach Beginn der Systemwechsel in Osteuropa verlor die kommunistische Partei in Albanien Ende 1990 ihr Monopol und die ersten freien Wahlen fanden am 31.3.1991 statt (vgl. Amman/Sguaitamatti 2000: 486). Der Beitritt zur OSZE 1991 beendete formell die Isolation Albaniens und ein Strom von Hilfsgeldern floss in das Land (vgl. DEZA 2001: 5).

Für die Entwicklung Albaniens ergibt sich also, dass die historische Entwicklung bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges ähnlich anderen Gebieten in der Region verlief, mit starkem Einfluss des Osmanischen Reiches und entsprechenden Prägungen auch in der Verwaltungsstruktur. In dieser Hinsicht verlief die Entwicklung in Albanien ähnlich der in Mazedonien. Mit Montenegro hat Albanien die geografische Besonderheit von unzugänglichen Bergregionen gemeinsam, die historisch zu einer verstärkten Abschottung dieser Gebiete vor Modernisierung und dem Weiterbestehen von traditionellen Clanstrukturen führte. Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges waren Montenegro und Mazedonien Teil der SFRJ mit ihrem spezifischen System des Selbstverwaltungssozialismus. Während in den kommunistischen Ländern des Ostblocks zu dieser Zeit eine zentralistische Wirtschafts- und Verwaltungsweise vorherrschte, entwickelten sich in Jugoslawien marktwirtschaftliche Elemente und eine besondere, von kommunistischen Ostblockländern unterschiedene Ausprägung der Verwaltung. Albanien wiederum war ähnlich den Ostblockstaaten in seiner Verwaltung streng zentralistisch organisiert, wobei die rückständigen Bergregionen Modernisierungstendenzen nicht zugänglich waren.

Festzuhalten bleibt, dass in Albanien geschichtlich nie ein Modell einer funktionsfähigen und allgemein durchgesetzten lokalen Verwaltungsstruktur bestanden hat, an das nach

²² Vollmer 2007 : 15ff.

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

der demokratischen Neuorientierung angeknüpft werden konnte. Hier besteht ein Unterschied zu anderen Transformationsländern mit kommunistischer Vergangenheit. In den osteuropäischen und den anderen südosteuropäischen Ländern, einschließlich der Nachfolgestaaten Jugoslawiens, bestanden wie auch immer geartete vorkommunistische lokale Verwaltungsstrukturen, an die angeknüpft werden konnte.

Die einzelnen Analyseergebnisse für die drei Untersuchungsländer können tabellarisch wie folgt zusammengefasst werden:

Table 3.3: Überblick über historische Einflüsse in den Untersuchungsländern

	Montenegro	Mazedonien	Albanien
Osmanisches Reich	bis 1878	bis 1913	bis 1912
Clanstrukturen	ja	nein	ja
KuK Militärverwaltung	1916-18	nein	1916-18
Andere Verwaltungseinflüsse	Kontinentaleuropäische	Bulgarien, Griechenland	nein
Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien*	ja	ja	nein
Kommunistischer, zentralistischer Staat	nein	nein	ja

* Demokratischer Staat in Staatenunion mit Serbien

Quelle: eigene Zusammenstellung

Aus dieser Tabelle ist ersichtlich, dass die drei Untersuchungsländer zum Teil ähnlichen und zum Teil unterschiedlichen Einflüssen in der geschichtlichen Entwicklung ausgesetzt waren. Die bisherige Untersuchung zeigt, dass diese Einflüsse auch spezifische Entwicklungen der öffentlichen Verwaltung in den einzelnen Ländern nach sich zogen. Im Rahmen des oben skizzierten Legacy Ansatzes ist davon auszugehen, dass die historischen Bedingtheiten sich auch im Status quo der öffentlichen Verwaltung der Untersuchungsländer wieder finden lassen und Bedeutung erlangen bei der Frage der weiteren Entwicklung, bzw. Förderung der öffentlichen Verwaltung im Zuge der EU-Erweiterung.

Bevor weitere Überlegungen zum Einfluss der historischen Bedingtheiten auf den Status quo angestellt werden, zeichnen die folgenden Abschnitte die Verwaltungsentwicklung in den Untersuchungsländern in der Demokratie nach.

3.3 Verwaltung in der Demokratie in den Untersuchungsländern

Im folgenden Abschnitt wird die Verwaltungsentwicklung in den Untersuchungsländern seit dem demokratischen Wandel nach 1990 betrachtet. Alle drei Länder vollzogen einen Systemwechsel. Mazedonien und Montenegro sind Nachfolgestaaten Jugoslawiens, eines sozialistischen Staates mit spezifischen Merkmalen, die ihn von dem sowjetischen Staatsmodell unterschieden. Während Mazedonien nach dem Zerfall Jugoslawiens direkt ein unabhängiger Staat wurde, verblieb Montenegro bis 2006 in einer Staatenunion mit Serbien. In einem Referendum bestätigte die Bevölkerung 2006 ihren Wunsch nach einem eigenen Staat und Montenegro wurde selbstständig.

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

Albanien vollzog ebenso wie Mazedonien und Montenegro im Zuge der Auflösung des Ostblocks eine Systemveränderung. Allerdings geschah der Übergang zu einer parlamentarischen Demokratie ausgehend von einem isolationistischen kommunistischen Regime, mit spezifischen Problemen auch für die Verwaltungsentwicklung.

Als Grundlage für die länderspezifische Darstellung wird auf die von Kuhlmann/Wollmann entwickelte Systematik für Ländervergleiche der Verwaltung zurückgegriffen. Anhand von vier Kriterien wird die Verwaltung in der Demokratie für die drei Untersuchungsländer dieser Arbeit dargestellt. Das Ziel ist eine vergleichende Betrachtung, die Hinweise liefern kann für die Beantwortung der Untersuchungsfrage und der weiterführenden Fragen dieser Arbeit. Nach einer kurzen Einleitung zu jedem Land wird die Entwicklung jeweils anhand der folgenden vier Kriterien dargestellt:

- Basismerkmale des Regierungssystems,
- Staatsaufbau und nationales Verwaltungsprofil,
- Subnational-dezentrale Verwaltungsebene,
- Öffentlicher Dienst (vgl. Kuhlmann/Wollmann 2010: 45ff.).

3.3.1 Montenegro

Nach dem Zerfall Jugoslawiens Anfang der 1990er Jahre bildete Montenegro ab 1992 zusammen mit Serbien das verbleibende Rumpf-Jugoslawien. Nachdem alle anderen jugoslawischen Teilrepubliken selbstständig geworden waren, verblieben nur Serbien und Montenegro in der Föderation. Aufgrund der Übernahme vieler Kompetenzen durch die Teilrepubliken war die zentrale Verwaltung des neuen Jugoslawien eher schwach und nur mit wenigen Kompetenzen ausgestattet. Weiterhin war aus Sicht Montenegros die Dominanz der Serben in der Zentralverwaltung ein Problem, das sich allerdings zum Teil aus dem Bevölkerungsgefälle ergab (Serbien: 10,5 Mio. und Montenegro 0,6 Mio. Einwohner). Aufgrund der schwachen Zentralregierung hatte sich in Montenegro eine weitgehende Selbstverwaltung entwickelt und in beiden Republiken (Serbien und Montenegro) wurde der civil service wieder eigenständig aufgebaut. (Sevic/Rabrenovic, 1999: 57).

Erst 2006 fand die endgültige formale Abspaltung Montenegros von Serbien statt. Doch schon in den 1990er Jahren verselbstständigte Montenegro sich gegenüber Serbien. Die Jugoslawienkriege in den 1990er Jahren belasteten die Beziehung zwischen Montenegro und Serbien, und die montenegrinische Regierung strebte die Trennung von Serbien an. Westliche Kritik blieb weitgehend aus, als sich im Zuge der UN-Sanktionen gegen Serbien in den 1990er Jahren eine Schattenökonomie in Montenegro herausbildete.

Seit Ende 1998 gab es keine finanziellen Transaktionen zwischen dem montenegrinischen und jugoslawischen Haushalt mehr. Seit Anfang August 1999 verfolgte Montenegro eine eigene Zoll-, Handels- und Visapolitik und am 02.11.1999 wurde die D-Mark als Zweitwährung eingeführt. Während des Kosovokrieges (1999) erklärte sich Montenegro offiziell als neutral, positionierte sich de facto aber im westlichen Lager. Die jugoslawischen Präsidentschaftswahlen

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

im September 2000 wurden von Montenegro boykottiert. Sowohl Serbien als auch Montenegro wären gerne ihren eigenen Weg gegangen. Serbien hatte nach den Fehlschlägen der Kriege kein großes Interesse an einer staatlichen Verbindung mit Montenegro; der Teilstaat wurde als finanzielle Belastung gesehen. Allerdings war der Zugang zum Mittelmeer (Montenegro) für die Binnenrepublik Serbien wichtig. Montenegro dagegen meinte, ohne Serbien den Weg nach Europa schneller zu finden als zusammen mit Serbien (vgl. Schmitz 2004: 115).

Im Jahr 2003 entstand trotz dieser Abstoßungserscheinungen durch Druck und Vermittlung der Europäischen Union eine lose Staatenverbindung zwischen Serbien und Montenegro. Es wurde festgelegt, dass Jugoslawien in eine Union der beiden Staaten mit weitgehender gegenseitiger Unabhängigkeit umgewandelt werden sollte. Am 04.02.2003 wurde in Belgrad formell die Auflösung Jugoslawiens beschlossen und die Union als neuer Staat „Serbien und Montenegro“ gegründet, eine Union, die nach einer dreijährigen Frist in einem Referendum bestätigt oder beendet werden konnte (vgl. Hösch et al. 2004: 464).

Das Referendum zur Frage der staatlichen Unabhängigkeit führte Montenegro 2006 durch. Als Bedingung für die Unabhängigkeit war die Zustimmung von mindestens 55 Prozent der Wahlberechtigten festgelegt worden. Diese wurden knapp überschritten und mit einer Unterbrechung von 88 Jahren wurde Montenegro wieder ein souveräner Staat. Die von der EU unterstützte Staatenunion mit Serbien wurde beendet. „The experiment with building a State Union of Serbia and Montenegro, one of the very first EU supported state-building projects in the Western Balkans, ended with a ‘velvet divorce’ after three years of existence, during which the common state failed to capture the imagination of its population“ (Noutcheva 2007: 3).

Die geografische Lage von Montenegro ist aus der folgenden Karte ersichtlich mit der Hauptstadt Podgorica (früher Titograd) und der historischen Hauptstadt Cetinje.

Figure 3.5: Landkarte Montenegro



Quelle: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/0/0f/Montenegro_de.png

Zugriff: 10.10.2013

Montenegro besteht im Wesentlichen aus Gebirgslandschaft, hat aber auch Zugang zum Mittelmeer. Die Küstenregion ist sehr touristisch geprägt. Direkte Nachbarländer sind Albanien, Kosovo, Serbien und Bosnien-Herzegowina.

Basismerkmale des Regierungssystems

Am 19. Oktober 2007 trat eine Verfassung im selbstständigen Staat Montenegro in Kraft.

In der parlamentarischen Demokratie ist der Präsident das Staatsoberhaupt; er wird in direkter und geheimer Wahl für fünf Jahre gewählt. Er schlägt den Premierminister vor, der anschließend von dem 81 Abgeordnete umfassenden Parlament gewählt wird. Parlamentswahlen finden alle vier Jahre statt (OSCE/ODIHR 2009: 4).

Mit einer Fläche von 13.812 km² und ca. 600.000 Einwohnern ist Montenegro eines der kleinsten Länder Europas. Als Währung führte Montenegro unilateral zunächst die D-Mark und dann den Euro ein.

Außerhalb von Serbien lebt nach Bosnien-Herzegowina die prozentual größte Anzahl von Serben (30%) in Montenegro. Dies hat in den letzten Jahren immer wieder zu politischen Auseinandersetzungen geführt. So. z.B. anlässlich der Unabhängigkeitserklärung Kosovos, die seitens der serbischen Bevölkerung in Montenegro abgelehnt, aber von den ca. 10% montenegrinischen Albanern befürwortet wird (vgl. Stanislawski 2008: 53).

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

In der folgenden Tabelle sind die wichtigsten Wirtschaftsdaten für Montenegro von 2007 bis 2010 überblicksartig dargestellt:

Table 3.4: Wirtschaftsdaten Montenegro 2007-2010

		2007	2008	2009	2010
Bruttoinlandsprodukt (BIP)	Millionen Dollar	3.668,9	4.519,7	4.141,4	4.111,1
BIP Wachstum	%	10,7	6,9	-5,7	2,5
Inflation	%	4,3	8,8	3,5	0,7
Ausländische Direktinvestitionen	% des BIP	25,5	21,2	36,9	18,5
Verschuldung öffentliche Hand	% des BIP	27,5	31,9	40,7	44,1

Quelle: Bertelsmann Stiftung 2012: 17 (eigene Übersetzung aus dem Englischen).

Aus dieser Tabelle ist ersichtlich, dass Montenegro ganz erheblich von der Finanzkrise betroffen war, mit stark gestiegener Verschuldung der öffentlichen Hand und rapidem Rückgang des Bruttoinlandsproduktes.

Staatsaufbau und nationales Verwaltungsprofil

Die montenegrinische Regierung hat mit Unterstützung der EU verschiedene institutionelle Reformen auf den Weg gebracht. Diese bezogen sich auf die Erbringung von öffentlichen Aufgaben, Modernisierung der Energieversorgung und den Bereich Umweltschutz. Im Fokus war auch die Reform der zentralen und lokalen Verwaltung. Korruption und politische Einflussnahme auf Medien und Justiz wurden allerdings noch im Jahr 2008 vom Europarat kritisiert, der mahnte, dass mehr für die Unabhängigkeit von Gerichten, der Anti-Korruptionseinheit und der staatlichen Medien getan werden müsse (vgl. Stanislawski 2008: 53). Montenegro war bis zu Beginn der Wirtschaftskrise 2008 von einem beispiellosen ökonomischen Boom erfasst. Dies war zum einen der Privatisierung von Großindustrien, vor allem der Aluminiumfabrik nahe Podgorica geschuldet und zum anderen dem Kauf touristisch interessanter Küstengebiete, vor allem durch russische Oligarchen. Angesichts der wenig entwickelten Instrumentarien zur Finanzkontrolle in Montenegro wird vermutet, dass Geldwäsche in diesem Zusammenhang eine Rolle gespielt haben könnte (vgl. Stanislawski 2008: 55).

Eine Strategie zur Verwaltungsmodernisierung in Montenegro für die Jahre 2002-2009 wurde im Rahmen des mit CARDS-Mitteln finanzierten Programms „Public Administration Reform in Montenegro“ (PARIM) der European Agency for Reconstruction (EAR) vom montenegrinischen Justizministerium entwickelt. Das erklärte Ziel dieser Strategie war die stärkere Angleichung an europäische Standards und Ausdruck des Wunsches, die EU-Integration schneller voranzutreiben, was wiederum, so die Einschätzung eines Balkan-Experten, der wesentliche Treiber für die Reformbemühungen war (vgl. Džankić et al 2008: 15).

Es können drei Phasen der geplanten Umsetzung der PARIM-Strategie ausgemacht werden:

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

Phase i: (2002-2004) Vorbereitung

Phase ii: (2004-2007) Entwicklung

Phase iii: (2007-2009) Vollendung

Mit diesen drei Phasen sollten acht Punkte umgesetzt werden, um eine effektive öffentliche Verwaltung zu erreichen:

- 1) Dezentralisierung des administrativen Systems durch Delegation der Kompetenzen auf die unteren Ebenen. Damit sollte die Flexibilität der öffentlichen Verwaltung erhöht werden und ihr mehr Handlungsspielraum zukommen.
- 2) Einführung einer Qualitätskontrolle bei der Vergabe von Aufträgen und Ausführung der administrativen Aufgaben.
- 3) Einführung kompetitiver Strukturen, die Bürgern und Unternehmen ermöglichen, ihre bevorzugten Anbieter oder Verwaltungsangebote zu wählen.
- 4) Kundenorientierung bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben.
- 5) Etablierung eines Personalmanagement Systems für die öffentlichen Bediensteten.
- 6) Modernisierung durch Informationstechnologie.
- 7) Entwicklung eines rechtlichen Systems, das die wichtigsten Aufgaben standardisierte und überregulierte Verwaltungsstrukturen deregulierte.
- 8) Verbesserung der Steuerungs- und Monitoringprozesse. (vgl. Government of Montenegro 2003: 19)

Im Jahr 2003 sind etliche für die öffentliche Verwaltung relevante Gesetze verabschiedet worden: das Gesetz über staatliche Verwaltung, das die Organisation, Arbeitsweise und Funktion der staatlichen Administration beschreibt und das Gesetz zu Streitfällen, die die öffentliche Verwaltung betreffen. Das Gesetz über die staatliche Verwaltung etablierte das Prinzip, dass die Aufgaben der staatlichen Verwaltung von civil servants ausgeführt werden müssen. Aufgaben staatlicher Verwaltung werden von der Regierung, Ministerien und anderen administrativen Organen oder „agencies“ ausgeübt.

Mit dem Ziel einer modernen Verwaltung näher zu kommen wurde 2004 das Gesetz zu civil servants und Staatsbediensteten und 2005 ein entsprechendes Besoldungsgesetz verabschiedet. Eine „Human Resources Management Agency“ (HRMA) wurde gegründet, zuständig für Personalauswahl und Weiterbildung der civil servants. Weiterhin wurde 2003 ein Ombudsman's Office eingeführt als Beschwerdeinstanz für Bürger, die mit der Verwaltung unzufrieden sind (vgl. Freund 2007: 2) Im Jahr 2004 wurde ein nationaler Rechnungshof eingerichtet, der laut Verfassung von 2007 eine unabhängige Institution ist, die dem Parlament berichtet (vgl. OECD/SIGMA 2008a: 2).

Die Verfassung von 2007 legt in Artikel 16 die Einrichtung und die Kompetenzen der Behörden fest, Art. 20 definiert ein individuelles und kollektives Recht auf Anfechtung bei Verletzung von Rechten durch Behörden (OECD/SIGMA 2008a: 2). Das Verwaltungsgericht

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

erhält regelmäßig gute Noten von SIGMA: „Based on its excellent performance, the Administrative Court has become a role model throughout the public sector of Montenegro, and probably in the whole region. Its remarkable success is nevertheless endangered by the fact that its rulings against public authorities frequently cannot be effectively enforced“ (OECD/SIGMA 2011: o. S.). Die Tradition der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Montenegro ist positiv hervorzuheben, wobei es bei der Umsetzung der Rechtsprechung Probleme gibt.

Die Verantwortung für die Reform der öffentlichen Verwaltung liegt in Montenegro beim Ministerium für Inneres in der Abteilung für öffentliche Verwaltung, die unterbesetzt ist für den Umfang ihrer Aufgaben (vgl. OECD/SIGMA 2011: o. S.).

Eine neue Strategie zur Verwaltungsreform wurde im Jahr 2011 verabschiedet unter der Bezeichnung „Public Administration Reform Strategy 2011-2016“ (AURUM). Die Strategie zielt ab auf eine effiziente, professionelle, leicht erreichbare und service-orientierte öffentliche Verwaltung, die den Bürgern sowie sozialen und ökonomischen Akteuren dient. Als gesonderte Ziele wurden festgelegt:

- Stärkung des Rechtsstaates und der Verantwortlichkeit der öffentlichen Verwaltung; Institutionelle Stabilität, Funktionalität und Flexibilität des Systems der öffentlichen Verwaltung;
- Bessere Bedingungen für Wirtschaftsakteure durch Verbesserung der öffentlichen Leistungserbringung und Verringerung der administrativen Belastungen;
- Transparentes und ethisches Handeln in der öffentlichen Verwaltung;
- Weitere Eingliederung Montenegros in den Europäischen Verwaltungsraum (vgl. Government of Montenegro 2011: o. S.).

Noch bestehende Probleme, die einer vollständigen Umsetzung der vorherigen Strategie (PARIM) zur Verwaltungsmodernisierung im Wege standen, werden ebenfalls benannt:

- Widerstände in der Verwaltung zu Beginn der Reformen;
- Die globale Krise, die zu einer Destabilisierung der öffentlichen Finanzen und zu Haushaltsdefiziten führt;
- Fehlen von angemessenen Mechanismen zur Verbesserung des finanziellen Status von civil servants;
- Zu wenige junge, kreative Bewerber mit entsprechender professioneller Qualifikation;
- Die Wahrnehmung eines hohen Grades an Bestechlichkeit in bestimmten Bereichen und Positionen;
- Ungenügende Werbung für die Reformbemühungen und ihre Notwendigkeit;
- Fehlen einer kompetenten Institution, die den Reformprozess mit Blick auf Professionalität und Methodologie begleitet und logistische Unterstützung zur Verfügung stellt (vgl. Government of Montenegro 2011: o. S.).

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

Die neue Strategie zur Verwaltungsreform wird von SIGMA im Kontext der bisherigen Aktivitäten Montenegros zur Verwaltungsreform kritisch beurteilt, vor allem in Hinblick auf den politischen Willen zur tatsächlichen Umsetzung: „The development of this strategy was largely driven by the perception that it was requested by donors and primarily by the EU integration process. [...] The drafting of AURUM was thus heavily dependent on input from outside sources and had limited inter-ministerial co-ordination. This generates doubts on its ownership by the Government of Montenegro, concerns on the will and capacity to implement it and - finally - on its sustainability“ (OECD/SIGMA 2011: o.S.).

Die EU beurteilt die neue AURUM-Strategie in ihrem Progress Report 2011 verhalten positiv: „The strategy includes introducing European standards covering recruitment and promotion and measures to increase the efficiency of the State administration. It also envisages an overall reduction of employment in the public sector; yet, it does not specify how this would be achieved without affecting the performance and efficiency of services. Some measures have already been taken to introduce economies of scale and integrate bodies whose activities have been disparate and uncoordinated (e.g. the various State inspection services)“ (European Commission 2011b: 8).

Die Einrichtung von neuen Institutionen in der staatlichen Administration, die sogenannte „agencification“, ist kein spezifisch montenegrinisches Phänomen. Doch für ein so kleines Land ist dieser Trend besonders problematisch, wie auch SIGMA in einem Assessment feststellt und vor weitreichenden Auswirkungen warnt: “Sometimes newly created bodies remain completely understaffed; they might exist on paper but in reality are nearly empty shells. Sometimes new mechanisms have been established in parallel to already existing institutions (departments in ministries, administrative bodies). Further ‘agencification’ is weakening the rule of law in Montenegro“ (OECD/SIMGA 2011: o.S.).

Subnational-dezentrale Verwaltungsebene

Die lokale Verwaltung in Montenegro basiert im Wesentlichen auf dem „Gesetz zur Lokalen Verwaltung“ von 1991, das die Kommune (municipality) als Träger der lokalen Verwaltung festlegt. Auch die Verfassung von 2007 definiert die territoriale Organisation des Staates auf der Grundlage der Kommunen. In Montenegro gibt es 21 Kommunen, wobei Podgorica den Status der administrativen Hauptstadt hat und Cetinje den Status der historischen Hauptstadt. Alle Kommunen sind nach den gleichen Prinzipien organisiert, mit einem Rat und einem Bürgermeister, und haben die gleichen Kompetenzen hinsichtlich der Erbringung der lokalen Dienstleistungen. Die Kommunen werden vom Staat kontrolliert, mit der Möglichkeit den Rat und den Bürgermeister abzusetzen, wenn sie ihre Aufgaben nicht erfüllen (vgl. OECD/SIGMA 2008a: 8). Die Kommunen haben jeweils einen für vier Jahre direkt gewählten Rat. Der Bürgermeister wird vom Gemeinderat aus seiner Mitte gewählt.

Die Kommune hat gesetzlich definierte Funktionen, und solche, die von der Republik zugewiesen werden können. Spezifische Aufgabenbereiche der Kommunen sind:

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

- Erstellung von Bebauungsplänen;
- Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen;
- Management der lokalen Wasserversorgung;
- Zuteilung von Bauland und Erteilung von Nutzungsrechten für Büroräum;
- Baugenehmigungen und technische Inspektionen;
- Bau und Unterhalt von lokalen Straßen und öffentlichen Gebäuden;
- Budgeterstellung;
- Organisation öffentlicher PNV und Parkplätze²³.

Der wirtschaftliche Niedergang Montenegros in den 1990er Jahren als Teil des verbliebenen Rumpf-Jugoslawien betraf vor allem die Infrastruktur mit ausbleibenden Investitionen für Straßenbau, Energie-, Wasser- und Abwasserversorgung sowie Telekommunikation. Im Jahr 2000 betrug das kommunale Budget für das Jahr ca. € 1,3 Millionen pro Kommune, wobei die Hauptstadt Podgorica € 7,0 Millionen zur Verfügung hatte und die am wenigsten entwickelte Kommune € 200.000²⁴.

Während in den Republiken der SFR Jugoslawien eine Tradition der Selbstverwaltung bestand, führte die starke Kontrolle durch die Kommunistische Partei dazu, dass die Kommunen administrativ nicht in der Lage waren, eigenständig Aufgaben zu planen und auszuführen. Die schnelle Dezentralisierung seit der Demokratisierung, oft durch internationale Einfluss in den neu entstandenen Ländern durchgesetzt, wurde nicht durch entsprechende fiskale Dezentralisierung begleitet, und die Kontroll- und Prüfmechanismen auf lokaler Ebene waren nicht ausgebildet. „Over-hasty and ambitious decentralisation has increased the risk of corruption and misuse of public monies across the region, without really increasing local autonomy and accountability“ (OECD/SIGMA 2004: 10).

Institutionell wird die Umsetzung der Reform der lokalen Verwaltung von einer Abteilung im Innenministerium begleitet und überwacht. Das Committee for Coordination of Local Self-Government Reform (CCLSGR) wurde 2007 etabliert und sorgt für Dialog, Kooperation und Koordination zwischen zentraler und lokaler Verwaltung. Darin vertreten sind das Finanzministerium, das Innenministerium, die Vereinigung der Kommunen, die seit 1972 besteht, sowie fünf Kommunen (rotierend). Drei Komitees arbeiten zu den Themen Internationale Kooperation, Dezentralisierung der Finanzen und Administrative Dezentralisierung.

Montenegro hat die Europäische Charta der Kommunalen Selbstverwaltung im Jahr 2008 unterzeichnet und die Regierung führte im Sommer 2009 eine 60-tägige öffentliche Debatte durch zum Gesetzesentwurf „on Territorial Organisation“. Das Gesetz trat 2011 in Kraft²⁵.

23 <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/montenegro/montenegro.htm>

24 <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/montenegro/montenegro.htm>

25 <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=18947&Language=EN>

Öffentlicher Dienst

1999 wurden offizielle Zahlen für den föderalen civil service des damaligen Rumpf-Jugoslawien mit 12.000 Beschäftigten angegeben. Daneben waren 80.000 Beschäftigte im civil service Serbiens tätig. Zahlen für Montenegro wurden nicht veröffentlicht, belieben sich aber geschätzt auf 20.000 civil servants in Montenegro (vgl. Sevic/Rabrenovic 1999: 57).

Das Gesetz „on Civil Service and State Employees“ von 2004 definiert civil servants und state employees als Beschäftigte, die administrativ für die Umsetzung der Kompetenzen einer staatlichen Institution tätig werden. Somit sind beide im Prinzip von der Tätigkeit her gleichgestellt, mit der Ausnahme, dass state employees (die z.B. im staatlichen Pensionsfonds oder dem staatlichen Gesundheitssystem arbeiten) fiskalische und technische Funktionen haben, die für civil servants nicht erwähnt sind. Der civil service ist als System nach der Position (position based) etabliert und nicht am Leistungsgedanken (merit based) orientiert.

Auch die neue Verfassung von 2007 differenziert nicht zwischen Beamten und anderen öffentlichen Angestellten (vgl. OECD/SIGMA 2008b: 1). Im Gegensatz zu der Praxis in den meisten EU-Ländern enthält die Verfassung keine Referenz zu Unparteilichkeit der staatlichen Bediensteten, der Einstellung aufgrund von Fähigkeiten sowie einem transparenten und kompetitiven Einstellungssystem. Andererseits gibt es in der Verfassung einige wichtige Vorschriften, die im Zusammenhang mit der weiteren Reform der öffentlichen Verwaltung bedeutsam sein könnten. So ist beispielsweise jegliche politische Organisation in der staatlichen Verwaltung verboten. Allerdings wurde im Gegensatz zu der vorherigen Verfassung von 1992 nicht aufgenommen, dass öffentliche Bedienstete ihre Aufgaben verantwortlich und ehrlich erfüllen müssen und für ihr Handeln zur Rechenschaft gezogen werden können (vgl. Džankić et al 2008: 19).

Für die Umsetzung der Personalangelegenheiten des civil service und der state employees wurde die Human Resource Management Agency (HRMA) als staatliche Institution im Jahr 2004 gegründet. Die HRMA ist zuständig ist für die Veröffentlichung von Stellenanzeigen, die Selektion von Personal nach etablierten Regeln, für Stellenbeschreibungen, ein Register von civil servants und deren Weiterbildung²⁶.

Die Gesetzgebung zum civil service wurde von SIGMA und der EU kontinuierlich kritisiert. Exemplarisch sei dazu folgende Einschätzung wiedergegeben: „The current Law on Civil Servants and State Employees does not provide a clear legal definition of the scope of the civil service, which would help to establish rights and obligations as well as the accountability and liability of all civil servants at both national and municipal levels. Furthermore, it does not fully reflect the merit principle in recruitment and promotion. Finally, a new civil service law needs to include a special regulation for civil servants on conflict of interest, incompatibilities, gift policies, and whistle blowing. The current Law on Conflict of Interest does not provide a satisfactory solution, mainly because it encompasses both politicians and civil servants, which are two groups representing different realities and having different regulatory requirements“ (OECD/SIGMA 2010: 3).

26 Svetlana Vuković, Konferenzbeitrag in Budva, Montenegro, März 2009, o.S.

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

Ein neues meritokratisches Gesetz zu civil servants und state employees wurde Mitte 2011 verabschiedet und soll zusammen mit einem transparenteren Besoldungssystem 2013 in Kraft treten. Auch die HRMA wurde gestärkt und ihr wurde eine aktive Rolle in der Entwicklung von Personalplanungskonzepten zugewiesen. 2011 hatte die HRMA 36 Beschäftigte, soll aber zur effektiven Umsetzung der neuen Gesetzgebung zum civil service und state employees auf 52 Beschäftigte aufgestockt werden.

Zusammengefasst zeigt sich, dass in Montenegro die öffentliche Verwaltung in der Demokratie zu einem erheblichen Teil von der Praxis in Jugoslawien geprägt war und ist. In Montenegro wurde der Umbau der öffentlichen Verwaltung seit dem demokratischen Wechsel Anfang der 1900er Jahre ab 2002 von einer umfassenden Strategie (PARIM) begleitet, die unter Federführung der EU entwickelt wurde. Wesentliche Modernisierungsbemühungen haben stattgefunden, allerdings mit mäßigem Erfolg. Eine neue Strategie zur Verwaltungsmodernisierung im Zusammenhang mit der EU-Annäherung trat 2011 in Kraft.

Die bestehenden Probleme der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung in Montenegro sind zu einem erheblichen Teil mit der Entwicklung in Jugoslawien zu erklären. In der Demokratie war das bisherige jugoslawische Konzept der public sector employees weiterhin bestimmend. Historisch gesehen (vor der SFR Jugoslawien) bestand jedoch in Montenegro eine klare Trennung von Beamten und anderen öffentlich Angestellten und eine Wiederannäherung an diese kontinentaleuropäische Tradition scheint daher möglich.

Das starke Weiterwirken der jugoslawischen Traditionen zeigte sich auch im von Verhältnis Zentralregierung und lokaler Ebene. Während der lokalen Ebene in der jugoslawischen Zeit einerseits große Bedeutung zukam (Stichwort: Selbstverwaltungssozialismus), war diese Ebene der Verwaltung andererseits durch den starken Einfluss der Kommunistischen Partei, die stark zentralistisch organisiert war, nicht eigenständig handlungsfähig. Dieses Erbe wurde in der demokratischen Zeit deutlich, als die lokale Ebene im Zuge der Dezentralisierung und im Rahmen der Annäherung an europäische Standards vermehrt Kompetenzen zugesprochen bekam. Die verabschiedeten Konzepte der Dezentralisierung fruchten in der Praxis allerdings kaum, aufgrund von fehlender Erfahrung der Zusammenarbeit sowie Aufgabenteilung zwischen lokaler und zentraler Verwaltung. Weiterhin hat die fiskalische Dezentralisierung nicht in gleichen Maß stattgefunden wie die Übertragung von Aufgaben.

Ein spezifisches Phänomen in Montenegro, das sich so nicht in den anderen beiden Untersuchungsländern wiederfindet, ist die Bedeutung von unregulierten Finanzflüssen auf Wirtschaft und Gesellschaft. In den 1990er Jahren während der Jugoslawienkriege entwickelte sich eine Schattenökonomie und in den 2000er Jahren bis zur Finanzkrise 2008 investierten vor allem russische Oligarchen in der montenegrinischen Küstenregion mit entsprechendem, zum Teil unregulierten Geldzufluss.

3.3.2 Mazedonien

Mazedonien erklärte nach einem Referendum 1991 die Unabhängigkeit von Jugoslawien und eine neue Verfassung legte im gleichen Jahr die Grundlage für den Staat. Mazedonien war in

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

Bezug auf Infrastruktur und Wirtschaftskraft der am wenigsten entwickelte Staat, der aus der SFR Jugoslawien hervorging. Obwohl Mazedonien nicht direkt an den Balkankriegen (1991 bis 1995) beteiligt war, hatten diese doch einen enormen ökonomischen Effekt auf das Land. Eine Wirtschaftskrise in Mazedonien von 1991-1993 resultierte zum großen Teil aus den Folgen der Sanktionen der Vereinten Nationen gegenüber Serbien, das Mazedoniens Haupthandelspartner war. Ein ökonomischer Stabilisierungsplan des IMF und der Weltbank stellten die makroökonomische Stabilität Mitte der 1990er Jahre wieder her (Bechev 2009: lxix).

Figure 3.6: Landkarte Mazedonien



Quelle: http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Macedonia-CIA_WFB_Map.png
Zugriff: 10.10.2013

Aus der Karte ist die geografische Lage Mazedoniens ersichtlich als ein Land ohne Meereszugang. Die Hauptstadt ist Skopje. Mazedonien hat fünf direkte Nachbarstaaten: Serbien, Bulgarien, Griechenland, Albanien und Kosovo. Das Land ist 25,713 km² groß und hat etwas über 2 Millionen Einwohner (vgl. Ramet 2012: 785).

Basismerkmale des Regierungssystems

Mazedonien ist eine parlamentarische Demokratie. Staatsoberhaupt ist der Staatspräsident, der vom Volk für fünf Jahre gewählt wird, allerdings wesentlich weniger Machtbefugnisse hat als der Premierminister. Der Präsident beruft den Premierminister aus der Partei oder Koalition, die die Mehrheit im Parlament stellt. Das Parlament hat 123 Abgeordnete, die mittels Verhältniswahl gewählt werden (vgl. OSCE/ODIHR 2011: 2). Unter den 18 Ministerien

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

ist eines für die Umsetzung des Rahmenabkommens von Ohrid zuständig (vgl. Markic 2004: 3).

Mehrere 100.000 Mazedonier leben im Ausland. Neben Mazedoniern, die ca. 65% der Bevölkerung stellen, leben ca. 25% Albaner in Mazedonien, was immer wieder zu Konflikten zwischen der Mehrheits- und der Minderheitsgruppe führt²⁷. Gewalttätige Ausschreitungen im Jahr 2001 durch albanische Guerilla-Gruppen im Norden Mazedoniens lösten eine Krise aus, die nur mit internationaler Vermittlung entschärft werden konnte. Es kam zur Unterzeichnung des Ohrid-Rahmenabkommens im August 2001 in der mazedonischen Stadt am Ohrid-See²⁸. Das Abkommen führte zu größeren politischen Beteiligungsrechten der Albaner mit einer doppelten Mehrheit für Parlamentsentscheidungen zu bestimmten Themen, die von besonderem Interesse für Minderheiten sind. In diesen Fällen ist eine Mehrheit aller Abgeordneten und eine Mehrheit der nicht-mazedonischen Abgeordneten notwendig (Badinter-Prinzip²⁹) (vgl. Szpala 2008: 60).

In der folgenden Tabelle sind die wichtigsten Wirtschaftsdaten für Mazedonien von 2007 bis 2010 überblicksartig dargestellt:

Table 3.5: Wirtschaftsdaten Mazedonien 2007-2010

		2007	2008	2009	2010
Bruttoinlandsprodukt (BIP)	Millionen Dollar	8159,8	9834	9313,6	9189,5
BIP Wachstum	%	6,1	5	-0,9	1,8
Inflation	%	3,6	7,2	-0,3	2,1
Ausländische Direktinvestitionen	% des BIP	8,6	6	2,1	3,2
Verschuldung öffentliche Hand	% des BIP	24	20,6	23,9	24,8

Quelle: Bertelsmann Stiftung 2012a: 18 (eigene Übersetzung aus dem Englischen)

In der Tabelle ist erkennbar, dass Mazedonien trotz Finanzkrise, die das Land in der Wirtschaftsentwicklung verlangsamt hat, dennoch die Staatsverschuldung stabil halten konnte.

Staatsaufbau und nationales Verwaltungsprofil

Folgende Funktionen sind in der Verfassung festgelegt: der Staatliche Justizrat mit sieben vom Parlament ernannten Mitgliedern, der für die Verwaltung der Justiz zuständig ist und dem Parlament die Richter vorschlägt; das Büro der Ombudsperson, die vom Parlament für acht Jahre (erneuerbar) ernannt wird; der Rechnungshof, der dem Parlament berichtet; die Agentur für Civil Servants (CSA) mit einem Direktor, der/die für sechs Jahre ernannt wird.

²⁷ Andere Minderheiten umfassen Türken (3,85 %), Roma (2,66 %), Serben (1,78 %), Bosniaken (0,84 %), Aromunen/Meglenorumänen (0,48 %) und andere (1,04 %).

²⁸ Das Ohrid-Abkommen hat zum Inhalt: 1. Friedenssicherung (Artikel 1 und 2), 2. Dezentralisierung und Symbolgebrauch; 3. Minderheitenregelungen; sowie 4. Bildung und Sprachgebrauch.

²⁹ Benannt nach dem früheren französischen Justizminister Robert Badinter, der an den Ohrid-Verhandlungen beteiligt war.

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

Der bisherige Reformprozess der öffentlichen Verwaltung in Mazedonien kann in zwei Phasen eingeteilt werden:

- a) Bis zum Jahr 1998 wurden bestimmte Maßnahmen eingeführt, die das System im Rahmen eines systematischen und kohärenten Ansatzes verbessern und effizienter machen sollten. Zu diesen Entwicklungen gehörten u.a. die Einführung eines Rechnungshofes (State Audit), die Einrichtung des Büros der Ombudsperson, Regeln für öffentliche Anschaffungen und ein Budgetgesetz.
- b) Nach der Entwicklung der ersten Strategie zur Reform der Öffentlichen Verwaltung im Jahr 1999.

Die Veränderung der öffentlichen Verwaltung von einem Ausführungs- und Kontrollorgan des Staates hin zu eher regelnder Funktion wurde vorangetrieben durch die Erfordernisse der Marktwirtschaft und die Einleitung einer Annäherung an die EU. Eine „Strategie der Reform der Öffentlichen Verwaltung“ wurde im Mai 1999 angenommen und definierte Prinzipien für die öffentliche Verwaltung, Reformziele und Sektorprioritäten. Als Prinzipien für die öffentliche Verwaltung wurden festgelegt: Rechtsstaatlichkeit, Transparenz, Stabilität, Verantwortlichkeit, Verlässlichkeit, Gleichbehandlung, Effizienz und Ethik. Als wesentliche Bereiche für die Reform wurden definiert:

- „State administration system;
- Public administration system;
- Local self-government system;
- Redefining the role of the State;
- Exercise and protection of citizen's rights;
- Public finance restructuring; and
- IT system development“ (Analytica 2007: 7).

Ende der 1990er Jahre dominierten zunächst andere Themen Politik und Verwaltung in Mazedonien. Die Kosovo-Krise 1999 brachte Flüchtlingsströme, die versorgt werden mussten, über die Grenze. Im Jahr 2001 brachen dann gewalttätige ethnische Konflikte im Norden Mazedoniens aus, zu deren Beilegung internationale Vermittlung notwendig wurde.

Das Ohrid-Rahmenabkommen von 2001 hatte umfassende Auswirkungen auf die weitere Reform des Staates und der öffentlichen Verwaltung. Darin enthalten waren Lösungen für den Zugang zu öffentlichen Ämtern, den Sprachgebrauch, den Status der albanischen Minderheit und die Dezentralisierung.

Zur Überwachung der Umsetzung der Reform der öffentlichen Verwaltung wurde eine Kommission für Verwaltungsreform mit mehreren Arbeitsgruppen im Justizministerium eingesetzt. Diese Kommission wurde im Jahr 2002 durch eine Abteilung für Verwaltungsreform im Sekretariat der Regierung ersetzt (vgl. Analytica 2007: 7). Eine erneute Änderung der Zuständigkeiten führte 2011 dazu, dass die Koordination für die Verwaltungsreform nun im Ministerium für Verwaltung und Information angesiedelt ist.

Projekte zur Verwaltungsreform und insbesondere zur Umsetzung des Ohrid-Abkommens wurden von der EU sowie von einer Vielzahl anderer Geber und Akteure vorangetrieben. Ebenso ist eine erneute strategische Standortbestimmung zur Reform der öffentlichen Verwaltung für die Jahre 2010-2015 mit finanzieller Unterstützung der EU verabschiedet worden. Wesentliche Ziele der neuen Strategie sind Verbesserungen in den Bereichen öffentliche Finanzen, Human Resources Management, e-government und Korruptionsvermeidung (Dimeski 2011: 7).

Die Qualität der neuen Strategie für Verwaltungsreform wird von einheimischen Experten gewürdigt. Jedoch wird auf die Probleme mit der Umsetzung der bisherigen Strategie verwiesen und mit dem Bekenntnis der verschiedenen Regierungen zu Verwaltungsmodernisierung streng ins Gericht gegangen. Es wird konstatiert, dass es an Umsetzungswillen und effektivem Management des Prozesses der Verwaltungsmodernisierung mangelte (Dimeski 2011: 11).

Subnational-dezentrale Verwaltungsebene

Mazedonien hat eine bipolare Verwaltungsstruktur mit Kommunen und Zentralregierung, ohne intermediäre Ebene. Während die Dezentralisierung schon in der Strategie für die Verwaltungsreform von 1999 als Ziel formuliert war, führte das Ohrid-Rahmenabkommen zu einem Schub der Dezentralisierungsbemühungen mit der Einbeziehung von Minderheiten auf der lokalen Ebene. Das Ministerium für Lokale Selbstverwaltung war zuständig für die Koordination der Dezentralisierung, inklusive der finanziellen Aspekte. Auch der Zusammenschluss der Kommunen „Association of the Units of Local Self-Government“ (ZELS) ist ein wichtiger Akteur und Ansprechpartner für die Kommunen im Prozess der Dezentralisierung (vgl. Analytica 2007: 10).

Wie in Artikel 3 des Ohrid-Rahmenabkommens vorgesehen, verabschiedete das Parlament ein neues Gesetz zur lokalen Selbstverwaltung (2002). In Artikel 22 dieses Gesetzes sind die Bereiche aufgeführt, die an die Ebene der Gemeinden abgegeben werden sollen: (i) Stadtplanung und ländliche Entwicklung; (ii) Umweltschutz; (iii) lokale Wirtschaftsentwicklung; (iv) kommunale Dienstleistungen (unter anderem: Wasserversorgung, Abwasserbehandlung, Müllbeseitigung und -behandlung, Zurverfügungstellung von Wärmeenergie und Straßenbau; (v) Kultur; (vi) Sport- und Freizeiteinrichtungen; (vii) Sozialwesen; (viii) Bildung; (ix) Gesundheit; (x) Zivilschutz; (xi) Feuerwehr; (xii) Überwachung von kommunalen Aufgaben und (xiii) andere gesetzlich definierte Aktivitäten.

In Ergänzung zu dem Gesetz entwickelte die Regierung einen Ausführungsplan für die Dezentralisierung für 2003-2004. Für die Umsetzung war das Ministerium für Lokale Verwaltung zuständig. Im Jahr 2004 trat dann das neue Gesetz zur Territorialverwaltung in Kraft, das Mazedonien in acht Regionen mit 84 Gemeinden einteilte. Die bisherigen 123 Gemeinden wurden teilweise zusammengefasst, nur im Verwaltungsraum der Hauptstadt Skopje wurden die bisher acht Gemeinden auf zehn erhöht. Die Umsetzung der Dezentralisierung begann offiziell im Juli 2005 mit der vorgesehenen territorialen Reorganisation.

Wie in anderen vormals zentralistisch organisierten Ländern, verlief der Prozess der Dezentralisierung in Mazedonien nicht reibungslos. Der Transfer von Kompetenzen von der zentralen Verwaltung auf die Kommunen begann für verschiedene Bereiche im Jahr 2005. In einem ersten Schritt wurde die Steuererhebung von Einkommenssteuer, Mehrwertsteuer und Grundsteuer an die Kommunen abgegeben. In einem zweiten Schritt, der auf die Zeit ab 2008 verschoben wurde, sollten Zuweisungen z.B. für Bildung an die lokale Verwaltungsebene fließen. Problematisch für die lokale Ebene sind auch die geringen eigenen Steuereinnahmen (vgl. Republic of Macedonia 2012: 55). Die Europäische Kommission kommentierte 2006: „In many cases, municipalities are far from ready to take on their newly devolved responsibilities and central ministries remain unsure of their role in the process. Therefore, operational and financial support to line ministries and municipalities will remain crucial. Weaker municipalities will need greater direction and support with an equalisation procedure to correct any imbalance. Bringing the process of decentralisation to a good end is without doubt one of the main challenges the country faces“ (EAR 2006: o.S.). Hingewiesen wurde von der EU auch auf die nicht entwickelten Systeme der Finanzkontrolle, die nötig wären, um die Veruntreuung öffentlicher Gelder auf kommunaler Ebene zu verhindern. Unter CARDS 2004 waren einige Überprüfungen der Finanzen auf lokaler Ebene als Pilot-Projekte geplant, doch fehlende politische Unterstützung durch die Gemeinden, die keine lokalen Prüfer ernannten, und Widerstände der Mitarbeiter der lokalen Verwaltung verhinderten eine erfolgreiche Umsetzung unter „local ownership“ (vgl. European Commission 2006: 3).

Öffentlicher Dienst

Schon 1990 im Systemübergang wurde das Gesetz für die Verwaltungsorgane erlassen, das den Status der Beschäftigten in der staatlichen Verwaltung definierte. In der sozialistischen Geschichte ist der besondere Status der öffentlich Bediensteten zugunsten einer Gleichstellung mit anderen Arbeitnehmern befördert worden, was unter anderem zu einer Entprofessionalisierung führte. Dem versuchte im Jahr 2000 das Gesetz über civil servants entgegenzuwirken, mit dem Ziel die Bedingungen für einen professionellen, politisch neutralen, kompetenten, verantwortlichen und stabilen civil service herzustellen, der effizient im Sinne der Bürger und Wirtschaft arbeitet. Das Gesetz beschreibt den Begriff der civil servants. Diese sind bei den staatlichen Institutionen der Exekutive, Legislative oder Judikative angestellt, arbeiten als Experten und entscheiden über administrative Vorgänge, basierend auf der Verfassung und den Gesetzen. (vgl. Markic 2004: 12). Im Gegensatz zu den meisten Ländern in West- und Osteuropa handelt es sich nicht um ein Karrieremodell, sondern ist „position based“. Das Gesetz wurde mehrmals geändert, unter anderem, um die Bestimmungen des Ohrid-Abkommens zur gleichberechtigten Teilhabe der Minderheiten umzusetzen.

Ebenfalls im Jahr 2000 wurde eine „Strategy for Civil Servants Training in the Process of Macedonia's Approximation to the European Union“ angenommen. Auch die Civil Servants Agentur (CSA) wurde im Jahr 2000 als eigenständige Institution aufgebaut. Sie ist verantwortlich für die Personalentwicklung, das Vorbereiten von Sekundärgesetzgebung im Bereich

civil servants, die Koordination von Schulungen, Systematisierung von Stellenbeschreibungen und Stellenanzeigen. Außerdem ist die CSA zweite Instanz in Beschwerdeverfahren von civil servants. Der Direktor der CSA muss dem Parlament jährlich einen Tätigkeitsbericht vorlegen. Weiterhin ist es Aufgabe der CSA, ein nationales Register für civil servants zu führen. Laut CSA gab es im Jahr 2011 auf nationaler Ebene 10.000 und auf lokaler Ebene 1.800 civil servants. Diese Zahl erhöht sich insgesamt auf ca. 32.000, wenn man Armee und Polizei mitrechnet (Republic of Macedonia 2004: 201).

Zurzeit arbeiten insgesamt etwa 110.000 Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung (ausgenommen Beschäftigte in Staatsbetrieben), davon sind ca. 42.500 in der Staatsverwaltung, ca. 33.500 in Bildung und Wissenschaft und ca. 33.000 im Gesundheitssystem tätig. Damit macht die Beschäftigung im öffentlichen Sektor rund 12% der Erwerbsbevölkerung aus, eine Quote vergleichbar mit anderen Ländern Zentral- und Osteuropas. In Mazedonien werden ca. 6%-7,5% des Haushaltes für Gehälter der öffentlichen Verwaltung ausgegeben (vgl. Analytica 2009: 4).

Neben der Definition von civil servants gab es keine Definition oder Regelung für die 'public employees', das sind Personen, die im öffentlichen Sektor arbeiten, aber keine civil servants sind. Auf die public employees, die die Mehrheit der im öffentlichen Sektor Tätigen stellen, trifft lediglich das Arbeitsgesetz zu, was Tür und Tor öffnete für Missbrauch der Regelungen und für das Einsetzen politisch opportuner Kandidaten der jeweiligen Regierung (vgl. Analytica 2007: 16). Die EU beschrieb darüber hinaus immer wieder die problematische Praxis von temporären Verträgen, unter Umgehung der vorgeschriebenen Rekrutierungsverfahren. In den letzten Jahren wurden viele dieser temporären Positionen in permanente umgewandelt, was der Kritik weiter Vorschub leistete, da oft keine ausreichenden Begründungen und Qualifikationsnachweise zugrunde gelegt wurden (vgl. European Commission 2011a: 10). Da die Anzahl der Beschäftigten überdies die Zahl der real existierenden Arbeitsplätze übersteigt, gelangten immer öfter Meldungen an die Öffentlichkeit über Verwaltungsangestellte, die formal eingestellt sind und regelmäßig Lohn beziehen, jedoch keine Arbeit leisten müssen (vgl. Malahova 2010: 8).

Die oft kritisierten Lücken in der Gesetzgebung wurden nun teilweise geschlossen durch ein Gesetz zu „public employees“, seit April 2011 in Kraft, das sich der großen Gruppe der öffentlich Beschäftigten annimmt, die keine civil servants sind. SIGMA bleibt jedoch kritisch: “The law suffers from serious shortcomings in terms of both methodology and content. The structure is unsystematic and inconsistent. The regulatory content fails to make a clear distinction between civil servants and public employees and, more over contains numerous substantive (material) regulations that are inappropriate and will cause problems and confusion when the law has to be implemented. The provisions on recruitment procedures do not exclude arbitrariness; rules on promotion do not exist; mobility is badly regulated; and the six biannual appraisals will impose an unbearable administrative burden on managers” (OECD/SIGMA 2010b: 5).

Nach Kritik an der halbherzigen Umsetzung der Vereinbarungen des Ohrid-Rahmenabkommens zum Minderheitenzugang zur öffentlichen Verwaltung wurde auch in dieser Hinsicht nachgebessert und 1.600 civil servants von Nicht-Mehrheitskommunen eingestellt. Die Europäische Kommission kommentierte dies als Erfüllung der Vorgaben in quantitativer Hinsicht, ohne Ein-

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

beziehung der Bedarfe in den entsprechenden Institutionen: „However, the trend of recruiting employees from these communities on a quantitative basis without regard to the real needs of the institution continued“, und ergänzt: „The recruitment procedure remains vulnerable to undue political influence“ (European Commission 2011a: 10).

Zusammengefasst zeigt sich, dass Verwaltungsmodernisierung in Mazedonien in den Anfangsjahren der Demokratie zwar ab 1999 von einer Strategie geleitet war, es aber andere Themen gab, die politische Priorität hatten. Eine spezielle Gesetzgebung führte zur Einstellung von Minderheiten in der öffentlichen Verwaltung. Insgesamt zeigt sich, dass das Bekenntnis des Landes zur Reform der öffentlichen Verwaltung von nationalen und internationalen Beobachtern weitgehend als Lippenbekenntnis eingeschätzt wird.

Einer der mazedonischen Think Tanks stellt die Anstrengungen Mazedoniens zu der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung in Frage und sieht die EU als wesentlichen Treiber der Verwaltungsmodernisierung. Gleichzeitig werden die etablierten Praxen, die vor allem den politischen Eliten dienen, beibehalten: „The Public Administration (PA) in Macedonia, even after its succession from Yugoslavia, has functioned according to the same old principles, which have served well the interests of the governing political parties. Efforts to reform the PA have come only due to the fact that Public Administration Reform (PAR) stands as an important precondition for Macedonia's accession in the EU“ (Anaytica 2011: o.S.).

Ob konkrete Schritte der erneuerten Strategie zur Verwaltungsreform von 2011 folgen werden, bleibt abzuwarten. Der Missbrauch von Stellenbesetzungen im öffentlichen Bereich wurde bislang als besonders problematisch erlebt.

3.3.3 Albanien

Anders als Jugoslawien, das nach der sozialistischen Staatsgründung eine graduelle, vor allem wirtschaftliche Öffnung praktizierte, hatte das kommunistische und international vollständig isolierte System in Albanien ein wirtschaftlich vollkommen rückständiges Land hinterlassen. Albanien war nach dem Ende des kommunistischen Regimes von Hilfsleistungen und internationaler Unterstützung abhängig. Die wirtschaftlich prekäre Lage führte dazu, dass viele Albaner versuchten ihr Land zu verlassen. Betrügerische Systeme zur Geldanlage, in die mehr als die Hälfte der albanischen Bevölkerung investiert hatte, brachen 1997 zusammen und große Teile der Bevölkerung verloren alle Ersparnisse. In der Folge kam es zu bürgerkriegsähnlichen Ausschreitungen. Die Situation konnte nur mit internationaler Hilfe entschärft werden und stellte eine schwerwiegende Krise für die neue Demokratie dar (vgl. Jarvis 1999: 11).

Figure 3.7: Landkarte Albanien



Quelle: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/6/6a/Albanien_karte.png

Zugriff: 10.10.2013

Aus dieser Karte ist ersichtlich, dass Albanien eine lange Küste am Mittelmeer hat. Diese ist aber touristisch noch wenig erschlossen. Albanien hat 28.748 km^2 und 3,6 Millionen Einwohner. Die Hauptstadt ist Tirana. Direkte Nachbarstaaten von Albanien sind Griechenland, Mazedonien, Kosovo und Montenegro.

Basismerkmale des Regierungssystems

Seit den ersten freien Wahlen von 1991 ist Albanien eine parlamentarische Republik mit einer zentralen Regierung und lokalen Regierungsstrukturen. Gesetzgeber ist die Versammlung der Republik Albaniens, deren 140 Abgeordnete alle vier Jahre gewählt werden. Staatsoberhaupt ist der vom Parlament auf fünf Jahre gewählte Präsident. Die dem Parlament verantwortliche Regierung wird vom Ministerpräsidenten geführt. Dieser ernennt die Minister, die vom Präsidenten bestätigt werden müssen. Die derzeit gültige Verfassung wurde am 28. November 1998 durch eine Volksabstimmung angenommen (vgl. OEZA 2006: 8). Kennzeichnend für die politische Kultur in Albanien ist das Fehlen einer konstruktiven Zusammenarbeit zwischen den beiden größten politischen Parteien, was vielfach zu Blockadesituationen auch im Parlament führt. Im legislativen Prozess ist für bestimmte wichtige Gesetze eine 3/5-Mehrheit der Abgeordneten nötig, die nur durch Zusammenarbeit und Kompromisse der zwei fast gleich starken Parteien zustande kommen kann. Auch auf die lokale Ebene hat die Polarisierung zwischen den beiden größten Parteien Auswirkungen, wie immer wieder an Kontroversen zwischen oppositionsgeführten Kommunen und der Zentralregierung deutlich wird. Ein

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

Projekt allerdings wurde und wird von allen politischen Kräften in Albanien vertreten: Das Ziel der Aufnahme Albaniens in die EU.

In der folgenden Tabelle sind die wichtigsten Wirtschaftsdaten für Albanien von 2007 bis 2010 überblicksweise dargestellt:

Table 3.6: Wirtschaftsdaten Albanien 2007-2010

		2007	2008	2009	2010
Bruttoinlandsprodukt (BIP)	Millionen Dollar	10704,7	12968,7	12044,9	11786,1
BIP Wachstum	%	5,9	7,7	3,3	3,5
Inflation	%	2,9	3,4	2,3	3,5
Ausländische Direktinvestitionen	% des BIP	6,2	7,4	8,0	9,4
Verschuldung öffentliche Hand	% des BIP	53,8	55,2	60,2	59,7

Quelle: Bertelsmann Stiftung 2012b: 16 (eigene Übersetzung aus dem Englischen)

Aus dieser Tabelle ist erkennbar, dass die Staatsverschuldung Albaniens seit 2007 bei über 50% liegt und sich in Folge der Finanzkrise noch etwas erhöht hat, sich aber auf diesem hohen Niveau zu konsolidieren scheint. Das Bruttoinlandsprodukt, das 2008 noch 7,7% betrug, hat sich infolge der Finanzkrise halbiert, ist aber immer noch positiv.

Staatsaufbau und nationales Verwaltungsprofil

Der Aufbau einer funktionsfähigen Verwaltung war eines der Hauptziele nach dem Systemwechsel. In den 1990er Jahren lag das Hauptaugenmerk vor allem auf der Entwicklung einer funktionsfähigen Zentralregierung nach demokratischen Prinzipien. Auch die Neuaustrichtung im makroökonomischen Bereich und im Bankwesen, sowie die Privatisierung waren vorrangige Ziele dieser Zeit. Albanien erhielt Unterstützung durch das EU-Programm PHARE. Prioritäten waren die Entwicklung eines Dienstrechts für den öffentlichen Dienst und ein Management-System für öffentliche Ausgaben. Während an gesetzlichen Grundlagen für eine moderne öffentliche Verwaltung gearbeitet wurde, blieb die Umsetzung und Durchsetzung der Standards gering. Auch gab es in Albanien nach der Demokratisierung des Landes keine unabhängige Kontrolle von Regierung und Verwaltung. Die Verfassung überträgt dem Ministerrat (council of ministers) umfangreiche Kompetenzen unter anderem dann, wenn eine Funktion nicht an ein anderes Organ oder die lokale Verwaltung zugewiesen wird. Dies wird oft als verfassungsmäßige Grundlage für die Ermächtigung der Verwaltung angewandt (vgl. OECD/SIGMA 2008: 2). Erst 1999 wurde ein Verwaltungsverfahrensgesetz eingeführt mit neuen Kontrollmechanismen für die öffentliche Verwaltung, das zu mehr Verantwortlichkeit führen sollte, ein Anspruch, der in der Praxis allerdings oft keinen Bestand hatte (vgl. SIGMA 2004: 3).

Die Verfassung sieht Gewaltenteilung vor, lokale Selbstverantwortung sowie die Unabhängigkeit wichtiger Institutionen, z.B. einer speziellen Institution zur Ernennung von Richtern, den Ombudsmann und das Verfassungsgericht. Weiterhin ist das Recht auf Anfechtung und die Wiedergutmachung von durch die Verwaltung verursachte Schäden in der

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

Verfassung vorgesehen (vgl. OECD/SIGMA 2010a: 6). Die gerichtliche Überprüfung von Verwaltungsakten wurde bisher durch das ordentliche Gerichtswesen wahrgenommen, erst im Mai 2012 wurde ein Gesetz verabschiedet, das den Aufbau von Verwaltungsgerichten regelt (vgl. OSCE Presence in Albania 2012: 1).

Ausgehend von dem Befund, dass die langsame Erteilung von Genehmigungen die Wirtschaftstätigkeit beeinträchtigt, wurden durch den „Regulatory Reform Action Plan 2007“ per Gesetz „one-stop-shops“ eingerichtet. Weiterhin entstand ein „National Center for Licensing“ unter Aufsicht des Finanzministeriums (vgl. SIGMA 2008: 5).

Das Department of Public Administration (DoPA) wurde 1994 gegründet und ist verantwortlich für die Formulierung und Umsetzung von Verwaltungsreformen und Personalmanagement des civil service. Organisatorisch war DoPA zunächst beim Premierminister angesiedelt und ist seit 2005 dem Innenministerium zugeordnet (vgl. Selenica 2006: 185).

Die Abteilung hat folgende Aufgaben:

- manages the civil service in all the institutions of the central administration;
- leads and implements the functional and structural reform in the institutions of public administration;
- creates and implements the reform in the salary field;
- coordinates the reform for the implementation of the information technologies and in the e-government field³⁰.

Eine erste Strategie für staatliche Institutionen und öffentliche Verwaltung wurde von der Regierung 1997 angenommen und ein Gesetz zum civil service 1999 verabschiedet.

Eine neue Strategie zur Verwaltungsreform wurde 2009 unter dem Titel „Intersectoral Strategy of Public Administration Reform 2009-2013“ von der Regierung beschlossen. Entgegen dem umfassenderen Titel beschäftigt sich die Strategie vornehmlich mit dem civil service.

Subnational-dezentrale Verwaltungsebene

In Albanien begann der Prozess der Dezentralisierung 1998. Die Verfassung legt fest, dass die Beziehung zwischen dem Staat, den Regionen und den lokalen Verwaltungen auf Autonomie, Legalität und Kooperation gegründet ist. Ein Gesetz zur lokalen Verwaltung wurde 2001 erlassen. (vgl. Nations in Transit 2010: 59). Die Regierung hat eine Dezentralisierungsstrategie aufgelegt, die im Wesentlichen mit der Europäischen Charta of Local Self Government übereinstimmt, die Albanien am 21. Oktober 1998 ratifizierte. Es gibt in Albanien 373 local government units (LGU), wovon 65 Städte (municipalities) sind und 308 Kommunen (communes). Städte und Gemeinden bilden 12 Regionen. Die Regionen haben vage definierte Kompetenzen vor allem in der Koordination der ökonomischen Entwicklung und der Förderung der öffentlichen Investitionen. In der Vergangenheit wurden

³⁰ <http://www.pad.gov.al/en/dap.html>, Aufgerufen 24.10.2012.

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

ca. 4% des kommunalen Budgets an die Regionen ausgewiesen (vgl. OECD/SIGMA 2008: 2).

Der lokalen Verwaltung sind vier Bereiche zugewiesen, in denen sie eigenständige Funktionen hat:

1. Infrastruktur und öffentliche Dienstleistungen
2. Soziale, kulturelle und für den Tourismus relevante Aktivitäten
3. Lokale ökonomische Entwicklung
4. Zivilschutz

Weiterhin können Städte und Gemeinden seit 2002 mit der Zentralregierung gemeinsame Aufgaben wahrnehmen (Shared Functions):

1. Vorschul- und voruniversitäre Bildung
2. Gesundheitsversorgung
3. Soziale Unterstützung
4. Öffentliche Ordnung und Zivilschutz
5. Umweltschutz
6. Andere gesetzlich definierte Funktionen

Bislang haben solche Kooperationen vor allem für Infrastrukturmaßnahmen bei Schulen und Krankenhäusern, stattgefunden, wobei die finanziellen Mittel von der Zentralregierung zur Verfügung gestellt wurden. Weiterhin legt das Gesetz fest, dass die lokale Ebene delegierte Funktionen wahrnehmen kann. Das sind Aufgaben, die die zentrale Ebene zu erbringen hat, die aber von der Regierung oder den zentralen Institutionen per Gesetz oder vertraglicher Vereinbarung delegiert werden können. Dabei werden Art und Weise der Leistungserbringung beschrieben und die nötigen Finanzmittel von der zentralen Ebene bereitgestellt. Die Kommunen können eigene Mittel einbringen, um einen besseren Grad der Leistungserbringung zu erreichen (vgl. Dhimitri 2006: 12).

Der Prozess des Aufgabentransfers von der Zentralregierung auf die lokale Ebene kommt nur stockend voran, was zum Teil an fehlender finanzieller Ausstattung der Gemeinden liegt, beispielsweise im Bereich der Infrastruktur für die Wasserversorgung. Im Jahr 2008 wurde ein Gesetz verabschiedet, das den Gemeinden ermöglicht, Geld für öffentliche Zwecke aufzunehmen. Andererseits wurde ein Gesetz verabschiedet, das die Steuern für Kleingewerbe reduzierte, was sich auf die Einnahmen vor allem der lokalen Ebene auswirkt (vgl. Nations in Transit, 2010: 60). Die Überprüfung der Arbeit der Kommunen auf ihre Legalität hin ist Aufgabe des Präfekten, der von der Zentralregierung in den 12 Regionen eingesetzt ist. Die Association of Municipalities, der Zusammenschluss der Städte, hat bereits mehrfach Gerichtsverfahren gegen die Zentralverwaltung angestrengt, wobei es vor allem um Fragen der Stadtplanung ging. Meist wurde der Zentralregierung vorgeworfen, in die rechtliche Zuständigkeit der kommunalen Ebene einzugreifen (vgl. OECD/SIGMA 2008: 2). Während die Dezentralisierung ein kleines Land wie Albanien ohnehin vor Probleme stellt,

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

ist die fehlende historische Erfahrung von lokaler Verwaltung und Erbringung von Aufgaben in dem vormals streng zentralistisch organisierten Staat ein besonderes Problem. In der gegenwärtigen politischen Situation kommt die starke politische Polarisierung hinzu, die oft dazu führt, dass die Kooperation zwischen Zentralregierung und lokaler Ebene nur mit großen Reibungsverlusten funktioniert, wenn es sich bei der jeweiligen Regierungsmehrheit nicht um die gleiche Partei handelt.

In ihrer Antwort auf einen vorläufigen Bericht des Europarates zu Problemen, die im Zusammenhang mit der Dezentralisierung in Albanien identifiziert wurden, stellt die Regierung von Albanien die Verbesserung der finanziellen Situation der Kommunen, die aktiv betrieben worden sei, heraus: „We would like to point out that intensive work has been carried out to strengthen the first level local government via the increase of the financial autonomy of local government. The legal frame on local taxes has been improved, as have the Guidelines on the administration of local taxes and tariffs. The State Budget has tripled the grants for Municipalities and Communes, and each year the formula for the details of the unconditioned transfers has been improved. Investment grants have more than quadrupled“ (Government of Albania 2009: 4). Die Verwendung von Transfers (grants) der Zentralregierung an die lokale Verwaltung ist einerseits notwendig angesichts der geringen finanziellen Autonomie der kommunalen Ebene. Mindestleistungen der Kommunen können auf diese Weise sichergestellt werden. Andererseits können Transfers in einem Land ohne Tradition der Kommunalverwaltung die Kontrolle, bzw. politische Einflussnahme durch die höhere Ebene zumindest begünstigen.

Die Betrachtung der Dezentralisierung in Albanien zeigt, dass durch die EU-Perspektive Regionalisierungsprozesse verstärkt wurden. Dies geschieht vor allem im Zusammenhang mit der Entscheidung der EU, die in der EU praktizierte Strukturpolitik auf die Beitrittskandidaten zu übertragen und damit zum wichtigsten Unterstützungsinstrument für die wirtschaftliche Angleichung zu machen. In der EU-Strukturpolitik, die sowohl den sozialen als auch den wirtschaftlichen Zusammenhalt in der Union verbessern soll, und etwa ein Drittel der EU-Haushaltsausgaben ausmacht, spielen Regionen eine wichtige Rolle. Die Programme der Förderung rückständiger Regionen in der EU („Ziel-1-Gebiete“: weniger pro-Kopf Einkommen als 75% des EU-Durchschnittes) werden zusammen mit regionalen und nichtstaatlichen Gebietskörperschaften geplant und implementiert. Zu statistischen und Planungszwecken hat die EU die regionalen Gebietseinheiten der Mitgliedstaaten in der „Nomenclature des Unités territoriales de statistique“ (NUTS) klassifiziert (vgl. Brusis 2009: 203).

Für Albanien bedeutet dies, dass Regionen im Sinn der EU als zusätzliche Ebene zum komplizierten Austarieren der unterschiedlichen Verwaltungsebenen hinzukommen.

Öffentlicher Dienst

Die Verfassung von 1998 legt fest, dass öffentlich Bedienstete ihre Tätigkeit auf der Basis von Gesetzen ausführen und den Bürgern dienen. Das Gesetz zum civil service, das im Jahr 2000 in Kraft trat, ist das wesentliche rechtliche Instrument für civil servants. Das allgemeine Arbeitsrecht gilt für öffentliche Angestellte, die keine civil servants sind und es gilt auch für

civil servants für die Fälle, in denen kein Sonderrecht besteht. Das Gesetz definiert den civil service als „positions exercising public authority“ oder „directly involved in policy making at central and local self-government level“. Insgesamt sind nur etwa 6% (5.000) aller öffentlichen Beschäftigten von dem Gesetz zum civil service erfasst, auf zentraler Ebene ca. 2.600, davon ca. 1.500 in den Ministerien. (vgl. Skarica 2012: 374).

Als public employees gelten etwa 90.000 Beschäftigte. Davon sind ca. 15.000 in der lokalen und regionalen Verwaltung tätig. Beschäftigte im Gesundheits- und Bildungssektor zählen ebenfalls zu den public employees, gelten aber nicht als civil servants (vgl. European Commission 2010: 15). Das Gesetz zu civil servants gilt nicht für eigenständige Agenturen oder die Administration der Präfekten. Auf lokaler Ebene sind die ca. 9.600 Angestellten der 308 Kommunen (communes) ebenfalls nicht von dem Gesetz erfasst, hingegen unterliegen die civil servants der 65 Städte (municipalities) und civil servants der 12 Regionen (regions) dem Gesetz (vgl. OECD/SIGMA 2009b: 5).

Das System der Bezüge ist zentralisiert und wird vom Ministerrat beschlossen. Seit 2002 gibt es ein neues Entgeltsystem mit Basisanteil, Zulagen für Beschäftigungsdauer, Qualifikation und Arbeitsbedingungen sowie Zulage für die erreichte Position. Das Zulagensystem macht den größten Teil der Bezüge aus, ein System, das von SIGMA als relativ transparent eingeschätzt wird (vgl. OECD/SIGMA 2009b:15). Der rechtliche Rahmen für den civil service stimmt in weiten Teilen mit europäischen Standards überein, beinhaltet aber keine leistungsabhängigen Elemente. Es gibt die rechtliche Möglichkeit der Einsparung und Re-Strukturierung, die in der Vergangenheit oft zur Entlassung öffentlicher Bediensteter mit unklarer Begründung geführt hat. Weiterhin gibt es die Praxis der Umgehung der gesetzlichen Bestimmungen durch zeitlich befristete Anstellung im Rahmen des allgemeinen Arbeitsgesetzes. Dies geschieht meist durch die Möglichkeit, dringende Einstellungen ohne Einstellungstests auf der Basis des Arbeitsrechtes durchzuführen. Oft werden diese temporär Eingestellten nach sechs Monaten zu civil servants, ohne weitere Überprüfung, oder es finden nachträgliche formale Einstellungstests statt, bei denen die derzeitigen Stelleninhaber im Vorteil sind, Praxen, die politische Ernennungen begünstigen und das öffentliche Vertrauen in die Verwaltung belasten. (vgl. OECD/SIGMA 2011a: 5). Besonders nach dem Regierungswechsel in Folge der Parlamentswahl 2005 war diese Praxis zu beobachten und hat sich seitdem verfestigt (vgl. OECD/SIGMA 2009b: 3). Der durchschnittliche Anteil der Stellen, die durch befristete Verträge nach dem Arbeitsrecht besetzt werden, liegt bei 20% (vgl. European Commission 2009: 9).

Eine Anstellung im öffentlichen Dienst scheint für junge Menschen attraktiv zu sein, mit dem Ziel, später besser bezahlte Stellen in der Privatwirtschaft anzunehmen. In den Jahren 2004 und 2005 hatte die Regierung den Versuch gemacht, auch junge Hochschulabsolventen, die ihre Ausbildung im Ausland erhalten hatten, zu einer Bewerbung zu bewegen. (vgl. OECD/SIGMA 2009b: 18).

Das Gesetz von 2003 zu „Rules of Ethics in Public Administration“ vermischt ethische und juristische Regeln und wird zudem oft ignoriert. Das Gesetz zu „Conflict of Interest“ von 2005 differenziert nicht zwischen Politikern und civil servants, was zu rechtlicher Unklarheit führt, mit unterschiedlicher Anwendung in der Praxis. Auch sind die Rollen der Institutionen, die

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

das Gesetz umsetzen sollen, nicht klar gegeneinander abgegrenzt (vgl. OECD/SIGMA 2009b: 3).

Die Kapazität des DoPA zur Einhaltung von civil service Verordnungen in den Ministerien wurde geschwächt durch einen häufigen Wechsel der Direktorenposition und den Verlust der Gesamtaufsicht über den civil service. Während das DoPA für das Management des Personalwesens für den civil service zuständig ist, ist als Kontrollmechanismus eine 2002 eingerichtete Civil Service Commission (CSC) vorgesehen, die dem Parlament berichtet. Die CSC hat die Aufgabe, als vorgerichtliche Instanz auf der Grundlage von Beschwerden von civil servants die Legalität der Managemententscheidungen zu überprüfen. Durch Probleme mit der Besetzung eines Mitgliedes der Civil Service Commission über einen längeren Zeitraum, war die Institution allerdings in ihrer Funktion eingeschränkt (vgl. OECD/SIGMA 2010a: 2).

Eine umfassende Funktionalreform hat in den Jahren 2005/2006 in den Ministerien stattgefunden als Folge der Parlamentswahl 2005, die das Machtverhältnis zwischen den beiden großen Parteien umkehrte. In den Jahren 2007/2008 wurden Stellen abgebaut. Dabei ging es auch um Kosteneinsparungen und Effektivitätssteigerung, aber ebenso um politische Entscheidungen. Die freigesetzten Personen wurden auf eine Warteliste für offene Stellen gesetzt und erhielten ihre Bezüge für ein Jahr weiter. Offen werdende Stellen wurden dennoch nicht aus dieser Warteliste nachbesetzt, sondern neue Ausschreibungen fanden statt (vgl. OECD/SIGMA 2009b: 23).

Das DoPA hat im Oktober 2010 ein „Concept Paper on a New Civil Service Law“ entworfen, das die bisherige Kritik aufnimmt und im Rahmen der PAR-Strategie die Europäischen Prinzipien und Standards besser berücksichtigt. Ein neues Gesetz liegt im Entwurf seit 2011 vor (vgl. OECD/SIGMA 2011a: 7); es ist angesichts der Blockadesituation im Parlament aber erst im Mai 2013 verabschiedet worden.

Zusammen mit der Verabschiedung des Gesetzes zum civil service wurde im Jahr 2000 ein Trainingsinstitut, das „Training Institute for Public Administration“ (TIPA), gegründet. TIPA wird von einem beratenden Gremium gelenkt, das sich aus Generalsekretären der Ministerien und Vertretern der Universitäten zusammensetzt, unter direkter Aufsicht des DoPA. Das Angebot umfasst generelle Lehr-Einheiten zur öffentlichen Verwaltung und Verwaltungsrecht sowie speziell zugeschnittene Kurse zu speziellen technischen Fragen, wie EU-Integration und öffentliche Finanzen. Eine Trainingsstrategie wurde verabschiedet, die die EU Integration als wichtiges Element hat. Entsprechende Trainingseinheiten wurden in 2005 begonnen. TIPA führt Kurse durch zu ethischen Standards und der Vermeidung von Conflicts of Interest, zunächst für die zentrale Ebene und seit 2007 auch für die lokalen Strukturen und für unabhängige Institutionen, z.B. das Office for Registration of Immovable Properties, die Agency for Restitution of Properties oder das Ministry of Education and Science (vgl. OECD/SIGMA 2009b: 13).

Zusammengefasst zeigt sich, dass die Verwaltungsentwicklung in Albanien seit dem Ende der Diktatur vor besonders großen Aufgaben stand. Dabei lag das Augenmerk in den 1990er Jahren vor allem in der Demokratisierung der zentralen staatlichen Strukturen. Gleichzeitig wurde eine Dezentralisierungsstrategie verfolgt, im Wesentlichen von US-amerikanischen

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

Hilfsorganisationen unterstützt. Diese parallel verlaufenden Entwicklungen waren nicht von ausreichenden finanziellen Zuweisungen an die lokale Ebene verbunden und die Entwicklung ist bis heute nicht konsolidiert. Erschwerend kommt in Albanien der Machtkampf zweier fast gleich starker Parteien hinzu, die in einem erbitterten Streit um die politische Vormachtstellung im Land kämpfen. Viele Reformprojekte werden behindert durch die daraus resultierende Blockadesituation, so zum Beispiel die überfällige Modernisierung der Gesetzgebung zum civil service. Im Zusammenhang mit dem erklärten Ziel des Landes, dem EU-Beitritt, gehen Lippenbekenntnisse zu Reformen fast immer einher mit nicht oder schwer durchsetzbaren Neuerungen.

In der Zusammenschau mit der historischen Verwaltungsentwicklung ist Stagnation ein wesentliches und auch aus der Zeit vor der Demokratie bekanntes Element. In dieser Situation arrangiert sich der Einzelne so gut es geht, um sein persönliches Umfeld zu gestalten. Das Gemeinwesen und gesellschaftliche Verantwortung entwickeln sich nicht wesentlich weiter. In diesem Sinne hat sich die Situation nicht substanziell von der Zeit unter der Diktatur oder der davor liegenden osmanischen Herrschaft verändert. Die Sozialisationszusammenhänge der Familie oder des Clans haben Bedeutung, während die Gesellschaft als Bezugspunkt wenig Stellenwert hat. Das Konzept verantwortlicher öffentlicher Verwaltung ist so nicht als allgemeiner Anspruch präsent und damit schwer durchsetzbar.

3.4 Fortschrittsberichte der EU

Die Fortschrittsberichte der EU werden jedes Jahr im Herbst veröffentlicht und die Fortschritte des Landes auf dem Weg der Annäherung an die EU werden beschrieben. Pro Jahr und pro Land werden diese Berichte über die (potenziellen) Beitrittskandidaten von der EU-Kommission verfasst und auf der Website der EU veröffentlicht. Sie sind eine der Grundlagen für den weiteren „Beitrittsfahrplan“ der Europäischen Kommission für die einzelnen Länder. Diese Fortschrittsberichte sind aber auch für alle anderen Akteure Grundlage für ihre (Finanz-)Hilfe für die Länder.

Im Wesentlichen sind die Berichte analog zu den einzelnen Kapiteln des *Acquis communautaire*, den es zu übernehmen gilt, strukturiert. Verwaltungsmodernisierung, die zunehmend als wichtiges Thema dieser Fortschrittsberichte anerkannt ist, kommt regelmäßig unter ‚politische Kriterien‘ am Anfang der Berichte zur Sprache. Unter diesem Gliederungspunkt enthalten die Berichte jeweils eine detaillierte Beschreibung des Fortschritts im Bereich Verwaltungsentwicklung. Weiterhin findet sich am Ende dieser Darstellung der Fortschritte in diesem Bereich eine Zusammenfassung zur Verwaltungsentwicklung. Dabei fällt auf, dass vor allem diese Zusammenfassung zur Verwaltungsentwicklung in der weiteren Verwertung der Fortschrittsberichte, auch durch andere Publikationen und Institutionen ihren Niederschlag findet. Zur Verdeutlichung werden in der folgenden Tabelle die Zusammenfassungen zur Verwaltungsentwicklung in den Untersuchungsländern für die Jahre 2006 bis 2012 wiedergegeben.

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

Table 3.7: Fortschrittsberichte der EU zur Verwaltungsentwicklung. Überblick 2006-2012

Jahr	Montenegro	Mazedonien	Albanien
2006	<p>Overall, efforts have been made on the side of the Government to upgrade the administrative capacity of Montenegro. But much remains to be done, notably in the areas of transparency and accountability, financial control, public procurement and budget management as well as management of public assets and licensing procedures. Appropriate resources need to be allocated to match the ambitions of Montenegro in this area. For the successful implementation of the SAA, Montenegro needs to upgrade its administrative capacity in the areas covered by the agreement.</p> <p>Particular attention should be paid to enhancing administrative capacity and law enforcement in the area of justice and home affairs, in particular concerning the fight against corruption and organised crime, as well as the protection of personal data (S.9)</p>	<p>Overall, reforms in the organisation of the public administration are taking place progressively and aim to improve management and increase transparency. However, implementing reforms in the administration and the reform of the police remain serious challenges (S.9).</p>	<p>The capacity of the Department of Public Administration to set common management strategies across the public administration remains limited. Career structures, career planning, salaries and performance management in the civil service and other public services remain poor. Political appointment of higher civil servants remains prevalent, restricting the growth of a professional senior civil service level (S.7).</p>
2007	<p>Overall, the process of strengthening the administrative and management capacity of the local authorities has been slow. The public administration remains weak and inefficient. Further efforts will be needed to ensure the impartiality of public administration and strengthen its capacity. Future work on decentralisation is expected to continue to strengthen local democracy, upgrade the administrative capacity of the municipalities and clarify sectoral responsibilities in a manner which permits oversight and transparency.</p> <p>The capacity of the municipalities for financial management, including public procurement, needs to be further improved. The process of putting together municipal budgets, including consolidation of revenue and an objective system for establishing and allocating grants, needs to be overhauled. Central government capacity for dealing with local government reform needs to be substantially strengthened (S.10).</p>	<p>Overall, reforms are gradually being implemented in the area of public administration. However, there have been limited results, in particular due to lack of a strong commitment to meet the announced objective of a more transparent, professional and depoliticised public administration and better organised public services. Public administration remains weak and inefficient. Implementation of the police reform is underway but still at an early stage (S.10).</p>	<p>Overall, the public administration is stabilising and becoming somewhat more focused. Further progress on strengthening the Department of Public Administration and ensuring competent, motivated and impartial staff is now needed (S.8).</p>

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

Table 3.7: (continued)

Jahr	Montenegro	Mazedonien	Albanien
2008	Overall, progress has been made in strengthening the legislative framework for the public administration. Some progress has been made in human resources management and local government reform. However, lack of human and financial resources combined with structural weaknesses and corruption continue to hamper the overall effectiveness of the public administration and, as a whole, administrative capacity remains limited (S.10).	Overall, some progress has been made in reforming public administration, which is a key priority of the Accession Partnership. However, greater priority needs to be given to establishing a public administration which is transparent, professional and free of political interference. In this area the country is at an early stage. Progress was made in implementing the law on police, which is a key priority of the Accession Partnership. Nonetheless, the politicisation of senior police officers is a serious concern. In this area the country partially meets its priorities (S.12).	Overall, the public administration is continuing to stabilise, but the lack of transparency and accountability in appointments is endangering its independence. What is now needed is to further strengthen public sector governance by enhancing the impartiality of public administration, a key European Partnership priority. Further progress is needed to establish an independent, merit-based, professional civil service (S.8).
2009	Overall, some progress has been made on strengthening the legislative framework for the public administration. There was some progress on human resources management but, due to the government's cost-cutting measures, there has been no overall strengthening of humanresources. Significant efforts are required to establish a professional, accountable, transparent and merit-based civil service, free of political interference. Further reform is required in the fields of financial control, public procurement and licensing procedures. To this effect, internal control mechanisms need to be established throughout the public administration. Efforts need to continue to prepare fully for implementation of the SAA by upgrading administrative capacity in the areas covered by the agreement (S.10).	Overall, some progress was made on implementing public administration reform, including reform of the civil service, which is a key priority of the Accession Partnership. The amendments to the Law on the civil service strengthened the provisions aiming to ensure merit based recruitment and promotion of civil servants. A functioning training system has been established and some additional staff has been allocated in key areas. However, further efforts to ensure transparency, professionalism and independence of public administration are required. Respect for the provisions and the spirit of the law needs to be ensured in practice. Further progress has been made as regards reform of the police, which is a key priority of the Accession Partnership. All the new local and regional commanders are operational, management has improved and the law on internal affairs has introduced a career system into the police service. The reform of the police is well advanced (S.13).	Overall, the legal framework for public administration reform is in place but the lack of transparency and accountability in appointments remains a key European Partnership priority to be addressed. Further progress is needed to establish an independent, merit-based and professional civil service, free of political interference. Full enforcement of the civil service Law and implementation of the Strategy for public administration reform will be key to progress in this regard (S.9).

Table 3.7: (continued)

Jahr	Montenegro	Mazedonien	Albanien
2010	<p>Overall, the public administration remains weak and highly politicised. The general administrative framework, including the Law on general administrative procedure and the Law on civil servants and state employees needs to be reviewed and adapted to European standards and principles. Administrative procedures are cumbersome and time-consuming and must be simplified. Transparency needs to be improved by facilitating access to public information including on economic governance and allocation of public assets.</p> <p>Significant efforts are still necessary by Montenegro to establish a sound and accountable public administration free of politicisation. The quality of legislation and of decisions and acts produced by the public administration needs to be considerably improved. This is inextricably linked to improving the quality, capacity and expertise of public servants, with the aid of merit-based recruitment and promotion and continuous training.</p> <p>Further considerable efforts to strengthen administrative capacity to deal with future EU accession obligations are needed (S.16).</p>	<p>Overall, there was some progress as regards reform of public administration, notably through the adoption of the Law on public servants. However, significant further efforts are needed to ensure the transparency, professionalism and independence of public administration. Respect of the legal framework needs to be ensured in practice, in particular as regards staff recruitment. The process of converting a large number of temporary posts into permanent ones in many cases did not provide for competitive and merit-based recruitments. Police reform has made further progress. The new Law on internal affairs entered into force and most necessary implementing legislation has been adopted (S.11).</p>	<p>Overall, the general administrative law framework and the civil service system are mostly in line with European principles and standards, although some gaps exist. Proper implementation of the legal framework remains a concern as does the lack of transparency and accountability in appointments and the politicisation of the public administration. Political will and strong efforts are necessary for the full implementation of the civil service law and progress with the public administration reform strategy, which are necessary for the establishment of a civil service that is independent, professional and based on merit. The pending election of a new Ombudsman as well as the insufficient respect of this institution's recommendations is of concern (S.17).</p>

Table 3.7: (continued)

Jahr	Montenegro	Mazedonien	Albanien
2011	<p>Overall, Montenegro has taken important steps to address the main challenges posed by the public administration reform. The Government adopted and started to implement a public administration reform strategy. An improved legal framework in the area of civil service and state administration aiming at efficiency, de-politicisation and merit-based recruitment has been adopted. Legislation regulating administrative procedures has been amended and a further comprehensive reform has been launched. The HRMA has been strengthened. Preparations for implementation of the adopted legislation have to be stepped up and focus on enforcing de-politicisation, professionalism and effectiveness and impartiality of the administration, including through merit-based recruitment and promotion. The capacity of the Ombudsman and of the State Audit Institution needs to be further enhanced. Implementation of the Public Administration Reform Strategy needs to take due account of the need to rationalise administrative structures and strengthen administrative capacity, notably in areas related to European integration, while ensuring the financial sustainability of public administration (S.9).</p>	<p>Overall, progress was made in the area of public administration reform in terms of policy coordination and legislative developments. A Ministry responsible for public administration reform was created and the Law on General Administrative Procedure was amended. An egovernment interoperability system was launched among several institutions. Progress in implementing the reforms was limited. Significant additional efforts are needed in order to guarantee transparency, professionalism and independence of the public administration in practice. Further improvements of the current legal framework are necessary, in particular as regards the Law on general administrative procedures (S.11).</p>	<p>Overall, despite some reform measures such as the Council of Ministers decision on structure and organisation of public bodies of June 2011, essential steps in public administration reform, which is a key priority of the Opinion, including amendments to the civil service law, have not been completed. Adoption of relevant legislation is pending and contingent on overcoming the persistent political stalemate. Implementation of the existing laws and administrative acts remains weak. In the institutional context, DOPA continues to lack sufficient authority to take up its role fully. Establishing an independent, merit-based and professional civil service free from political interference has yet to be achieved. Appointment of the Ombudsman is still pending (S.10).</p>

Table 3.7: (continued)

Jahr	Montenegro	Mazedonien	Albanien
2012	Overall, Montenegro has taken further steps to address the challenges of public administration reform. The legislative framework and the implementation of the recent legislation need to be improved, in a financially sustainable manner and with adequate verification mechanisms. The capacity of the Ombudsman has been reinforced but needs to be further enhanced (S.9).	Overall, there was some progress as regards public administration. Services to citizens were improved and e-government has been gradually introduced. Steps on fundamental reforms of the administrative framework and public and civil service have been launched. Additional efforts are needed to guarantee the transparency, professionalism and independence of the public administration. In particular, respect for the principle of merit-based recruitment together with the principle of equitable representation needs to be ensured (S.10).	Overall, there has been progress in public administration reform (a key priority of the opinion) mainly through the adoption of the Laws on Administrative Courts and on the Organisation and Functioning of Public Administration as well as through the appointment of the Ombudsman. It is now essential to adopt the amendments to the civil service Law. Further efforts are needed to implement the adopted legislation and administrative acts. The legislative and institutional framework for public administration is still marked by deficiencies that need to be addressed with a view to strengthening professionalism, depoliticisation, meritocracy, transparency and accountability (S.10).

(Quelle: European Commission: Progress Report Montenegro 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012; Progress Report Macedonia 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012; Progress Report Albania 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, jeweils unter Political Criteria, Public Administration, Overall Assessment. Graue Unterlegungen durch die Autorin dieser Arbeit)

Aus diesem Überblick geht hervor, dass in diesen Zusammenfassungen zu den politischen Kriterien, unter dem Gliederungspunkt Verwaltungsentwicklung der civil service eines der evaluierten Elemente ist. In fast allen Zusammenfassungen der Jahre 2006-2012 wird für den civil service der Untersuchungsländer die Notwendigkeit zu verbesserter Professionalisierung und politischer Neutralität herausgestellt (entsprechende Stellen in Abbildung xx grau unterlegt). Diese Problematik ist sicherlich eine der wesentlichen in den Ländern des Westlichen Balkans, dennoch überrascht die starke Konzentration auf diesen einen Punkt. Die Berichte werden international und national im politischen Zusammenhang von einem breiten Publikum rezipiert. Es besteht die Gefahr, dass dabei nur diese Zusammenfassungen (conclusions) ins Bewusstsein der Rezipienten gelangen. Es sind vor allem die zusammenfassenden Beurteilungen, die in anderen Berichten und Analysen weiterverarbeitet werden.

3.5 Zusammenfassende Übersicht zum Stand der aktuellen Entwicklung

Betrachtet man die Einzelergebnisse für die drei Untersuchungsstaaten im Zusammenhang, so zeigt sich, dass in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben für Montenegro und Mazedonien die Praxis des sozialistischen Jugoslawien Fortbestand hat. Eine klare Unterscheidung in

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben durch civil servants im Gegensatz zu anderen Staatsbediensteten findet in der Praxis nicht statt. Die Tradition, in der beide Gruppen keiner deutlichen Trennung unterlagen, setzt sich fort, wenngleich die aktuelle Gesetzgebung z.T. eine Unterscheidung in civil servants und andere Staatsbedienstete vorsieht. In Mazedonien und Albanien ist weiterhin zu beobachten, dass mit temporären Stellenbesetzungen, die später in reguläre Stellen umgewandelt werden, die höheren Anforderungen an civil servants umgangen werden. Diese Praxen werden auch genutzt, um politischen Einfluss der jeweiligen Regierungsmehrheit in der öffentlichen Verwaltung geltend zu machen. In der Zusammenschau mit dem historischen Teil der vorliegenden Arbeit wird deutlich, dass politische Einflussnahmen auf die Stellenbesetzungen in der öffentlichen Verwaltung in Zusammenhang gesehen werden können mit der politischen Kontrolle der Partei bis in die Kommunen, wie für Jugoslawien gezeigt werden konnte. Im kommunistischen Albanien war die öffentliche Aufgabenerfüllung stark zentralistisch organisiert und ebenfalls von Loyalität der Partei gegenüber geprägt.

Die Europäische Union spricht in ihren regelmäßigen Fortschrittsberichten die aktuell wahrgenommenen Missstände an. Dabei wird vor allem auf die Politisierung der öffentlichen Verwaltung hingewiesen, die einem modernen Staatsverständnis, angelehnt an Werte der EU, im Wege steht. Dieser Befund zieht sich unverändert durch die Fortschrittsberichte seit 2006.

In der Zusammenschau mit den historischen Befunden ist auch interessant, dass in Montenegro mit historisch vergleichsweise starkem österreichisch-ungarischem Einfluss die Verwaltungsgerichtsbarkeit vergleichsweise modern ausgestaltet ist. Dagegen ist das Konzept der Verwaltungsüberprüfung in Albanien, das historisch vor allem osmanischen und kommunistischen Einflüssen ausgesetzt war, auch heute noch sehr gering entwickelt.

Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden die wesentlichen Ergebnisse stichwortartig in der folgenden Tabelle zusammengefasst:

Tabelle 3.8: Schematische Darstellung zur Verwaltungsentwicklung der Untersuchungsländer

	Montenegro	Mazedonien	Albanien
Selbständig seit	2006 (vorher Staatenunion mit Serbien)	1991	1001
Größe Quadratkilometer	13.812	25.713	28.748
Einwohner	ca. 600.000	ca. 2 Mio.	ca. 3,6 Mio.
BIP 2010 in Millionen €	4.111,1	9.189,5	11.786,1

Tabelle 3.8: (continued)

	Montenegro	Mazedonien	Albanien
Basismerkmale des Regierungssystems	Parlament mit 81 Abgeordneten. Parlamentswahlen alle vier Jahre. Verhältniswahl mit einer landesweiten, geschlossenen Liste.	Parlament mit 123 Abgeordneten. Parlamentswahlen alle vier Jahre Verhältniswahl in 6 Wahlbezirken.	Parlament mit 140 Abgeordneten. Parlamentswahlen alle vier Jahre. Verhältniswahl in 12 Wahlbezirken mit geschlossenen Listen.
Staatsaufbau und nationales Verwaltungsprofil	PAR seit 2003 wesentliche Gesetze verabschiedet. Neue PAR-Strategie 2011. Verwaltungsgerichtsbarkeit. PAR-Koordination bei Innenministerium. Starke Förderung der Verwaltungsmodernisierung durch EUProgramme.	PAR-Strategie 1999 und erneuert 2010. PAR-Koordination zunächst im Justizministerium, ab 2011 Ministerium für Verwaltung und Information.	PAR-Strategie von 1997. Verwaltungsgerichtsbarkeit erst 2012 eingeführt. PAR-Koordination durch Department of Public Administration unter Premierminister, seit 2005 unter Innenministerium.
Subnational-dezentrale Verwaltungs-ebene	Zwei Ebenen der öffentlichen Verwaltung. 21 Gemeinden. Dezentralisierung Teil des EU Konzeptes zu PAR. Dezentralisierung ohne entsprechende fiskalische Ausstattung.	Zwei Ebenen der öffentlichen Verwaltung 84 Gemeinden. Dezentralisierung ohne entsprechende fiskalische Ausstattung.	Drei Ebenen der öffentlichen Verwaltung. 12 Regionen und 373 Gemeinden. Dezentralisierung ohne entsprechende fiskalische Ausstattung.

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

Tabelle 3.8: (continued)

	Montenegro	Mazedonien	Albanien
Öffentlicher Dienst	Keine Trennung zwischen civil servants und state employees. Human Resources Management Agency (ab 2004). Neues Gesetz zu meritokratischem civil service soll 2013 in Kraft treten.	Keine klare Aufgabentrennung von civil servants und state employees in der Praxis. Civil Servants Agency (ab 2000). Temporäre Verträge in der öffentlichen Verwaltung unter Umgehung rechtlicher Bestimmungen.	Trennung in civil servants und public employees. Praxis der temporären Stellenbesetzungen und damit Umgehung der Gesetzgebung zum civil service. Neues Gesetz zum civil service 2013 verabschiedet, bislang keine Implementierung.
Verwaltungseinflüsse in der Vergangenheit	Österreich-Ungarn K.u.k. Militärverwaltung Sozialistische Verwaltung	Osmanisches Reich Bulgarien, Griechenland, K.u.k. Militärverwaltung Sozialistische Verwaltung	Osmanisches Reich Kommunistische Verwaltung
EU-Beitritt beantragt	2008	2004	2009
Einschätzung durch EU	Kandidatenstatus (2010)	Kandidatenstatus (2005)	Potenzieller Kandidatenstatus
Hauptprobleme	Sehr kleines Land. Starke Auswirkungen der Finanzkrise. Politische Einflussnahme auf Stellenbesetzungen in der öffentlichen Verwaltung.	Kleines Land. Namensstreit mit Griechenland. Minderheitenproblematik mit Auswirkungen auf öffentliche Verwaltung. Politische Einflussnahme auf Stellenbesetzungen in der öffentlichen Verwaltung.	Kleines Land. Politische Polarisierung und Gefahr parlamentarischer Blockade. Politische Einflussnahme auf Stellenbesetzungen in der öffentlichen Verwaltung. Schwache Implementierung von Gesetzen.

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Aus dieser Tabelle wird erkennbar, dass es sich bei den drei Untersuchungsländern um kleine bis sehr kleine Staaten handelt. Es wird deutlich, dass die drei Untersuchungsländer zum

3 Die Ausgangslage auf dem Westbalkan

Teil unterschiedlichen und zum Teil ähnlichen historischen Einflüssen ausgesetzt waren, die sich auch in der Verwaltungsentwicklung spiegelten. In der Zeit seit der Demokratisierung, also seit Anfang der 1990er Jahre haben externe Akteure, vor allem die EU und die USA auch auf die Modernisierung der Verwaltung Einfluss genommen, bislang mit mäßigen Erfolg, wie aus den regelmäßigen EU-Fortschrittsberichten erkennbar. Während gewisse Fortschritte benannt werden, ergibt sich ein insgesamt stagnierendes Bild in Bezug auf die Modernisierung und vor allem Professionalisierung der Verwaltung. Es stellt sich also die Frage, wie die öffentliche Verwaltung in den Untersuchungsländern für einen EU-Beitritt besser vorbereitet werden kann.

Mit Bezug auf das weitere Verfahren des eventuellen EU-Beitritts dieser Staaten verbleiben Fragen dazu, wie die EU ihre Unterstützung der Verwaltungsentwicklung verbessern kann. Dabei interessieren sowohl die Einschätzung der bisherigen Arbeit der EU zur Verwaltungsentwicklung in den Untersuchungsländern, aber auch Anregungen für die zukünftige Unterstützung der öffentlichen Verwaltung. Diese Fragen sollen in Interviews mit entsprechend tätigen Experten weiter geklärt werden. Aufbauend auf den bisherigen Erkenntnissen der Arbeit wurden Interviewfragen entwickelt.

A Questionnaire EU-officials, enlargement experts in the area of Public Administration Reform

1. Which topics/areas are presently dealt with as a priority by the EU regarding Public Administration Reform in Albania/Macedonia and Montenegro? What are the developments you see there?
2. Do you think the EU approach regarding Public Administration Reform in Albania, Macedonia and Montenegro is adequate? Or should other aspects be included from your point of view?
3. Do you perceive differences in the EU approach compared with the experience with PAR during the last wave of enlargement?
4. The literature on enlargement sometimes argues with the legacy theory, in particular regarding the last wave of enlargement. Meaning that structures of previous regime set-ups have an influence on the present development of Public Administration Reform. What is your view on this issue regarding Albania/Macedonia and Montenegro?
5. How do you assess the cooperation within the EU Commission regarding Public Administration reform in Albania/Macedonia and Montenegro with the different Units, DG Enlargement, country desks, special PAR Unit and DG Admin?
6. Public Administration Reform is not a separate chapter in the Acquis. Should it be a separate chapter?
7. What is your take on the Treaty of Lisbon regarding Public Administration reform? Does the Lisbon Treaty lead to a different approach of the EU towards Public Administration Reform in the candidate and potential candidate countries?
8. How do you asses the EU-Instruments to promote Public Administration Reform in Albania/Macedonia and Montenegro as regards quantity and effectiveness: Differentiate per country, if possible CARDS (phased out) Twinning Twinning light TAIEX IPA Did I forget to mention an instrument that is relevant? 9. Are these programmes well designed for the needs of PAR in Albania/Macedonia and Montenegro or do you perceive a need for adjustment in any of them? (Content or technical)
10. In your opinion, are there obstacles to PAR in Albania/Macedonia and Montenegro? And what would be necessary for successful PAR in Albania/Macedonia and Montenegro?
11. Which other institutions/organizations or bilateral donors are important in regards to PAR in Albania/Macedonia and Montenegro? How do you asses their impact on PAR in the three countries?

12. Who is responsible for co-ordinating the PAR activities of all the different donors in Albania, Macedonia and Montenegro and what is happening in this respect at the moment?
13. Should the EU have additional or other priorities in future PAR programming in Albania, Macedonia and Montenegro.
14. Is there anything else that is important in the context of my research that you would like to comment on?

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

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

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

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

EC official, DG ELRG Evaluation Unit team: One of the goals is to install democratic stability in these countries with functioning institutions. The institutions we focus on are very much in the sector Justice and Home Affairs and institutions linked to democratic stability. Quite a few of the PAR projects focus on institutional structures and their ability to implement community law. Not in all of the countries we are using all of the instruments. In Montenegro,

we are not using Twinning as heavily as in Albania, for example. Twinning is very helpful if you have counterparts in the host country administration. If you do not have that, the results of the projects can be in question. Montenegro is a small country with fewer and smaller institutions and right now, they are very much stretched with their engagement in the pre-accession process. And we know that from the past, even for Slovenia that this is always an extra strain on a small country. So, of course we are careful not to force too many heavy projects on them.

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

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

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

realm of Rule of Law/Good Governance and PAR.

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

EC official, DG ELARG PAR Coordination team: The discussion is what comes first, legislation or culture. You can say that culture is affected by the laws and by enacting new laws, good laws you can influence and bring about change in a country. Another approach is based on trying to draft strategies for change, listing the objectives, and having an action plan with everything carried out according to that plan. But it did not always work like that. Maybe the strategies themselves were not professional. Maybe important elements of a strategy were missing, like a clear definition of the objectives and a realistic, continuously monitored action plan. Sometimes, the scope of PAR and governance were not defined. There is no dedicated Acquis chapter on PAR and thus, no framework for discussions. Fortunately, there seems to be growing awareness, even without Acquis. And in the case of Macedonia, there is a new high-level working group on PAR. Also checks and balances are very important. Institutions to deal with complaints against the public administration or the government, reform of the ombudsperson institution, but also external audit with Supreme Audit Institutions. According to international standards, a supreme audit should also carry out performance audits of government programmes and activities. While this is just starting for some of these countries, it will contribute to the reform in PA.

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

EC official, DG ELARG Evaluation Unit team: We are at the moment looking at the way

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

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

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

EC official, DG ELARG Montenegro team: Montenegro is a special case. Reports mention the poor administrative capacity, but it does have an administration that corresponds to the

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

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

EC official, DG ELARG PAR Coordination team: Yes, as a conclusion from the last wave, we issued a renewed consensus in our enlargement strategy that was issued and adopted in 2006. We focus on a stricter conditionality in all phases of the process, because we realized that in the previous enlargement rounds, we were not as strict as we should have been perhaps, in particular with these two countries that became members in 2007. We also realized that we need to address difficult issues, not only when it comes to judicial reforms, but PAR in general and the fight against corruption much earlier in the enlargement process. This message has been repeated in the following enlargement papers. In the last one for 2009, there was even a special section dedicated to the rule of law. And under a heading 'bringing the citizens and administration closer to the EU', the Commission stated that it will continue to pay close attention to the existence of a professional and functioning PA in line with the focus on basic governance issues.

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

of state are still rather weak, and democratic culture and the rule of law culture have not fully been internalized. I do not think the Commissions assistance either in terms of its prioritization or in terms of its delivery mechanisms have been sufficiently adapted to these circumstances.

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

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

EC official, DG ELARG Albania team: I think in general, yes. This is also a general comment on the political criteria. Of course we have learnt our lessons from the fifth enlargement. We are at an earlier stage addressing certain issues and that includes of course the rule of law, corruption and organized crime. Within this, it is also about governance in these institutions. And also, we do now establish certain targets that need to be reached before we start negotiations. You can see this already in Macedonia, not immediately the opinion,

but what was published shortly after. The opinion itself does not give key priorities, but the accession partnership or European partnership do. For Macedonia we have the opinion 2005, and in 2008 we have the updated accession partnership with key priorities that need to be fulfilled before the country can start negotiations. This is a model that could be pursued, which is presently discussed. The philosophy in any case is there. We will want to see the issues addressed at a much earlier stage, even before negotiations start and that could include the priority on public administration.

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

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

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

OECD/SIGMA team: The recent Sigma paper No. 44 on civil service reform in the CEECs after accession, does not very much support the legacy theory. But intuitively, the legacy theory must mean something. Probably what the legacy theory does not predict in the CEECs is the differences. But if you take legacy as very basic concept, with these countries starting from a communist system of governance and then switching to a democratic, market oriented, rule of law one, then the legacy theory is an underlying idea, which we have to take into consideration all the time. I think legacy theory in the Balkans is very important, but legacies are different. For example in Serbia and Montenegro, the sanctions regime and the way the states were forced to operate under the sanctions, have an enduring effect. In Albania it

is necessary to keep in mind, the harshness of the regime before compared to what was happening in the rest of the Balkans. The rest of the Balkans were relatively open, whereas Albania was totally closed. 16 years on, the legacies are still there in people's mentalities. They are still there in people's understanding of law, both citizens and power elites. And power elites still understand themselves as the architects of law, but not the subjects of law. Now, some of that goes back to pre-communist legacies. That takes you into the area of social, cultural explanations, which is very, very difficult to handle. You have the Austrian/Turkish legacy, we have the communist legacy and we have the post-communist legacy, because after all it is now 20 years after the wall fell. Some of these countries then went through conflict, some of them were under regimes like those of Milosevic and Tudjman, which introduced their own legacies into the system and which stay on in terms of criminal networks and oligarchic arrangements. So, as I said legacies are a very complicated topic. I think you can talk about a sort of substrate, but I think it is very difficult to use legacies for identifying differences.

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

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

EC official, DG ELARG Albania team: More than a legacy in the structure, there is a legacy in the culture. In Albania probably more so than in any other country. You have a legacy of

respect of the highest authority being the only institution that can change things. Although you have that in all ex-communist countries, you have that very strongly still in Albania. So, it is culture more than structures, I would say.

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

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

EC official, DG ELARG PAR Coordination team: There is very close cooperation within DG Enlargement. There is dedicated country desk for each country and the Delegations in each of the countries. We have the coordination unit both for the political side for producing the annual progress reports, which is unit A1, and unit D1 for the instruments and contracts, which is responsible for correct application of the financial instruments, especially the IPA-Instrument. Take for example financial assistance, there unit D1 regularly organizes meetings, here in Brussels mostly, with the heads of the operational sections in the Delegations. They are constantly kept updated on everything here. There are a number of PAR IPA-projects in each country. IPA projects do not need to be linked to an Acquis chapter; they can also target political criteria. There is a long programming-process, where all the stakeholders, first of all the national authorities themselves, then the Delegations are involved. One important new element in the whole process was when DG Enlargement about three years ago established a so called quality support group (QSG) where drafts of project fiches, which later will be part of the annual national programmes of the countries are discussed quite in detail and are circulated in various units. The aim is to ensure that we plan projects with IPA-support for those areas where we find gaps, where there is a need for reform or a need for institution building. Overall, there are people responsible for financial assistance and others more responsible for the political dialogue.

OECD/SIGMA team: We need to make a clear distinction between the political discourse

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

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

EC official, DG ELARG Former Yugoslav Republic of Macedonia: We have a system of so called chapter desks. For every chapter of the Acquis, like agriculture or fisheries, you have someone in DG Enlargement, who is getting the overview of all countries on that chapter. Somebody will be dealing with Albania, but there is also somebody looking at a chapter in all the countries. This is to make sure there is consistency of approach. We did not have anybody specifically for PAR as it is not a chapter. SIGMA is sub contracted to do work on PA, as we do not have the capacity. For the time being, I am in touch with DG HR, SIGMA, the PAR Coordinator and DG Justice, as DG Justice is the one dealing with aspects of corruption for example. I am in touch with DG Budget on issues of Public Finance and DG Market on public procurement, even with OLAF on issues of anti-fraud. So, because there was and still is no single formal platform on these issues, it has been covered in bits and pieces and other fora.

EC official, DG ELARG Albania team: Within DG Enlargement there is certainly an increasing attempt to make sense and logic out of this area, which is a horizontal area rather than a specific sector. There is one person in DG ELARG as a sort of horizontal guidance person; also, there has been a working group, so here is some attempt to get the theory right and in this context there has been an increasing cooperation with DG HR. For the upcoming opinion, we have contributions from the line DGs. You have structural funds as well as financial assistance to the “administrative capacity programme”. We, together with the Delegations, are interested not only in the Justice sector, but also the reform issues, synergies and good governance.

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

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

EC official, DG ELARG PAR Coordination team: When we talk about the Acquis, it is something constantly evolving. Some of these chapters or even the majority are not necessarily based on hard Acquis, EU legislation, EU directives and so on. Some of the chapters appear to be soft in character, meaning that they sometimes refer to international agreements, standards, conventions or treaties issued by other bodies, such as the CoE. The issue of creating a new chapter on PAR is currently not realistic because there are complex legal and procedural matters and there was also a feeling that it would not be right to add a new chapter as if we would make it more difficult for the new candidate countries compared to the previous ones. Also, there was the argument that perhaps the member states, who would decide on the change in the Acquis might object, because it has at least indirect implications for them. How does it look like if we in a chapter request certain PA reforms, which perhaps are not in place in the MS themselves? But even in the absence of a formal chapter, we can increase the profile of PAR. That means to really discuss it, to conduct a political dialogue with the candidate countries as we do with the chapters. And I think that the fact that we have taken the trouble

to list priorities in the Partnership Agreements relating to PAR and to form indicators, shows that this can be done and it is logical to enhance the dialogue on PAR.

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

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

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

EC official, DG ELARG Albania team: No, it is not a separate chapter, but plays a very important role in the political criteria and now the important question is, how much is it an important factor in chapter 23, Justice and Home Affairs. Also other chapters are relevant, like financial control or procurement. But under political criteria we look more at the overarching issues like civil service reform and good governance. Should it be a separate chapter, I don't

know. If it would be a separate chapter, it would take out from other chapters and that would not be possible, thus I would say no, but should it be strengthened also in the chapter parts? There, I would say yes. We also have to find guidance and incentives after the opening of negotiations and not stop after we evaluated it. PAR is an overall process and does not stop there.

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

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

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

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

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

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

EC official, DG ELARG PAR Coordination team: Twinning and TAIEX were from the start, intended for Acquis-specific issues regarding institution building and not so much for PAR. I would think that the number of activities under Twinning and TAIEX related to PAR are relatively few. I would add two other aspects here: Which are the right instruments to use for certain types of institution building? In which order should they be used? I think that the TAIEX instrument, which is one of the instruments to finance seminars, study trips and expert visits for a few days, is an instrument that could be used so to say to prepare more large scale projects, like assistance, the same with some of SIGMA's technical assistance. So, in principle all the instruments complement each other. Regarding Twinning, what happens very often is that we do not so much transfer common European standards, but that in practice specific

MS send Twinners to a candidate country and they are transferring the models in their own countries. But sometimes these models conform to good or even best European standard. For example in external audit, there is support to build up capacity of Supreme Audit Institutions, and there I got the impression that two countries are more involved than others, namely Sweden and the UK. The SAIs in these two countries have a good reputation.

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

EC official, DG ELARG Former Yugoslav Republic of Macedonia team: They are popular in the country, but it is difficult to compare as they are a bit different in nature. TA are classical projects more expensive and more long term and TAIEX was designed to be user friendly and it is very much used, but it is difficult to asses what the impact directly is. It brings people together from the country to Brussels for example to meet experts or to member states; you can organize short workshops and seminars. So, I think they had their own contribution to the process and they contribute to a better understanding what the Acquis is and it also helps, especially TAIEX; for people to be exposed to the EU way of dealing with things, which is

useful. Of course IPA are bigger scale and longer term projects. And for a Twinning, it would mean for example helping to draft a law or streamline the structure of a unit. This Twinning has to respond to the needs that have been identified, in the progress reports. It is not that they can come and do whatever they want to do. The MS is financing it and it is then up to the MS, but as they are so much involved in the assessment of the progress, they would very much follow the same interest in what needs to be done.

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

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

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

EC official, DG ELARG PAR Coordination team: I can imagine that generally speaking in the countries that the procedures are felt to be cumbersome or bureaucratic. But on the other hand, the Commission has a constant dialogue on improving the programmes and trying to reduce red tape or procedures, which result in delays and so on. The IPA-Regulation, when it entered into force in 2007, it was supposed to streamline previous regulations on financial assistance to candidate countries. And there were a lot of discussions on how to do that. Generally speaking, I think that our new rules and programmes are better designed, not only for the needs of PAR, but for all assistance needs in the enlargement process. There is perhaps one area, where things have to be improved and that is the area of donor coordination. Which is also, by the way, mentioned in the IPA regulation. We are very much aware of the latest Developments in that respect, the Paris Declaration on Aid Effectiveness and how to value that in our context of EU-Integration. To give you one example, DG Enlargement has initiated

a discussion and process on how to apply a sector approach or programme based approach, and also whether assistance to PAR fits to that approach. The easiest you can apply the sector approach to is to technical sectors like education or transport, where we usually only have one main stakeholder, one ministry in charge. It is a bit different with PAR, which is a kind of cross-cutting sector, making it more difficult. The discussion now is that at least we could select PAR in one or two countries as a sort of pilot sector for this approach. If we do that, we can learn a lot to design assistance to PAR better to the needs of the country and also to avoid a kind of overlap with other donors.

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

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

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

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

EC official, DG ELARG Montenegro team: It depends on what you want to achieve. CARDS

was a different tool, more geared towards reconstruction and infrastructures. It evolved and progressively included PAR in the programmes. In general, IPA is an adequate tool, which can be adjusted to the needs and much appreciated.

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

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

OECD/SIGMA team: I think the basic obstacle is that the people do not want it in the countries themselves. It is also a question of supply and demand. PAR is basically supply driven. The typical approach is that a project will provide lots of professional civil servants and therefore there will be a demand for them. Regarding service delivery, clients want, it probably. But even there I am not too sure, as they probably do not know what it means. They never had it, so they do not know what it means. Point two is that I do not think that we adapt our notion about service delivery to the basic problems in these countries. For example, one of the typical ideas about service delivery is about turnaround for decision making. Time is money, business need decisions quickly. If you are in a situation, where you have no legal predictability, no reliability about implementation of the law and administrative decision making, maybe getting the wrong decision quicker is actually not what you want; you may be happier to wait to get the “right” decision (i.e. the legal one). There may be demand from

society, but whether political, administrative and business elites are interested in PAR, I am not so sure. I think you can not reform PA by PAR. We should look at new ways of dealing with it and in certain countries think about consolidating the basic functions of the state, which may require changing the PA. I do not think PAR is treated sufficiently politically and it is the political economy of PAR that is missing. It is treated as a technical issue, which it is not.

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

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

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

The strong sense of authority of the highest person Sand non-transparency has to change.

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

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

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

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

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

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

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

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

self-government level.

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

EC official, DG ELARG PAR Coordination team: In principle, it should be the country itself, the government, to coordinate the assistance from all the different donors, in line with the ownership principle of the Paris Declaration on Aid Effectiveness. There are different mechanisms in place in all countries for coordinating assistance including also assistance to PAR. Albania for example put in place a new fast tracking mechanism and I think there are similar mechanisms in the two other countries. We in DG Enlargement carried out an evaluation on donor coordination in 2008 and there we have descriptions on the issue in all three countries. Of course since then things have developed and have been improved.

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

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

horizontal issues, as you get involved in politics. With the sector-approach, we are trying to streamline the assistance.

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

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

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

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

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

OECD/SIGMA team: I think the EU should be much more concerned about administrative justice than they are. They are of course concerned about the penal aspects, but they should be much more concerned about administrative justice decision making and financial issues. Also, the EU should focus on some of the governance issues, including on the incentives for

individuals and MPs and the capacities of Parliament. And the EU should think about PAR as a support to policy, rather than as PAR as a policy in its own right, because I don't think that approach is very effective.

EC official, DG ELARG Evaluation Unit team: Given the amount of funds, we can not tackle all the issues at once. Kosovo is a good example, where we came up with a very narrow list of sectors, three or four. I think it makes sense to have a sequenced approach, as with the sectors. Justice and Home Affairs is a very important sector in that respect. If you tackle brain drain and corruption and all of the main issues and have these out of the way, the other sectors should be easier to reform as well. **EC official, DG ELARG Former Yugoslav Republic of Macedonia team:** I think we are fine, we identified what our priorities are, so I do not think there will be any new revealing discoveries, what would be the core of the problem. I think that if we stick to these principles of independent, non-political and service oriented PA, this leads us of course to questions of recruitment and career. I think, if we make progress in this part, we do not have to look anywhere else.

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

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

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

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

OECD/SIGMA team: I think your questions are relatively light on substance and I think it is very difficult to discuss. If you took out the word "PAR" and replaced it with "environmental policy", would your questions still make sense? I suspect yes. But I think PAR has some very specific characteristics. I think that you have to understand the nature of PAR; we are now trying to call it PGR, Public Governance Reform, as being distinct from other sectors. Perhaps what I touched upon is the political economy as important to look at. I think we

have discussed some aspects in respect to service delivery, but I do not think this captures the political economy.(Reference to Merilee Grindle, the “good enough governance” debate and Sue Unwin the debate on “drivers of reform” as well as donor interest in political economy issues). I think PAR could benefit enormously from such thinking, why things work and why things don’t work and what drivers you could pursue in order to pursue PAR, for example business interests, although business interests in many countries it turns out that they are not so forceful, because of the oligarchization, but that is the sort of discussion. I think we are implicitly asking countries to go far too quickly and to go too far. Societies are not ready for that sort of adaptation. And I think that one issue that needs to be addressed is the economics, especially in light of the economic crisis. Many of the things that donors are trying to push on them, actually cost too much for them and are not tested. But there is a larger issue, which is (it was the same for the CEECs) that these countries are all poor and have poor state resources. We are asking them to put in place PAs and laws, which are designed for the rich Northern Europeans, but they do not have the tax base to finance that. So we are creating implementation gaps. The second point on that is that our laws, our institutions and our economies developed organically. We are now talking to countries with weak, poor states and asking them to put in place laws for which they do not have the economic or institutional support and so again we are driving implementation gaps. And as a result, what you see is legal formalism. They will produce things according to their perceptions of what we want, with very little sense of ownership or intention to implement. And one last thing that I can think of is that you have three countries that are all small and Montenegro is tiny. Smallness has absolute limits that is to say, even if these countries were rich and did not have the financing gap, you would still find it difficult in Montenegro to develop all the implementation instruments that we require. That is one of the reasons we are doing some analysis on the EI in small states and rationalization of requirements.

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

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

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

EC official, DG ELARG, Montenegro team: Regarding PAR, the most important issue is the civil service, and some ministries are interested, such as those in charge of Police, Human

Anhang B, Frage Nr. B.14

Resources and Social issues. On other issues like Health, there is not much Acquis and the EU needs to make sure that other donors do complement EU funding, which is more towards Acquis issues.

C Questionnaire Public Administration Reform experts in Albania, FYROM, Montenegro

1. Which main topics/areas in the context of Public Administration Reform are presently dealt with as a priority by Albania/Montenegro/FYROM?
2. Is the institution/structure dealing with PAR adequate for the tasks ahead?
3. In your opinion, are there obstacles to PAR in Albania/Macedonia and Montenegro? And what would be necessary for successful PAR in Albania/Macedonia and Montenegro?
4. Public Administration Reform is not a separate chapter in the Acquis. Should it be a separate chapter?
5. How do you assess the cooperation within the EU regarding Public Administration Reform in Albania/Macedonia and Montenegro
6. Do you think the EU approach regarding Public Administration Reform in Albania, Macedonia and Montenegro is adequate? Or should other aspects be included from your point of view?
7. What is your opinion, how does the new IPA instrument work for PAR in Albania, Montenegro and Macedonia? Examples?
8. Is this programme well designed for the needs of PAR in Albania/Macedonia and Montenegro or do you perceive a need for adjustment ? (Content or technical)
9. Which other institutions/organizations or bilateral donors apart from the EU are important in regards to PAR in Albania/Macedonia and Montenegro? How do you asses their impact on PAR?
10. Who is responsible for co-ordinating the PAR activities of all the different donors in Albania, Macedonia and Montenegro and what is happening in this respect at the moment?
11. Should the EU have additional or other priorities in future PAR programming in Albania, Macedonia and Montenegro.

Anhang B, Frage Nr. B.14

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

D Interview with Public Administration Reform experts in Albania, Macedonia, Montenegro

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

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

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

independent institution. The problem is not the law, but the mentality of dealing with this issue and that is the biggest concern. Also, a lot of judicial decisions withholding the requests of former employees are not implemented by state institutions.

Official, Macedonia: We have 10.000 civil servants at central level and 3.000 at local level. This is one tenth of the whole number of approx 100,000 public employees. The government just adopted a new PAR strategy at the end of 2010. The main focus will be on the further professionalization and depolitization of the PA. Every year we receive from Brussels the criticism about the politicization of the administration, which exists in reality; we can not deny it especially outside of the civil service, where the rules for employment are basically non-existent. We are using the general labour code, which does not give anything in terms of criteria for selection. The head of a hospital can hire and dismiss at any time. This is not the case in the civil service, where we have since 2000 very precise and detailed regulations. Unfortunately, even there, the CSA was not able to defend the system from political influence. In particular during the past years, this political influence has become enormous and the Civil Servants Agency (CSA) has failed to defend the system from this type of interference. The CSA will continue more as an operational body rather than as a policy making body as before 2010, when the Agency was responsible for the policies on the rights and duties of the civil servants. Having in mind that the new ministry of administration is under the same roof with information society, one of the issues would be to further E-government implementation.

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

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

these issues.

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

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

Official, Albania: The Department of Public Administration (DOPA) was created 16 years ago under the Prime Minister's office and since then the capacities have increased from 3 staff working on PAR to 22. Since 2006 DOPA is under the Ministry of Interior. There are three directories, one for organizational structures and salary reform of the whole Public Administration (approx. 90,000 public employees, of which 6,000 are civil servants) including independent agencies. The second directory works on recruitment of the civil service, in particular line ministries and council of ministers, but also on the policies of the civil service. The third directory is the IT department dealing mostly with the register of public employees. We are working together with the Agency for Information Society on constructing a data centre for all institutions dealing with PA and a gov-net structure is presently being developed linking all 12 prefectures to it. In the municipalities and cities there are 50,000 public employees. These do not fall under the government. Of course they are obliged to implement the law on civil service and on procedures, but they are not under the responsibility of the government. These are not controlled in the sense that DOPA is controlling the line ministries. Prefects are also not part of the civil service. **NGO representative, Albania:** If we look at the central level, the structure is clear with DOPA they have to draft and facilitate the reform and also to guard the implementation of the law, but in practice this is difficult after the changes in 2005, when the Ministry of Interior included the DOPA as a subordinate agency thus downgrading the role of this institution. Now, every decision and even every official correspondence has to be passed through the Minister. In the previous period, when DOPA was located at the Prime Minister's Office it had a high degree of autonomy and could enforce decisions with support from the State Minister and line ministries. At the local level, it is even more problematic, as most institutions, municipalities or communes have very few resources. In municipalities there still is the problem that the Head of the municipality can decide on the important positions in that municipality. There is not such a clear division as in other institutions at the

central level for the political part and the technical part of the institution. **Official, Former Yugoslav Republic of Macedonia:** This was a major issue, which led us to the establishment of the ministry. Until 2006 there was a structure for co-ordination of all activities, but in the latest review, which we did in 2005/6, the government adopted a very clear structure with very clear responsibilities. The political responsibility was very precisely identified with the Prime Minister. Very soon after this structure was adopted, there were elections and the new administration simply forgot about this for four years, until last year. And then last year, some new ideas arrived. Some argued that the Ministry for Information Society (MIS) responsible for PAR is not a good choice, as the MIS is in a way part of the economic group of ministries, where we have a lot of money in the budget. Money means possibilities for corruption and also money means that the focus of Heads would be directed to those sectors that have money and the administration as such is not a money generator, but rather spending money. One of the major ideas was establishing this central body, not just responsible for PAR, but in principle for the management and policy making and incorporating most of the functions of the CSA. Having a central body responsible for PAR should be a guarantee for much faster and smoother implementation of any strategic decisions you are going to take. So we will see. **NGO representative, Macedonia:** We can not speak about an independent PA, there are many political interferences in many aspects of its functioning and we all the time had a Head of CSA, who was not satisfied, who complained that he can not execute his functions independently, other powers were interfering. I think the plans for the new structure for PAR is a good development, because some of the countries that are already members of the EU do have a Ministry of Public Administration, maybe following them as an example, is a good thing. Still it depends on the capacities of the ministry that was given the task. It is not clear why this ministry in particular was assigned to undertake the reform process of PA. **Official, Montenegro:** Currently, it is all about cutting the expenses and nobody likes establishing new bodies. A sufficient framework for monitoring PAR is in place, although there have been suggestions to strengthen capacities of the Ministry of Internal Affairs and PA Directorate for Personnel and the General Secretary. The Ministry for Internal Affairs and the Personnel Directorate have entered the work in terms of employing additional personnel for these areas. Presently there is the idea is to transfer the responsibilities for PAR to the Ministry of Finance. **NGO Representative, Montenegro:** The Ministry of Internal Affairs and Public Administration is responsible for the legislation, for all state administration and PA. On the other hand there is the Human Resources Management Authority, a government agency, which is implementing policies and legislation regarding HR. At the beginning of the implementation of the previous strategy, the Ministry for Justice was responsible for implementation. In 2006 it was changed and part of the Ministry of Justice that was dealing with PA was moved to the Ministry of Interior and the name of the ministry now incorporated Public Administration. In our comments on the first version, we said it is not possible to draft a strategy without previous serious assessment of the implementation and results of

the previous one. Also, we do not have mechanisms as a society and the state to ensure institutional memory. We will always come to this moment, to draft a new strategy, a new law and we are always lacking information on the previous work in the area done and evaluation.

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

Official, Albania: The biggest problem for our administration is the lack of consensus between the two main political parties. They might be having this kind of approach thinking that when the opposition comes into place they will need to change people or re-shuffle institutions. On technical terms, everything which is written in the strategy and which is taken care of in the policy paper on civil service has been agreed, even with experts of the opposition parties. There is a new PAR strategy from September 2009. We have support to draft the law and to consult the law, but if there is not the necessary political consensus, it is better not even to send it to Parliament to avoid the same destiny as the Administrative Court Law, which is now for more than two years in pending in Parliament. The opposition is not really interested to have the new legislation, even the municipalities run by the opposition, and most municipalities are run by the opposition. It is a kind of political culture that is blocking a lot of things here, not only this law. Apart from having good laws, we also do not have a strong culture of implementing the laws that are in place. **NGO representative, Albania:** The politicians would like to have their hands free as much as possible to appoint people from their staff, wherever they go. I have seen ministers working in one government, going from one ministry to the other and taking their staff with them. Not only political staff, but also technical staff. This makes it impossible for PA to be sustainable in the long term and also to have a proper career system implemented. Such guarantees do not exist, which created this feeling of being appointed ad hoc on a temporary basis although you should have an appointment for life, when you enter the civil service, unless, of course, you breach the requirements. Heads of local institutions should feel that they would be judged for what they produce and the outcome of their work. Then they would feel the need to have proper administration in the institutions established and working professionally. **Official, Former Yugoslav Republic of Macedonia:** Number one is politicization and political interference. The second, again related, is the existence of political will. In terms of professionalizing, we were 2-3 years ago proposing to establish senior civil service, to establish also fast tracking mechanism for juniors for their advancement in their career. It was not accepted, because establishment of senior civil service would mean that the interference of politics would be dramatically decreased. And politicians still are not willing to give up on these tools.

Although, formally there were a lot of public hearings regarding the new PAR strategy, these were more of a formal nature rather than substantial. So this could be an obstacle. Another important issue could also be funding as training of the civil service or the PA is expensive.

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

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

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

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

Official, Albania: It is not a separate chapter, as PA is the responsibility of every country. But since we have these difficulties even with the newcomers in the European Integration like the countries that joined in 2004 and also the Western Balkans and Turkey, maybe it is a good idea to have it as a separate chapter. And this idea, I had even while filling out the questionnaire prior to the EU opinion. It was difficult for the Ministry of Justice as the political criteria were dealt with under Ministry of Justice supervision. If you speak for the whole Public Administration, the DOPA is aware what is happening in the whole PA, but we also have separate areas, for example we have the teachers, the doctors, we have the diplomats, who have different regimes. We had discussions, who is going to answer this and that question. So maybe it is a good idea to have a separate chapter, in order to have even more pressure. Instead of answering all areas together with Justice reforms and Parliamentary reforms, which are also part of this chapter. **NGO representative, Albania:** I think it should be a chapter in negotiations (as there is no *acquis* in this area) and dealt with separately, not only as part of each chapter. Political instability in Albania and high politicization of public administration requires special attention by the EU. Part of this attention could be monitoring and keeping a track record of developments in the central public administration (reform, legislation, orders and decisions of heads of Institutions, career system, names of key experts, etc) and especially where EU money and expertise has been invested. So the EU could attach some concrete conditions to state institutions in this area and not only generally addressing this very problematic issue. **Official, Former Yugoslav Republic of Macedonia:** The EC has drafted a checklist recently on PAR. This very fact is driven by the dilemma on whether there should be a chapter or not. I believe the reform should be a chapter although there is no *acquis*, but the very essence of approximation of the legislation, the very essence of joining the Union is actually the building up of your administration, building the capacities of your administration to be able to cope with the new challenges. It is not just implementation of European legislation itself. It is the bureaucracy which is happening behind the scene. And this of course is pushing these reforms. Thus in the progress reports, as Brussels is always evaluating the administration, there should be a chapter. The first step in that direction is already done. I do not know if you are aware Macedonia is the first candidate country with a special working group on PA. The special working group is at the level of a sub-committee. The PA working group was established last summer. All the problems that are created today are problems you will suffer from as well tomorrow. And this is why you have to be very closely involved and interested what is happening. Brussels will give advice, maybe even a strong one, but that is it. And sometimes advice is not enough and the international community can always find a way to exert more pressure. **NGO representative, Macedonia:** It is part of the political criteria and that suffices. It has been the case for all countries joining

the EU, why should it be different for Macedonia. **Official, Montenegro:** The issue of the organization of the public administration and its reform is specific and it seems that there are no principles or guidelines that can be universally applied. The issue of forming independent regulatory bodies, independent from the state administration, that is the main pre-condition of the EU. Montenegro is requested to form these independent regulatory bodies and over the past 7 or 8 years the number of such bodies doubled. We had 40 or so, but now we have 100. And there is the issue of functionality. And then SIGMA comes asks why have you done this? Montenegro has a population of 650,000. It is not possible for Montenegro to copy anybody else's experience, because we are such a small country. The EU had a constant request to make state institutions professional and now you have the situation that only the Minister is a political figure in the ministry. All other persons employed, assistants, advisers, secretaries, are chosen via public tender and they have mandates of 5 years or undetermined mandates. That is maximum depolitization on one hand, but on the other hand you have not allowed the minister, when he comes into the position to have his own team. **NGO representative, Montenegro:** I think that most of the issues, like PA, state audit, parliamentary oversight, issues directly related to good governance, democracy control, accountability, transparency, you will never find in the Acquis. And it is really a question for me, is it good not to have them at least at the level of principles defined in the Acquis. I would like to see some of the standards included in the Acquis, it would facilitate the work the candidate and potential candidate countries are conducting in this field.

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

Official, Albania: IPA 2008 is supporting my department. The project is strengthening the capacities of the department for the implementation of PAR. Apart from our project, the EU Delegation is dealing with other projects in other fields, which are linked to PAR. But maybe more coordination in this field and more support would be good. Here in the EU Delegation, we mainly deal with the Head of the Operational Department and we have one programme manager, who also deals with PA, but not focussed exclusively on PA. This makes it difficult, as the person is busy with many other issues and PA is only part of the portfolio. **NGO representative, Albania:** The problem is the same, there is not a big change from CARDS to IPA in regards to the Public Administration. It is support through technical assistance with CARDS previously and now with IPA. It is the same instrument, but differing technicalities and procedures of reporting. But the most important thing is, how dependent technical assistance is on the will of the institutions to change their priorities or to change in general. We have seen in some ministries, when they provided technical assistance, and EU officials would require other things, they would shift the focus to other areas. An example is

the Ministry of European Integration, the EU started the second project of technical assistance to the ministry and although priorities and the work plan were prepared, the minister said, no, I do not want these priorities, my priority now is to answer to the EU questionnaire and I want support only on this issue and in a very short timeframe. Sometimes flexibility is a good thing, but when it hampers the core of assistance, a further look should be taken to see if it is jeopardizing the objectives of the project or not. **Official, Former Yugoslav Republic of Macedonia:** The EU has been very supportive for the CSA. They supported it throughout the accession process through IPA. They were supportive even when the government was excluding the CSA proposals from the programme. The Delegation would always insist to give support to the Agency, which means in the end for the administration reform, so they were very, very supportive. We here with the Delegation staff have very good relations at the institutional and the individual level. So that kind of support was not absent, but was always there. **NGO representative, Macedonia:** The EU is serving the country very well on its way to the EU. We have a Delegation of the EU in Macedonia, which publishes regular reports on PAR or regular reports on the overall reforms in the country. But there needs to be an improvement in the domain of national institutions with EU institutions. The general perception of the population is that the government is not that much determined to move the country towards the EU. **Official, Montenegro:** The EU does not help in terms of already giving answers, but in opening up the problematic areas. Sometimes the expectations of the country regarding PAR are unrealistic. By giving assistance in writing the strategy, the EU did not give out answers, but acted more like a supervisor and assisted in methodological aspects. Although, expectations were for more assistance from the EU, maybe this solution is better, as now the country's capacities are able to draft the strategy. And there was also this element of the EU not wanting to take responsibility for certain solutions, making the country responsible. **NGO representative, Montenegro:** The EU did not support PAR directly for a number of years, although they supported some other inter-connected projects, that indirectly contributed to PA. The EU should every year at least have some component, some project that will be directly supporting PAR. If there is no strategy, you do not have an evaluation, you don't get the money. But again, I think once the new strategy is adopted, there will be IPA funding to support this. PARIM had a steering committee, the ministry of Justice also had some kind of council. So it had two bodies, but to be honest, the impact of these two bodies was not sufficient, because there was confusion about competences. But it is important to have some structure, where officially, representatives of civil society, interested in PAR or trade unions of PA employees and some other structures would be involved. And this is really lacking in EU funded projects, where they fund the government, they do not require civil society to take part in some kind. It is not a requirement.

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

Official, Albania: More projects focussing on PA dealing with all the difficulties would have been good. When the new government came to power in 2005, the Department of PA at that time was part of the Prime Ministers office and the new government decided to have a smaller government structure and to distribute some of the agencies or offices into the line ministries. DOPA moved to the ministry of Interior. This has to some extent weakened the institution. In this country, having so many problems with PAR, this was not a good move. The European Delegation at that time did not comment much on the move of DOPA from the government, while now their suggestion is to move DOPA to the Prime Minister's office. More capacity building in PA would be good. Staff should go to see how administrations work on exactly the same tasks in European countries, working with them for a whole week or two weeks. The EC Delegation was reluctant as it was seen as travel trips. Instead, experts are sent for coaching or training. Sometimes the trainers are not public administrators, and can not teach practical things, which is what is needed. **NGO representative, Albania:** The EU approach is somewhat difficult to understand. The EU provides a lot of help with trainings and technical assistance. A lot of money is invested by the EU in PA, but on the other hand there is a low accountability from the Albanian side on the outcome. The EU always states in their progress reports that there should be a stable, professional public administration and career system established and not having political appointees in the institutions. But on the other hand, this message is not clear for the Albanian politicians and nothing happens to them if they change their staff. Now the Department of Public Administration is under a Ministry and we have seen its role diminishing every year. I think the heads of the institutions need to start feeling responsible for the outcome of their institution. **Official, Macedonia:** The EU should be more resistant and harder in pursuing their positions. It is very important that this PAR checklist is really made official and put in place here. But also, I think it is an issue where Brussels should maybe start thinking about some kind of soft acquis. If you see what is happening in the new member states, which during the negotiations all established systems of administration which comply with the requirements of Brussels and nowadays they are all more or less going backward, to the old systems, which were much more politically vulnerable, then you see that obviously you need –I do not think that you are losing your sovereignty if you have a common framework for your administration. I am referring here to SIGMA report No.44 on the progress in new member states on PAR five years after accessioning. **NGO representative, Former Yugoslav Republic of Macedonia:** What the EU gives to the country as a task to fulfil is based on the EU model of PA. That is the determination that the country needs, a standard which has the attributes of EU PA. **Official, Montenegro:** In the past three years, IPA programmes did not allocate any funds for PA programmes. 2007/2008/2009.

But that is our fault, it was not our priority, the initiative is supposed to come from the country. Earlier, when there was the Agency for Reconstruction, there were PARIM I and II programmes, which had a couple of million Euros a year, but that was not the case for IPA. While now, they are working on creating an IPA project for 2011, which would allocate about one Million Euros for PAR. **NGO representative, Montenegro:** One point is that support to PAR should not be left aside in any funding year. The EU should persuade the government to plan certain efforts in this field, in order not to have gaps in the dynamics of PAR. Also, civil society and other stakeholders should be included. In addition, more money should be allocated to concrete activities and not for consultants.

D.7 What is your opinion, how does the new IPA instrument work for PAR in Albania, Montenegro and Macedonia? Examples?

Official, Albania: IPA projects are difficult to write with the project fiche and other documents. We had a training of 20 trainers on the two first IPA components. We try to have training of trainers for IPA 3 and 4 this year and to train not only the central government, but also local governments, because these two components deal more with local administration and we lack capacities there. CARDS was easier to deal with as the EC Delegation implemented it. IPA is, of course, more modern and involves the beneficiaries more. We have new agencies under the Ministry of Finance with auditing of IPA funds, also we have a contracting management unit in order to increase the capacities of our PA, not only to propose and write project fiches, but also to implement everything on our own at a later stage. We had a CARDS 2004 project that dealt with PA and now IPA 2008, nothing in-between. There were no IPA projects in 2009, 2010, and 2011 dealing immediately with PA. We have some problems with performance measurement of staff in PA. It is regulated only for the civil service area, but even there we have 90% evaluated with the best grade. We would like to have individual based performance evaluations and to link these to institutional based evaluations to get more objectivity. The idea is to pilot these things in our small institution and then to replicate in other line ministries. Another idea is to introduce CAF, first for our institution, but it was perceived by the EU Delegation as being too early for Albania. **NGO representative, Albania:** IPA is new and it started to be implemented in 2009. We have to see with the previous projects, how did they go? Sometimes, the EU officials, in order to justify the money spent on a certain area will tend to see things in an optimistic way to justify the work that is done through a project. For example we have seen last year that the EU report was stating that a lot of things were done under a certain project, but the quality of the products was not enough to justify the project and the outcomes. Most of the products were done formally to be in line with the requirements, but if you see how these products were used by the public administration or how relevant these were, you can see that most of them did not work well. One example is the

gap analyses on the chapters of the Acquis that were done according to the terms of reference, but in reality it did not exist at all. **Official, Former Yugoslav Republic of Macedonia:** Even after 20 years of independence, and 15 years of very strong monitoring and assistance from the EU (we started 1993-94 with PHARE), we still have in many institutions a lack of capacity to drive the wheel. And when you have this lack of capacity then you are driven by the needs of others, of donors. The same goes for IPA. If you do not provide a good project, they will provide you with one. So at the end of the day you might end up with project ToRs that do not fit with your visions, policies and how you would like to develop your institution, organization, government, country. Because it would be drafted by someone else, who was trying to help you but might not see the picture the way you see it. So, the very important aspect is that we have the capacity to do the programming of these plans. Since 2008/2009 we are working with the decentralized system of implementation. We are going to draft and implement our projects and the major challenge is actually planning and programming and not implementing. **NGO representative, Macedonia:** I do not have this information, but one of my colleagues has written a special policy report on the usage of IPA funds. **Official Montenegro:** There is a general feeling of disappointment regarding PAR. There is a certain disappointment by the EU Delegation in Montenegro that certain projects under the previous PARIM programmes were not implemented, were not providing the expected results. There were unpleasant situations when nominating the topic of PAR for IPA 2011. There were members of the EU Delegation saying you have the results of PARIM projects and you have not implemented them. There is a lot of invisible struggle, for example, on the solution of unifying the inspection controls of all the ministries into one. Now there is the situation where a minister has to give up his inspections, or the solution of one stop shops for issuing permits. But that for a minister means that he does not have a say in giving out permits in certain areas. That is why certain govt. officials do not look favourably upon these reforms and the excuse they are using is the failure of similar reforms in other countries. **NGO representative, Montenegro:** IPA programming depends on the communication between the national government and the European Commission. There have not been any projects in the area of PAR with IPA funding for a couple of years.

**D.8 Is this programme well designed for the needs of PAR in
Albania/Macedonia and Montenegro or do you perceive a need for
adjustment? (Content or technical)**

Official, Albania: We have since 2007 been involved with writing the IPA project fiches and on purpose we have left some things broad in the ToR to have more flexibility, for cases when we need to adjust later. CAF is an example for this, we did not think about it in 2007, but now it is 2011 and we have to at least to pilot it to see how does it work

with our tradition, our institutions. We will try to write a fiche for IPA 2012, as it is really important, the performance measurement in the PA.. **NGO representative, Albania:** No answer **Official, Macedonia:** Since 2007, the initial year of IPA, almost every year, there was a project directly dealing with Public Administration or supporting institutions in terms of capacity building. **NGO representative, Macedonia:** I have heard organizations complain about the institutional setting that is responsible for IPA funds, namely the Ministry of Finance sometimes does not offer proper assistance to the local organizations. On the other hand, there are also deficiencies of civil society organizations here in Macedonia: They do not have enough capacities, resources to lead an IPA application process with regional or international partners. Most of the funds that have been approved for IPA projects are mainly by NGOs that have applied together with other partners, not as leading partners. There is a Think Tank, as co-partner in a project that is building capacities of civil service agents, they are already implementing. The application process for IPA funds is very complex. You need bureaucracy, you need to have a lot of documents at hand, it takes a lot of energy and time and the probability to win it is very low. Maybe they should simplify the procedure for receiving funds. **Official, Montenegro:** The logframe that the EU insists upon is a good tool. An issue are the deadlines in which the projects should be conducted. When there is a priority now, there would be money for it in 2 and a half years, but politics do not wait, the new government wants results now. And then it turns out that IPA is used to finance issues that are not a priority anymore. These are usually education, training, capacity building programmes. In regards to the support to the reform of the inspection service controls, there was the idea to form a strong inspection services body. But in order to have it, you have to equip it, you have to invest in it. The EU rather wanted to provide by educating those employed in this body. There is an image of investing large sums of money, but the actual results are missing. For example to have a laptop for each official to do the field work, that costs 250,000 to 300,000 Euros, and now if you ask for that sum or for a Million for consultancy services, they will give you money for consultants. But that is not needed, why should we have that, we know our laws the best. **NGO representative, Montenegro:** The government also receives support for example from the Twinning Programme. It is one of the good tools to exchange experience. There was some experience with Slowenien and French PA, and experts were spending some time in Ministries. Again some laws need to be changed and more expertise will be needed. Then, these will have to be implemented, mechanisms within the institutions to monitor and evaluate need to be established. What is positive in the strategy and some parallel efforts is that thinking about policy co-ordination, about capacities to draft policies, to assess draft legislation, regulatory impact have started. Because so far most of our work in policy areas, legislation, drafting was done quite incoherently. Some legislation was just getting the expert to draft the law, this is why I am criticizing the relation with experts. It is important, what will really stay as knowledge here. Do we have public administration employees, who now will know more than before the expert came? The European Commission is also always talking

about co-operation with civil society, local ownership, stakeholders, but in practice this is not much pursued.

D.9 Which other institutions/organizations or bilateral donors apart from the EU are important in regards to PAR in Albania/Macedonia and Montenegro? How do you asses their impact on PAR?

Official, Albania: The World Bank is really important as they not only, time after time conduct studies, but also projects on PAR. They have even supported the first law on civil service. It was with support from SIGMA and the World Bank. They also have an IPS trust fund and we had two components from that fund. One was the training plan and the business plan for TIPA 2011-13, the other one was the assessment of the expenditure of this database that we have for all areas of PA and they are still interested in capacity building.

NGO representative, Albania: World Bank, UNDP they both do research and support PAR, also the Dutch Embassy (MATRA project) and they invite people of PA and CSO for two week courses on PA. **Official, Macedonia:** OSCE supported PAR very much; they have very interesting small scale projects, focussed on particular issues. The administration reform is also supported by the US government with USAID, in particular the area of education and local administration. Decentralization as a process is very much supported by USAID and also other countries. Norway is very much supportive, mainly through UNDP projects. It is not a problem of donors it is a problem of utilizing donors. **NGO representative, Macedonia:** Mainly the OSCE Mission in Macedonia, they have a rule of law programme, they have a PAR programme, they are publishing annual reports on decentralization and PA. The OECD/SIGMA reports play a great role. And I see the government also uses them. They are referring to SIGMA reports when they are issuing a new document or a new law or strategy. SIGMA reports are of great use for the PAR progress, because they are specialized on PA. They provide very good details. Most of the time, they also provide comparative analysis of different countries of the region, e.g. the report on civil service reform in the Western Balkans. Most of the work of the organizations is consultative with analysis and recommendations.

Official Montenegro: UNDP and apart from UNDP there is an Agency from Luxembourg, which is tasked with functional analysis of sectors in the Ministry of Agriculture. IFC of the World Bank is financing the regulations guillotine and for the future, support from the World Bank will be sought for certain programmes in PAR. **NGO representative, Montenegro:** UNDP has some capacity building fund, which was initiated by the Open Society Institute. They did a lot with the Ministry of Finance and the MFA.

D.10 Who is responsible for co-ordinating the PAR activities of all the different donors in Albania, Macedonia and Montenegro and what is happening in this respect at the moment?

Official Albania: We have the Department of Strategy and Donor Coordination under the government. They are dealing with all strategies. We have not only the strategy on PA, but a big umbrella strategy on Integration and Development, under which we have 35 sub-strategies. We have good cooperation with them and we are planning to have a working group with donors dedicated to PAR in Feb 2011. The donor coordination mechanism is quite a good example, even in the region. One of the problems that I have again on my mind is the coordination of capacity building. Every project has capacity building, but they never dealt with TIPA. Even in terms of sustainability, they prepare training manuals, it is good to have them sent to TIPA for possible later replication or even taking into account that people in this ministry or in that institution have received this kind of training, so no need to focus on that in terms of planning the training. **NGO representative Albania:** There is a Department of Strategy and Donor Coordination that has regular donor meetings on all different aspects. I think there is some co-ordinator in this structure responsible for PAR and a number of other things, maybe anti-corruption. This Department is under the Prime Ministers office. There is this structure, but still it is difficult to see how they coordinate. The donors also have their own roundtable, where they discuss things between themselves. **Official Macedonia:** Over the past four years we did not have many PAR activities. At the level of training there were some efforts to coordinate donors. At some point in the past there was a body called bi-lateral co-ordination committee, which was responsible for training in the municipalities. The Agency, the Ministry of Local Administration and the Association of Municipalities were co-ordinating all activities, including donors. We certainly had some success in this term. And then the donors continued to co-ordinate themselves alone. But basically, the major donor co-ordination is located in the government in the Secretariat for European Affairs. They have established a central donor assistance database. At the governmental level there was a co-ordination committee for donor assistance, which included the administration, comprised of ministers. We now own the IPA projects and we discussed that for training it would be absolutely important to have a full overview, either the by Agency at that time or now the ministry with full support of the Delegation to take care to avoid any duplication of efforts regarding training and avoiding gaps. One of the major wastes of money is that every project is doing its own training, which is not a problem, but based on their own curricula. Project management cycle, Human Resource Management were dealt with in all projects and were developing curricula again and again from scratch. This is an enormous waste of European money, donor money. **NGO representative Macedonia:** It used to be the CSA, now most probably, the responsibility will be transferred to the Ministry of Administration. I am not sure if there is anything on donor co-ordination in the new PAR strategy. **Official**

Montenegro: This issue has been dealt with in the strategy and there is a special unit formed in the cabinet of the Prime Minister formed half a year ago, tasked with coordinating donor activity. They have a database of all donors and all projects. There is for example a database on IPA projects by year in Excel. At the same time, the Council for regulatory reform has among its jurisdiction the coordination of donors. This Council comprises the Prime Minister, several ministers and some presidents of municipalities. These are the co-ordination mechanisms envisaged for the future. **NGO representative Montenegro:** In general, there is no donor co-ordination on PAR, but I think that the body that will co-ordinate the process, should have included it either as a sub-group. I think that the government has a responsibility to plan things, to communicate things that there will be no overlap and to use best the available resources of different donors.

D.11 Should the EU have additional or other priorities in future PAR programming in Albania, Macedonia and Montenegro?

Official, Albania: The capacity building and introducing some other methods of managing the Public Administration would be good. CAF, as I mentioned, but not only CAF. We still need to work on Job Descriptions and analyses. We are obliged to have Job Descriptions for every civil servant, but they were produced 10 years ago and they need updating. Every time you update the structure you should also change the Job Description, even every time you recruit a new person. An additional problem is, that if you do not have a proper Job Description, you can not evaluate properly. **NGO representative, Albania:** There should also be an emphasis on the local level. We have been working with different projects with municipalities and regions and their lack of resources. They can hardly compete for projects, when they have to write and implement using the standard EU required tools. The capacities are weak at the local level, and it is even difficult to find support from the Civil Society or consultancies as they are also weak in these areas. So, I think there should be more attention to the local level staff and structures. **Official, Macedonia:** I think the EU support is quite well structured and developed. We do not need to develop anything new, as long as the EU are pursuing a little bit harder these PA subcommittees and working group. Regarding the PAR checklist that should be institutionalized there was a discussion with colleagues from Western European countries, who said they would fail if we tried to implement the checklist in their own countries. **NGO representative, Macedonia:** I think the priorities put in front of the country are enough, it is a question how the country will fulfil these. I do not think the country can cope with the existing ones, let alone charging it with new priorities. We should always keep in mind that the country is facing limited resources and limited capacities to cope with the process of PAR. Things should move step by step. We can not expect a massive reform in PA with the current capacities. We should train the personnel and

the overall administration in order to carry out the process in the most successful possible way. **Official, Montenegro:** One of the seven key conditions presented to Montenegro prior to starting the Association talks, is PAR. And this in addition gave importance to the topic. SIGMA and the EC Delegation in Montenegro have a good cooperation and they were very concrete in proposals and suggestions regarding PAR. That was a surprise for people dealing with this issue, how concrete the suggestions were in the opinion of the EU. SIGMA and the government came up with analyses which brought additional insight into the issue and crystallized things. On the other hand, some of the plans in the EU opinion seem unrealistic. For example, the deadline of six months for adopting a new law on state employees and on the general administrative procedure. This is a process too important and complex to be conducted within the given timeframe. **NGO representative, Montenegro:** In our PAR strategy you have a number of areas, which seem potentially too wide, such as external audit, to some extent public internal finances. The danger seems to be of missing the focus of the strategy. Some donors will deal with some aspects and again we will have the problem of policy co-ordination within the strategy.

D.12 Is there anything else that is important in the context of my research that you would like to comment on?

Official, Albania: SIGMA started a report on PA in the region. We already have questionnaires that all 1,500 civil servants are expected to fill out. Every country gets the same amount of questionnaires. **NGO representative, Albania:** The local level is important. Also, the independent institutions are not monitored properly. By being not within the civil service law, there is a lot of room to improve the procedures and to be more transparent. There is also this problem with the Civil Service Commission. It is totally blocked now, as they do not reach a decision on the cases brought in front of the Commission. They are fighting internally between the commissioners and although they did a good job previously, now they do not independently assess anymore because of this internal fighting and because of the future establishment of administrative courts. If the law is passed in Parliament, there is discussion of removal of the Commission. I think it is an important factor in the civil service, although now it is not functioning properly anymore. In cases where the DOPA was not supporting staff, which were moved from their jobs, still the Commission was working well until about one year ago and delivering lots of decisions supporting former employees to be re-installed. There was a decision few months ago in the Parliament to repeal the Commission once the Administrative Courts are operational. **Official, Macedonia:** We discussed a lot of issues. **NGO representative, Former Yugoslav Republic of Macedonia:** No time to ask the question
Official, Montenegro: As you are also working on Macedonia and Albania, it might be useful to ask them whether they are using mutual experiences in the process. You should not forget that all

Anhang D, Frage Nr. D.12

of those countries are from a similar heritage from former Yugoslavia and have similar administrative procedures. We have a similar background with Macedonia, but not with Albania. In a methodological sense, maybe taking into consideration that all three countries have a communist authoritative heritage, even though Albania is something different. It might be the American influence, that led to Albania adopting certain solutions from the USA. And now this is changing. Their law on administrative procedure was done by SIGMA and now they are becoming more oriented towards the EU. And this can be a factor for establishing better cooperation in these reforms. Regional cooperation exists, as does sharing of experiences.

NGO representative, Montenegro: No time to ask the question

E Übersicht über durchgeführte Interviews

Kennung im Text	Datum	Zeit	Ort Interview
EC Official, DG ELARG PAR Coordination team	17.09.2010	10:30-12:00	Europäische Kommission, Brüssel
OECD/SIGMA team	13.09.2010	12:00-13:30	OECD, Paris
EC Official, DG ELARG Evaluation Unit team	15.09.2010	9.00-10.00	Europäische Kommission, Brüssel
EC Official, DG ELARG Albania team	16.10.2010	17:00-17:30	Europäische Kommission, Brüssel
EC Official, DG ELARG Macedonia team	15.09.2010	10:30-11:30	European Commission, Brüssel
EC Official, DG ELARG Montenegro team	05.10.2010	15:00-16:00	Europäische Kommission, Brüssel
Official Albania	17.01.2011	8:30-09:30	Department of Public Administration, Tirana
NGO Representative Albania	17.01.2011	16:00-17:00	Büro der NGO, Tirana
Official Macedonia	15.01.2011	11:00-12:00	Büro der Civil Servants Agency, Skopje
NGO Representative Macedonia	15.01.2011	13:00-14:00	Büro der NGO, Skopje
Official Montenegro	19. 1. 2011	10:00-11:00	Finanzministerium, Podgorica
NGO Representative Montenegro	19.01.2011	16:00-16:45	Hotel, Podgorica

F Vier zentrale politisch-administrative Traditionen

1

180

1 nach Loughlin (1994) aus: Lippert/Umbach (2005), S. 65ff.

	Deutsch	Französisch	Angelsächsisch	Skandinavisch
Verhältnis Staat-Gesellschaft	organisch	antagonistisch	pluralistisch	organisch
Politische Organisation	föderalistisch	zentralistisch	begrenzt föderalistisch	dezentralisiert, unitaristisch
Politikstil	legalistisch	korporatistisch, legalistisch	inkrementell	konsensual, technokratisch
Dezentrale Elemente	kooperativer Föderalismus	regionalisierter Einheitsstaat	State Power (US), Local Government (UK)	starke lokale Autonomie
Vorherrschende Sichtweise auf öffentliche Verwaltung	Öffentliches Recht	Öffentliches Recht	Politische Wissenschaft/ Soziologie	Öffentliches Recht (SWE), Organisationstheorie (NO)
Historische Dimension	Preussische Tradition	Napoleonische Tradition	Civic culture Tradition	Wohlfahrtsstaatsmodell
Legale Basis der öffentlichen Verwaltung	gesonderte Gesetze zu öffentlichem Dienst Verfassungsstatus des öffentlichen Dienstes	gesonderte Gesetze zu öffentlichem Dienst negative Definition öffentlicher Verwaltung	gesonderte Gesetze zu öffentlichem Dienst keine Verankerung des öffentlichen Dienstes in der Verfassung Rolle der öffentlichen Verwaltung eher in dienender Tradition als in Kontinentaleuropa	gesonderte Gesetze zu öffentlichem Dienst Mischung aus Deutschem und Angelsächsischem Modell
Grad der Zentralisierung	vertikale und horizontale Fragmentierung administrative Dezentralisierung hierarchische Strukturen	unitaristische und stark zentralistische Regierung und öffentliche Verwaltung hierarchische Strukturen	unitaristische und zentralistische politisch-administrative Strukturen wenig hierarchische Strukturen	Mischung aus Deutschem und Angelsächsischem Modell
Koordination innerhalb der öffentlichen Verwaltung	inter-ministerielle Koordination	begrenzte inter-ministerielle Koordination	inter-ministerielle Koordination	Mischung aus Deutscher und Angelsächsischer inter-ministerieller Koordination
Administrativer Rahmen	einheitlicher administrativer Rahmen auf allen Ebenen föderaler Rahmen mit regional und kommunalverwaltung unterschiedliche Sub-Verwaltungen mit eigenen Kompetenzen vertikale Verteilung von Kompetenzen zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen	einheitlicher administrativer Rahmen administrative Untereinheiten direkten Weisungen der Zentralregierung unterstellt strikt zentralistische Orientierung	weitgehend autonome Exekutiv Organe untergeordnete administrative Einheiten mit eingeschränkter finanzieller Autonomie	zentralistischer Aufbau Mischung aus Deutschem und Angelsächsischem Modell
Verhältnis von Politik und öffentlicher Verwaltung	Trennung von öffentlicher Verwaltung und Politik	Trennung von öffentlicher Verwaltung und Politik enge Beziehungen zwischen Politikern und Verwaltern	civic culture und individualistische Tradition Trennung von öffentlicher Verwaltung und Politik Werte des politischen Systems bestimmen auch die öffentliche Verwaltung	Mischung aus Deutschem und Angelsächsischem Modell
Personalpolitik und Rekrutierung	Pramat von Universitätsausbildung im höheren Dienst Hauptsächlich Juristen Beamte sind der personifizierte Staat Ernennung aufgrund von Qualifikation und Leistung, mit begrenzten politischen Ernennungen (höhere Positionen) Lebenszeit und Staatsbediensteten auf Vertragsbasis	vorwiegend administrative Elite hauptsächlich Juristen, aber auch Generalisten homogene mentale und kognitive Übereinstimmung der Bediensteten in der Verwaltung Rekrutierung vor allem aus spezialisierten Verwaltungsschulen Ernennung aufgrund von Qualifikation und Leistung, mit begrenzten politischen Ernennungen (höhere Positionen) Karriereorientierung	kein Einfluss von Politikern auf Beförderung Universitätsausbildung für höhere Positionen vorwiegend Generalisten Bestimmte Universitäten bei der Rekrutierung bevorzugt Karrieresystem	Mischung aus Deutschem und Angelsächsischem Modell
Länder	Deutschland, Österreich, Niederlande, Spanien (nach 1978), Belgien (nach 1988)	Frankreich, Italien, Spanien (bis 1978), Portugal, Griechenland, Belgien (bis 1988)	UK, US, Irland	Schweden, Norwegen, Dänemark