

# **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

# Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	ii
Tabellenverzeichnis	iii
1 Grundlagen der EU-Erweiterung	2
1.1 Forschungsansätze zum politischen Wandel in Europa . . . . .	2
1.1.1 Transitionsforschung . . . . .	3
1.1.2 Neo-Institutionalismus als Ansatz zur Erklärung des Wandels . . . . .	4
1.1.3 Europäisierungsforschung . . . . .	5
1.1.4 Konditionalität als Konzept . . . . .	9
1.2 Die Erweiterung der EU in der Praxis . . . . .	13
1.2.1 Das Verfahren zur Aufnahme eines Staates . . . . .	14
1.2.2 EU-Erweiterungen in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit . . . . .	18
1.2.3 Politische Konditionalität im Aufnahmeverfahren . . . . .	19

## Abbildungsverzeichnis

1.1	Überblick über die Forschung zu Europäisierung und Konditionalisierung (Quelle: in Anlehnung an Huszák 2005: 75) . . . . .	11
1.2	Phasenmodell des EU-Beitritts . . . . .	15
1.3	Umfrage zur EU-Erweiterung in den Mitgliedstaaten der EU . . . . .	19

## Tabellenverzeichnis

1.1	Geschichte der Verträge zur Europäischen Gemeinschaft . . . . .	14
1.2	Bisherige EU-Erweiterungen . . . . .	17

## Verzeichnis der Abkürzungen

**KDE** K Desktop Environment

**SQL** Structured Query Language

**Bash** Bourne-again shell

**BdKJ** Bund der Kommunisten Jugoslawiens

**BENF** Beneficiaries

**BiH** Bosnia and Herzegovina

**CAF** Common Assessment Framework

**CARDS** European Financing Programme for assisting the countries of the Western Balkans

**CCLSGR** Committee for Coordination of Local Self-Government Reform

**CEE** Central and Eastern European

**CEEC** Central and Eastern European Countries

**CoE** Council of Europe

**COMECON** Council for Mutual Economic Assistance

**CS** Civil Service

**CSA** Civil Service Agency (Mazedonien)

**DEZA** Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit

**DG** Directorate-General

**DG ADMIN** Directorate-General for Administration

**DG ELARG** Directorate-General for Enlargement

**DG HR** Directorate-General for Human Resources

**DoPA** Department of Public Administration (Albania)

**EAR** European Agency for Reconstruction

**EAS** European Administrative Space

**EBRD** European Bank for Reconstruction and Development

**EC** European Commission

**EGPA** European Group of Public Administration

**EIPA** European Institute of Public Administration

**EU** European Union

**EuGH** Europäischer Gerichtshof

**EUPAN** European Public Administration Network

**FYROM** Former Yugoslav Republic of Macedonia

**GTZ** Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

**HHStA** Österreichisches Haus-, Hof- und Staatsarchiv Wien

**HRMA** Human Resource Management Authority (Montenegro)

**IMF** International Monetary Fund

**IPA** Instrument for Pre-accession Assistance

**ISPA** Instrument for Structural Policies for Pre-Accession

**MIFF** Multi-Annual Indicative Financial Framework

**MIPD** Multi-Annual Indicative Planning Document

**MPA** Master of Public Administration

**NGO** Non-governmental Organisation

**NRO** Nichtregierungsorganisation

**NISPA** Network of Institutions and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe

**NPM** New Public Management

**NUTS** Nomenclature des unités territoriales statistiques

**OECD** Organisation for Economic Cooperation and Development

**OSCE** Organisation for Security and Cooperation in Europe

**OSZE** Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

**PA** Public Administration

**PAR** Public Administration Reform

**Phare** Poland and Hungary Assistance for the Restructuring of the Economy

**PIFC** Public Internal Financial Control

**RESPA** Regional School for Public Administration

**RGW** Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe

**SAA** Stabilisation and Association Agreement

**SAI** Supreme Audit Institution

**SaM** Serbia and Montenegro

**SAP** Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess

**SAPARD** Special Accession Programme for Agriculture & Rural Development

**SFRJ** Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien

**SFRY** Socialist Federal Republic of Yugoslavia

**SIGMA** (OECD) Support for Improvement in Governance and Management

**TA** Technical Assistance

# 1 Grundlagen der EU-Erweiterung

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

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

## 1.1 Forschungsansätze zum politischen Wandel in Europa

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



### 1.1.1 Transitionsforschung

Die Transitionsforschung, die sich traditionell mit Entwicklungsländern beschäftigte, erfuhr durch die politische Wende in Osteuropa eine neue Ausrichtung. Nach dem Systemwechsel in den Ländern Mittel- und Osteuropas war die wissenschaftliche Aufarbeitung der Geschehnisse zunächst von wirtschaftswissenschaftlichen Konzeptionen beherrscht, die sich vor allem mit dem Wechsel der Wirtschaftsweise von zentraler Planwirtschaft zu Marktwirtschaft befassten. Die auch stattfindenden politischen Transformationsprozesse wurden in der Folge ebenfalls nach und nach mit Erklärungsmodellen begleitet. Es entstanden Staatenanalysen und Analysen spezifischer Systembereiche mit ökonomischem, 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 Dekolonisierung und drittens Demokratisierung durch Konvergenz (vgl. Whitehead 1996). Pridham entwickelt ein Konzept der interaktiven Prozesse zwischen externen (vor allem internationalen Organisationen) und innerstaatlichen Akteuren (vgl. Pridham 1991, 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 unterentwickelt. Nur selten wird auf die Entwicklung der Ministerialbürokratien und Regierungen in einem engeren Sinne Bezug genommen. Insbesondere Probleme mit der administrativen Kapazität der neuen Mitgliedsländer werden, so Lippert und Umbach, lediglich auf allgemeine Weise abgehandelt. „Therefore, the cross-country research on the administrative developments under the pressure of Europeanisation is particularly relevant“ (Lippert/Umbach 2005:17). Auch Luchterhand konstatiert schon 2001 im Vorwort seiner Analyse zu Verwaltung und Verwaltungsrecht im

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

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

### 1.1.2 Neo-Institutionalismus als Ansatz zur Erklärung des Wandels

Der Neo-Institutionalismus, der von der Bedeutung der Institutionen für soziales Handeln ausgeht, kann als Gegenbewegung zu dem in den USA seit den 1960er Jahren dominanten „Behaviouralismus“ betrachtet werden. Dieser versuchte politische Phänomene vor allem über individuelle Einstellungen und individuelles Verhalten zu erklären. Ausgangspunkt der Kritik an einem rein verhaltenswissenschaftlichen Erklärungskonzept war die fehlende Erfassung der wachsenden Bedeutung von Institutionen. Der Zusammenbruch der Staaten in Ost- und Mitteleuropa und die damit einsetzende Erforschung der Transformationsprozesse brachte die Institutionen erneut in den Blick. Die zunächst vorherrschende Einschätzung, dass es sich in diesen Ländern im Wesentlichen um „nachholende Modernisierung“ handelt, wurde angesichts wirtschaftlicher Probleme und ethnischer Auseinandersetzungen zunehmend fragwürdig. Die Sichtweise verschob sich zunehmend hin zur Annahme, dass die Wandlungsprozesse nicht in logischer Folge ablaufen, sondern dass man von Prozessen ausgehen muss, die geprägt sind von Verteilungskämpfen und traditionellen institutionellen Einflüssen. So „finden sich in den Gesellschaften Ost- und Mitteleuropas zahlreiche so genannte institutionelle Hinterlassenschaften (institutional legacies), d.h. Routinen, Regeln und soziale Bindungen<sup>1</sup>, die den Verlauf der Transformation maßgeblich beeinflussen“ (vgl. 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 ausgeblendet bei vorwiegender Berücksichtigung der angenommenen Interessen der beteiligten Akteure. Putnam entwickelt für den Blick auf die europäische Integration ein Zwei-Ebenen-Modell. Er geht davon aus, dass bei Verhandlungen über internationale Kooperationen gesellschaftliche

Akteure auf nationaler Ebene Druck auf die Regierung ausüben, um ihre Ziele zu realisieren. Gleichzeitig werden von den nationalen Regierungen die Verhandlungen auf internationaler Ebene genutzt, um den Erwartungen der einheimischen Akteure nachzukommen bzw. zu entkommen (vgl. Putnam, 1988). Kritik an den akteursorientierten Ansätzen stellt vor allem auf die mangelnde Berücksichtigung struktureller und institutioneller Rahmenbedingungen ab.

Zweitens gibt es eine kulturalistisch-konstruktivistische Variante, die sich vom Rational-Choice-Modell abgrenzt. Hierfür steht der Ansatz von March und Olsen. Diese definieren Institutionen als ein Gefüge aus Regeln und Verhaltensroutinen, die durch soziale Werte und Normen bedingt sind und so die Akteursreaktionen beeinflussen. Es kann daher kaum zu identisch ausgeprägten Institutionen kommen bei unterschiedlichen kulturellen und sozialen Rahmenbedingungen (vgl. March/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 der USA seit den 1960er Jahren vorherrschend waren. Die Europäisierungsforschung kann als eine Weiterentwicklung der neo-institutionellen Theorien gesehen werden.

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

### 1.1.3 Europäisierungsforschung

Die Rolle der EG/EU im Zusammenhang mit Demokratisierung war im Prinzip vor 1989 nicht im Blick und auch anlässlich der Süderweiterung (überraschenderweise) nicht beleuchtet worden (vgl. Kneuer 2007). Bezogen auf Mittel- und Osteuropa beschäftigte sich

die Europaforschung vor allem mit den technischen Aspekten der Assoziierung (Europaabkommen) im Rahmen des Heranführungs- und Beitrittsprozesses (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, Politikinhalt, 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. Radaelli/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).

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 explananda for almost everything that cannot otherwise be explained at the domestic level“ (Mair 2004, 339).

Die Konzepte der Europäisierung wurden zunächst fast ausschließlich auf Mitglieder der EU angewandt. Erst seit der letzten Erweiterungswelle gibt es Studien, die sich im Rahmen der Europäisierungsforschung auch mit Regionen außerhalb der Grenzen der EU beschäftigen (Lippert 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-politisierten civil service begünstigt wurde und ein gewisser Grad an Dezentralisierung erreicht wurde, zumindest im Gegensatz zur kommunistischen Zeit. Dennoch variieren die Auswirkungen auf Institutionen und Politik erheblich. Schimmelfenning zeigt, dass die politische Konditionalität der EU nur in instabilen Demokratien zur Festigung von liberalen Politiken führte. In Ländern mit starken Demokratien oder autokratisch regierten Ländern wirkte die politische Konditionalität nicht. Darüber hinaus könnte die starke top-down Orientierung zu einer oberflächlichen Europäisierung führen oder gar zu Revisionen, da die Veränderungen sehr schnell vollzogen wurden und wenig Spielraum zum sozialen Lernen boten (vgl. Börzel/Risse 2007: 490).

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

In der vergleichenden Betrachtung zur institutionellen Veränderung durch EU-Politik zeichnen entsprechende Studien kein eindeutiges Bild. In einigen Fällen wird ein Standhalten der

Institutionen gegenüber EU-Einflüssen konstatiert, während andere Untersuchungen von einer Pluralisierung der nationalen Systeme ausgehen.

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

### 1.1.4 Konditionalität als Konzept

Das Konzept der politischen Konditionalität kommt aus der Entwicklungszusammenarbeit als ein Instrument bei der Durchsetzung von Reformen, die explizit oder implizit auf Demokratisierung abzielen. Dabei werden generell positive und negative Konditionalität unterschieden. Positive Konditionalität macht die Mittelvergabe von der Implementierung von Reformmaßnahmen abhängig, während negative Konditionalität die Kürzung oder Einstellung der Unterstützungsleistungen bedeutet, wenn die Empfängerseite vereinbarte Auflagen nicht eingehalten hat (vgl. 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

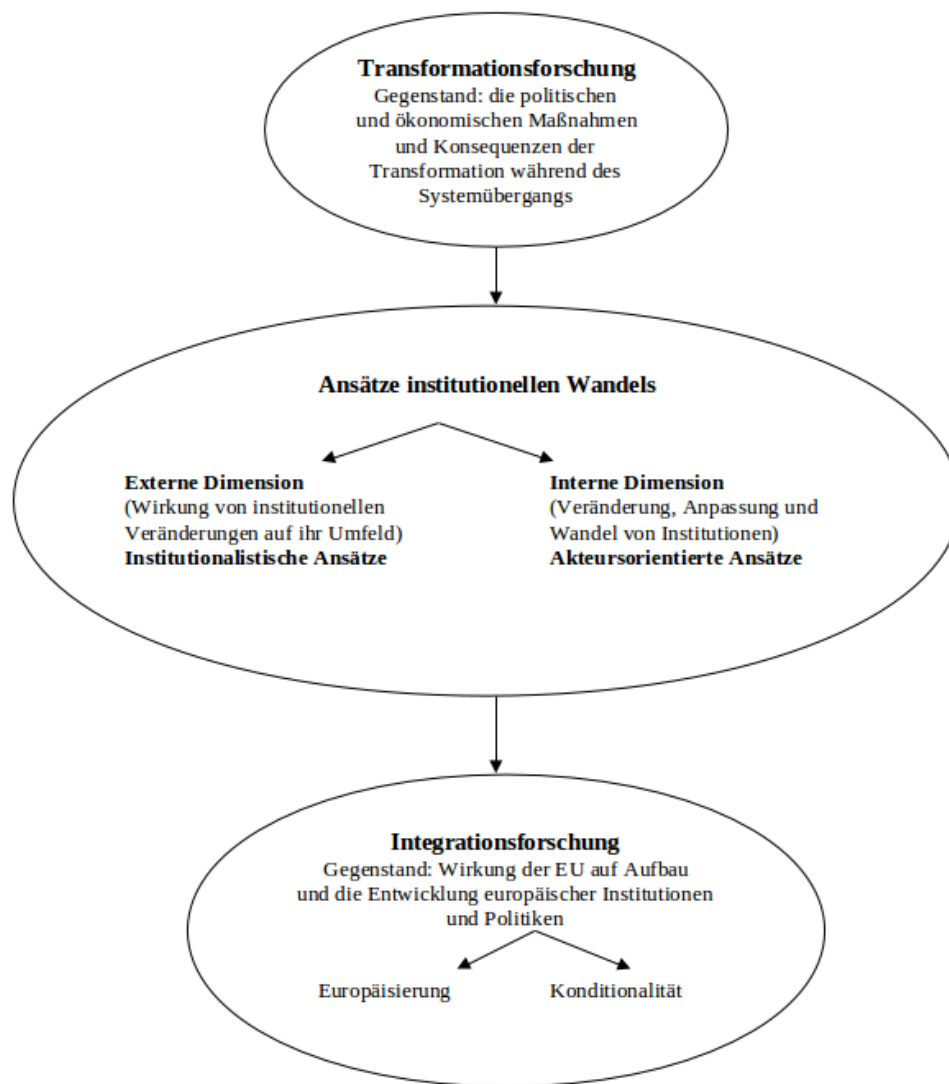
Der zunehmende Gebrauch der Konditionalität seitens der EU in den späten 1990er und frühen 2000er Jahren ging einher mit einer Expansion der Forschung zum Einfluss der Konditionalität auf unterschiedliche Länder, Politikfelder und institutionelle Gegebenheiten (Grabbe, 1999, 2001, 2003; Schimmelfennig/Sedelmeier 2004, 2005a, b; Vachudova, 2001, 2005). 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:





**Abbildung 1.1:** 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

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

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.

### 1.2 Die Erweiterung der EU in der Praxis

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

Erweiterung wurde 2004 umgesetzt mit der Aufnahme von Zypern, der Tschechischen Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Malta, Polen, der Slowakei und Sloweniens. In derselben Erweiterungsrunde, aber mit einer Verzögerung, traten Bulgarien und Rumänien 2007 der EU bei. Die Aufnahme Kroatiens ist für 2013 vorgesehen.

**Tabelle 1.1:** Geschichte der Verträge zur Europäischen Gemeinschaft

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

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

### 1.2.1 Das Verfahren zur Aufnahme eines Staates

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

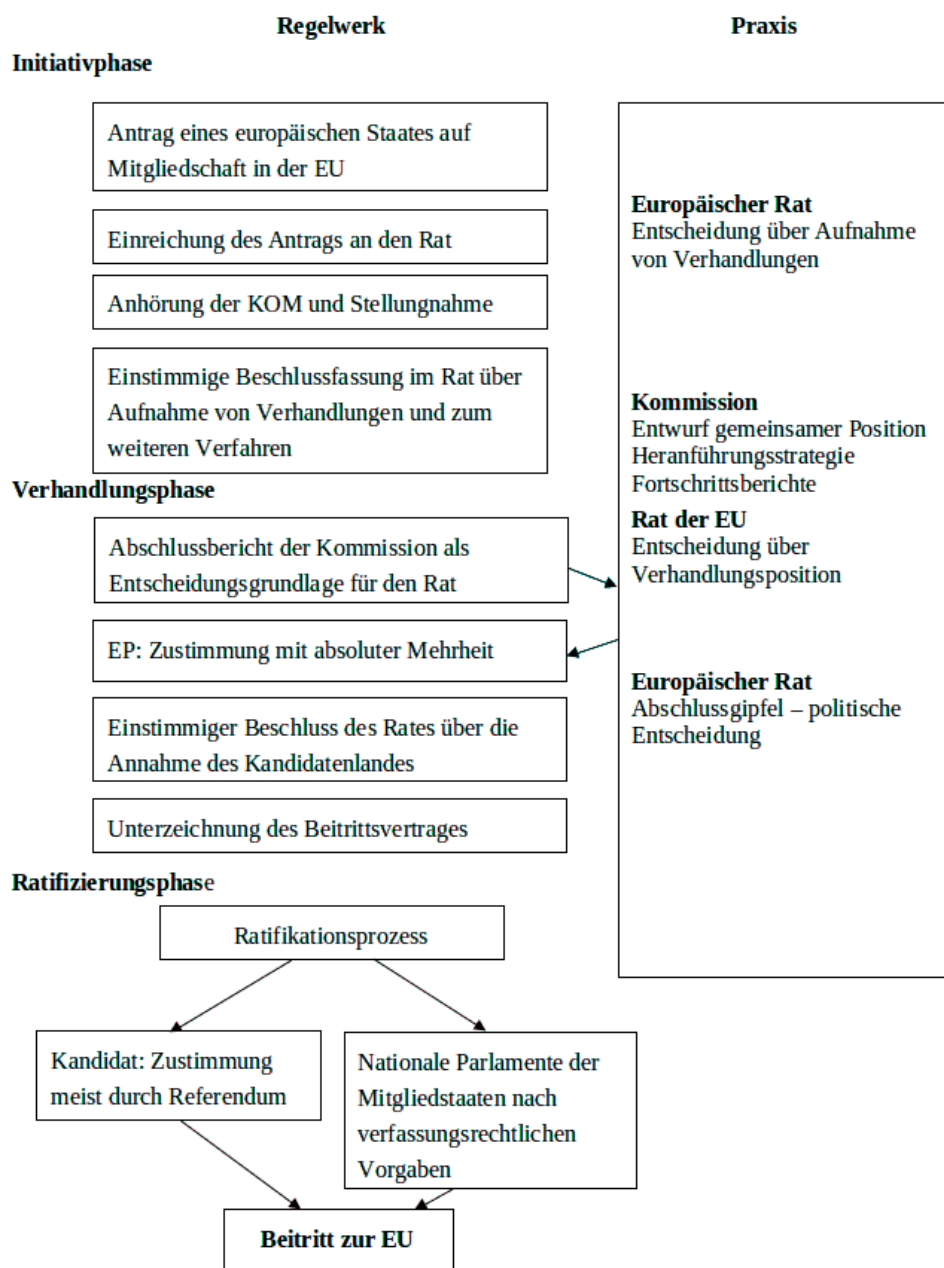
Vor der Aufnahme in die EU findet ein Prozess der Verhandlungen statt zu unterschiedlichen

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

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

Die Stadien im Erweiterungsprozess sind im folgenden Schema überblicksartig dargestellt:

**Abbildung 1.2:** Phasenmodell des EU-Beitritts



Quelle: in Anlehnung an Wessels 2008: 449

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

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

## 1 Grundlagen der EU-Erweiterung

**Tabelle 1.2:** Bisherige EU-Erweiterungen

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

Quelle: 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.

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

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

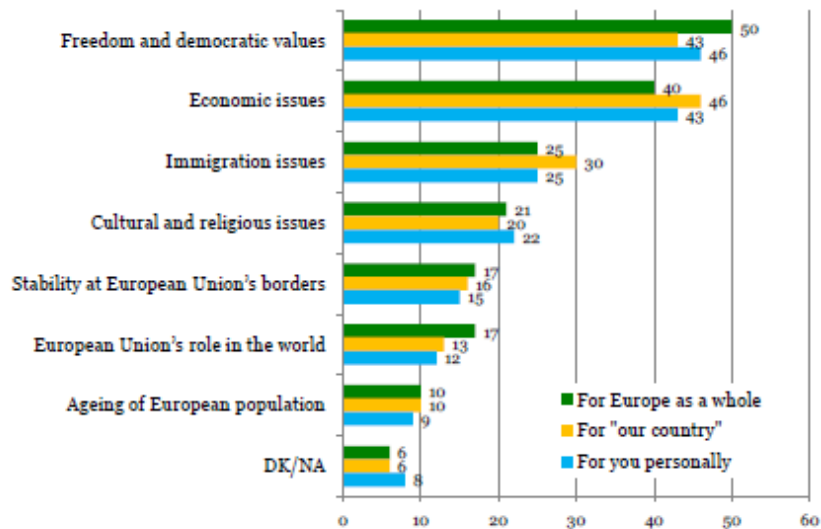
In den Beitrittsländern, die Gegenstand der vorliegenden Arbeit sind, hat sich die Unterstützung der Bevölkerung für den EU-Beitritt unterschiedlich entwickelt. So ist in Montenegro die Zustimmung zur EU-Orientierung des Landes im Zeitraum 2009-2010 von 67% auf 73% gestiegen. In Mazedonien dagegen fiel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

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



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

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



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

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

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

### 1.2.3 Politische Konditionalität im Aufnahmeverfahren

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

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

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

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

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

Obwohl es während der Süderweiterung keine auf bestimmte Länder abgestimmten Bedingungskataloge und kein regelmäßiges Monitoring gab, war neben der Übernahme des *Acquis communautaire* die Demokratie als Staatsmodell ein Aufnahmekriterium (vgl. 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:

„Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muss der Beitrittskandidat eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte, sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben; sie erfordert ferner eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten.“<sup>3</sup>

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).

---

3 Europäischer Rat Kopenhagen, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21. bis 23. Juni 1993, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf), 13, Aufgerufen: 21.9.2012).

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

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

### 1.2.4 Kompetenz der EU bezüglich der Verwaltung

Im Bereich öffentliche Verwaltung hat die EU keine Regelungskompetenz in den Mitgliedsstaaten und keinen direkten Einfluss auf das administrative System ihrer Mitglieder. Alle Mitgliedsländer können die institutionellen Arrangements ihrer öffentlichen Verwaltungen frei wählen, einschließlich des Systems der Ausführung von Staatsaufgaben. Die EU ist bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts auf die nationalen Verwaltungen angewiesen, ohne Organisationsstrukturen oder Personalstrukturen direkt beeinflussen zu können. Weiterhin gibt es innerhalb der EU keine „Blaupause“, die nationale öffentliche Verwaltungen übernehmen können. Es gibt nicht einmal eine Vorstellung eindeutiger „Best Practice“-Beispiele in Bezug auf Strukturen und Verfahrensweisen, obwohl das „White Paper on European Governance“ von 2001 Ausführungsstandards zu beschreiben versucht: „The lack of a clear overarching public administration model and the relatively weak European powers for the imposition of specific changes in domestic administrations might also be considered as a factor for slowing down European Integration“ (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 Aufnahmeländer durchgeführt (vgl. Ziller 1998: 138). Dennoch sind seit 1997 administrative Fragen im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung zunehmend in den Vordergrund gerückt. „Candidate countries have been put under pressure to modernize their administrations, that is, to develop a professional civil service and build institutional capacity to implement and enforce legal norms“ (Olsen

2002). So hat die Präsidentschaft des Europäischen Rates nach ihrem Treffen in 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.

### 1.2.5 Das Konzept Europäischer Verwaltungsraum

Nachdem nun deutlich wurde, dass es keinen konkreten Acquis zur Ausgestaltung der öffentlichen Verwaltung gibt, stellt sich die Frage, ob es möglicherweise durch die Zunahme supranational zustande gekommener Entscheidungsprozesse zu einer Europäisierung im Verwaltungshandeln kommt. Einerseits hat die EU keinen direkten Einfluss auf die verwaltungsmäßige Umsetzung von Gemeinschaftsrecht, andererseits erscheint in Anbetracht der möglichen Aufnahme von Ländern, die als neue Staatsgebilde (Nachfolgestaaten von Jugoslawien) und/oder mit schwacher demokratischer Staatstradition (z.B. Bosnien-Herzegowina, Albanien) eine Art Blaupause für Strukturen einer europäisch orientierten Verwaltung sinnvoll. Vor allem die Organisation für Ökonomische Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) mit ihrem SIGMA-Programm (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries) war seit 1998 maßgeblich an der Entwicklung eines Konzeptes zu einem europäischen Verwaltungsraum (European Administrative Space) beteiligt. SIGMA kam im Rahmen einer Studie zu der Auffassung, dass die strikte Auslegung von Artikel 39 Absatz 4 EG-Vertrag und die strikte Auslegung des Begriffs der „Öffentlichen Verwaltung“ durch den EuGH zur Schaffung eines Verwaltungsraumes in den Mitgliedstaaten führen wird. Die European Group of Public Administration (EGPA) des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften richtete 2002 eine Tagung aus zum Thema: „The European Administrative Space: Governance in Diversity“ (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 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) <sup>4</sup>, in dem Minister und Generaldirektoren des öffentlichen Dienstes vertreten sind, von einer Europäisierung durch Verwaltungskooperation sprechen. In dem Netzwerk war von Anfang an auch die Europäische Kommission vertreten mit dem für die Verwaltungsreform zuständigen Kommissar der Generaldirektion Verwaltung und Personal (ADMIN); dennoch steht EUPAN außerhalb des förmlichen Rahmens der Gemeinschaft. EUPAN dient als Netzwerk und fördert durch das Zusammentreffen von nationalen Beamten den Austausch über Ländergrenzen hinweg (vgl. 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

---

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

europäischen Qualitätskonferenz vorgestellte CAF basiert auf Modellen der Europäischen Stiftung für Qualitätsmanagement (European Foundation for Quality Management) und ist ein Instrument der Selbstbewertung von öffentlichen Verwaltungen (vgl. 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 ...)

- 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.

### 1.2.6 Erfahrungen zur Verwaltungsentwicklung in den Staaten Osteuropas

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

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