

Gawrich, Andrea; Schweickert, Rainer

**Article — Digitized Version**

## Institutionelle Entwicklung in Europa - wie weit sind die südosteuropäischen Länder?

Die Weltwirtschaft

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Gawrich, Andrea; Schweickert, Rainer (2004) : Institutionelle Entwicklung in Europa - wie weit sind die südosteuropäischen Länder?, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 2, pp. 153-186

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/3259>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Institutionelle Entwicklung in Europa – Wie weit sind die südosteuropäischen Länder?

Von **Andrea Gawrich** und **Rainer Schweickert**

## Der europäische Integrationsprozess vor neuen Herausforderungen

Der europäische Integrationsprozess tritt in dieser Dekade in eine neue Phase ein: Europa wird größer, ehrgeiziger, aber auch immer heterogener. Mit der im Mai vollzogenen Erweiterung der Europäischen Union (EU) vergrößerte sich die EU von 15 auf 25 Länder, und zwei weitere Länder – Bulgarien und Rumänien – befinden sich schon im Verhandlungsprozess, der bis 2007 zum EU-Beitritt führen soll (Europäische Kommission 2002b). Von den Ländern der westlichen Balkanregion hat Kroatien bereits die Empfehlung von der Europäischen Kommission zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen erhalten (EIU 2004). Die übrigen Länder der Balkanregion werden von der EU grundsätzlich als potentielle Beitrittsländer betrachtet. Die Türkei als Teil der Schwarzmeerregion befindet sich sogar schon länger als die mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) in der Warteschleife. Über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen soll Ende des Jahres entschieden werden (Europäische Kommission 2003c). Für die übrigen EU-Nachbarn am Schwarzen Meer ist eine enge Zusammenarbeit im Rahmen der „Wider Europe“-Initiative, d.h. eine privilegierte Partnerschaft, vorgesehen (Europäische Kommission 2003g).<sup>1</sup>

Gleichzeitig sollte eigentlich die Ratifizierung einer europäischen Verfassung – neben einer effizienteren und stärker demokratisch legitimierten Ausgestaltung der zentralen EU-Institutionen – gerade die Vertiefung der EU in Bezug auf eine gemeinsame Innen-, Außen- und Sicherheitspolitik bei wachsender Mitgliederzahl ermöglichen (Varwick 2004). Nach dem vorläufigen Scheitern dieses Vorhabens wird die Vertiefung der EU über die „Flexibilitätsklausel“ des Nizza-Vertrags geregelt, die es Gruppen von Mitgliedsstaaten unter Inanspruchnahme der gemeinschaftlichen Institutionen erlaubt, in einzelnen Politikfeldern weiter voranzuschreiten. Dies ist z.B. bei der Währungsunion und beim Schengen-Prozess der Fall.

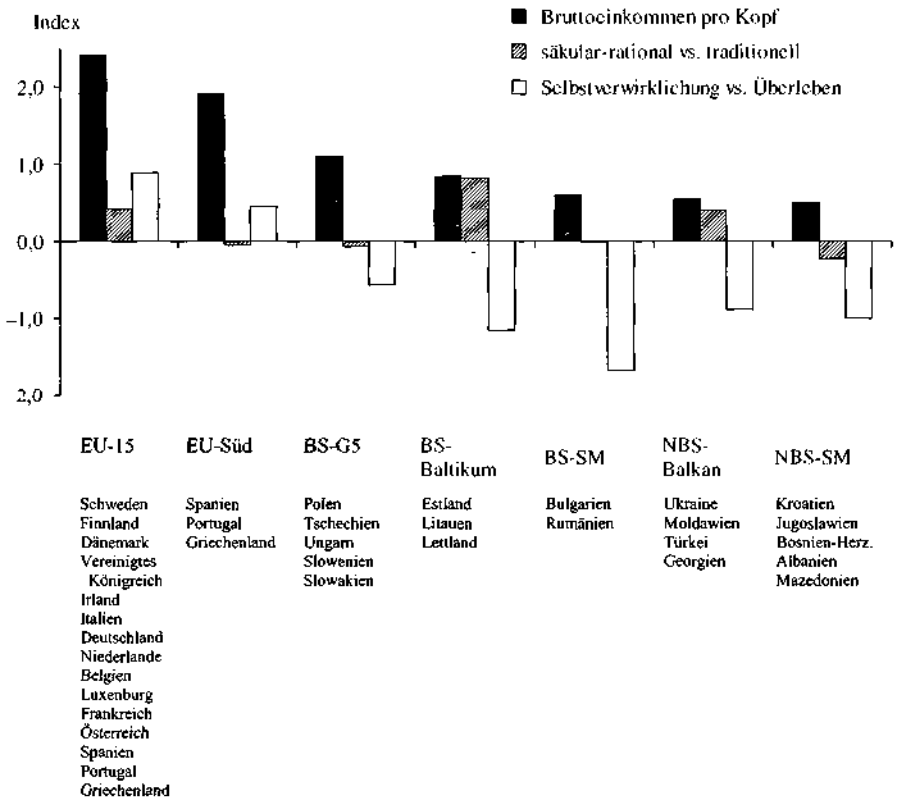
Vergleicht man diverse Ländergruppen von Mitglieds-, Beitritts- und Nichtbeitrittsstaaten, so zeigt sich deutlich, dass Europa immer heterogener wird, was das Einkommensniveau und die Wertvorstellungen betrifft. Dies gilt schon aufgrund der Süderweiterung in den 1980er Jahren und der aktuellen Osterweiterung (Abbildung 1). Dabei ist die Wertvorstellung „Selbstverwirklichung“

---

<sup>1</sup> Die „Wider Europe“-Initiative umfasst insgesamt Nachfolgestaaten der Sowjetunion (Russland, Weißrussland, Ukraine, Moldawien) sowie die Staaten der Euro-Mediterranean Partnership bzw. des Barcelona-Prozesses (Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, Palästina, Syrien, Tunesien und die Türkei). Ursprünglich gehörten zur letzten Gruppe auch Zypern und Malta.

Abbildung 1:

Die EU und ihre Nachbarn auf dem Balkan und am Schwarzen Meer – Einkommen und Wertvorstellungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts (bevölkerungsgewichtete Durchschnitte)<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Hier wie im Folgenden bleiben die beiden Mittelmeerstaaten Zypern und Malta als Vergleichsgruppen unberücksichtigt.

Quelle: Weltbank (2003); WVS (2004); eigene Berechnungen.

zwar eng mit der Einkommensentwicklung verknüpft, gerade in den kleineren Beitrittsstaaten ist diese Wertvorstellung jedoch unterproportional ausgeprägt. Unkorreliert mit der Einkommensentwicklung ist dagegen eine säkular-rationale Wertvorstellung. Sowohl in den südlichen EU-Ländern als auch in den Kernländern des Erweiterungsgebietes und in den Ländern der Schwarzmeerregion finden sich eher traditionelle Werte. Dagegen setzen die Menschen in den Ländern, die sich aus der Sowjetunion bzw. aus Jugoslawien gelöst haben, sehr stark auf rationale statt auf traditionelle Werte.

In diesem Beitrag wird betrachtet, ob die institutionelle Entwicklung der aktuellen und potentiellen Beitrittsländer angemessen ist, diese Herausforderungen

des Integrationsprozesses zu bewältigen. Dazu wird die institutionelle Entwicklung der EU-Nachbarn auf dem Balkan und am Schwarzen Meer anhand der Governance-Indikatoren, die von der Weltbank berechnet werden (Kaufmann et al. 2003), untersucht und mit dem Stand der institutionellen Entwicklung in den EU-15 bzw. den Ländern der Süd- und Osterweiterung verglichen. Dabei werden folgende Fragen gestellt:

- Welche Bedeutung haben Regierungsinstitutionen für die europäische Integration unter den Bedingungen von Erweiterung, Vertiefung und zunehmender Heterogenität?
- Wie weit ist die institutionelle Entwicklung in den nächsten Beitrittsländern und in den Nachbarregionen vorangekommen?
- Wie weit sind vor diesem Hintergrund der Integrationsprozess und die politische Entwicklung in Bulgarien und Rumänien vorangeschritten, d.h. in den (voraussichtlich) nächsten Beitrittsländern, sowie in Kroatien und der Türkei, d.h. in den Ländern, mit denen (voraussichtlich) als nächstes Verhandlungen aufgenommen werden?
- Welche Perspektiven lassen sich hieraus für den weiteren Integrations- und Beitrittsprozess zusammenfassen?

### **Die Bedeutung der institutionellen Entwicklung für den europäischen Integrationsprozess**

Der grundsätzliche Ansatz der EU bei ihrer Erweiterung ist eng mit dem Begriff der Konvergenz verknüpft. Der Beitritt zur EU wird dabei von der Erfüllung politischer, wirtschaftlicher und rechtlicher Bedingungen abhängig gemacht (Fodors et al. 2002). Die Beitrittskandidaten müssen als erstes politische Stabilität als Garantie für eine demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten vorweisen können (politisches Kriterium). Darüber hinaus setzt die Mitgliedschaft in der EU voraus, dass die Kandidaten den *Acquis Communautaire*, d.h. die aus der Mitgliedschaft erwachsenen Verpflichtungen, übernehmen und sich die Ziele der Politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen (rechtliches Kriterium). Schließlich wird das Bestehen einer funktionsfähigen Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der EU standzuhalten, verlangt (wirtschaftliches Kriterium).

Diese so genannten Kopenhagen-Kriterien für einen Beitritt zur EU, die allesamt einen gewissen Stand der institutionellen Entwicklung fordern, sind aus der Sicht der EU-Mitgliedsstaaten rational. Durch die Forderung nach Konvergenz werden die Kosten des Einigungsprozesses aufgrund einer unterschiedlichen Interessenlage reduziert. Dies dürfte mit der jetzigen und erst recht bei zukünftigen Erweiterungsrunden noch stärker ins Gewicht fallen als in der Vergangenheit. Die Heterogenität der Mitgliedsstaaten nimmt durch die Erweiterung sehr stark zu (vgl. Abbildung 1). Außerdem dürfte in Zukunft bei der steigenden Zahl an Mitgliedern nicht mehr jedes Land zu je-

der Zeit und in allen Gremien wie etwa der Kommission oder dem EZB-Rat mit gleicher Gewichtung vertreten sein. Mit Blick auf die nächste Erweiterungsrunde ist aus politischer Sicht die institutionelle Entwicklung in Südosteuropa also sowohl wichtig für die potentiellen Beitrittsländer selbst, die ihre Chancen auf einen Beitritt erhöhen wollen, als auch für die EU, die das ehrgeizige Projekt einer Politischen Union auch in Zukunft voranbringen will.

Diese Ziele spiegeln sich vor allem in den politischen Beitrittskriterien wider. Im Rahmen des Europäischen Rates von Kopenhagen wurde 1993 eine Einigung darüber getroffen, welches grundsätzliche „demokratische Minimum“ die EU von den Beitrittsstaaten erwartet: „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“ (Europäischer Rat 1993: Abschnitt 7).

Damit zeigt die EU im Hinblick auf die politische Situation in den Beitrittsstaaten eine deutliche Institutionenorientierung. Über die Frage, wann Institutionen stabil sind, ließe sich trefflich streiten, und sicherlich finden sich gleichermaßen in westlichen Demokratien immer wieder vereinzelte instabile Institutionen. Die EU entschloss sich in den Beitrittsverhandlungen vielfach zu sehr konkreten institutionellen Reformforderungen, die nicht immer auf rechtlicher Grundlage innerhalb des Staatenbündnisses basierten, aber im Rahmen der Beitrittspartnerschaften von den Kandidatenstaaten zu erfüllen sind. Das Funktionieren rechtsstaatlicher Prinzipien lässt sich insgesamt verlässlicher überprüfen. Die eingeforderten Prinzipien des Menschenrechtsschutzes basieren in den abgeschlossenen und laufenden Beitrittsprozessen nicht unmaßgeblich auch auf Rechtsdokumenten des Europarates oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Vor allem die Forderungen zum Minderheitenschutz, die gegenüber allen Beitrittskandidaten detailliert entwickelt wurden, gehen sogar weit über das bisherige Maß an Minderheitenschutzbestimmungen der Alt-EU-Staaten hinaus (vgl. hierzu Gawrich 2004).

Die institutionelle Entwicklung ist jedoch auch wichtig, um Aufholprozesse in den neuen Mitgliedsländern zu beschleunigen. Verzögert sich dieser Aufholprozess, so besteht die Gefahr unterschiedlicher wirtschaftspolitischer Interessen, die sich z.B. in einer unterschiedlichen Bewertung des Stabilitäts- und Wachstumspakts niederschlagen können und so wiederum den Einigungsprozess erschweren. Außerdem belasten die Entwicklungsunterschiede den EU-Haushalt in Form von Transferzahlungen im Regional- und Agrarbudget.

Aus den bisher vorgelegten empirischen Studien zum Zusammenhang zwischen institutioneller und wirtschaftlicher Entwicklung ergibt sich ein recht eindeutiges Bild (Schweickert und Thiele 2004): Die institutionelle Qualität erweist sich als wichtige erklärende Variable für internationale Entwicklungsunterschiede (Edison 2003; Rodrik 2003). Einige Arbeiten legen sogar nahe, dass institutionelle Defizite die einzige fundamentale Ursache ausbleibender Entwicklungserfolge sind (Acemoglu et al. 2001; Easterly und Levine 2002; Rodrik et al. 2002). Langfristige Unterschiede im Entwicklungsniveau werden

demnach im Wesentlichen durch Institutionen determiniert, während kurz- bis mittelfristige Wachstumsunterschiede auch auf andere Faktoren wie die Wirtschaftspolitik zurückzuführen sind. Dieses Ergebnis ist in dem Sinne zu interpretieren, dass ohne hinreichende institutionelle Absicherung „gute“ Wirtschafts- und Sozialpolitik über einen längeren Zeitraum nicht durchführbar ist bzw. deren Wirksamkeit konterkariert wird, weil sie nicht für dauerhaft gehalten wird.

Umgekehrt zeigt sich kein direkter positiver Einfluss des Entwicklungsniveaus auf die institutionelle Qualität (Kaufmann und Kraay 2002), d.h., es kann nicht damit gerechnet werden, dass sich die Institutionen im Laufe des Entwicklungsprozesses quasi automatisch an die gestiegenen Ansprüche einer stärker differenzierten Ökonomie anpassen. Ein indirekter Effekt ergibt sich jedoch über die Bildung von informellen Institutionen. Die Beschäftigung mit informellen Institutionen wie Normen und Mentalitäten, die häufig unter dem Begriff „Sozialkapital“ zusammengefasst werden, war lange Zeit eine Domäne der Soziologen und Politologen. Spätestens seit dem Erscheinen einer Studie von Putnam (1993), in der die Entwicklungsunterschiede zwischen Nord- und Süditalien auf Unterschiede im Sozialkapital zurückgeführt werden, haben sich auch Ökonomen der Thematik gewidmet und insbesondere untersucht, ob sich ein Einfluss des Sozialkapitals auf die wirtschaftliche Entwicklung empirisch nachweisen lässt. In Querschnittsstudien wurden klar positive Wachstumseffekte von Sozialkapital ermittelt (La Porta et al. 1997; Knack und Keefer 1997; Zak und Knack 2001). In den durchgeführten empirischen Studien wurde ebenfalls untersucht, welche Faktoren für die Höhe des Sozialkapitals maßgeblich sind. Dabei zeigte sich, dass eine geringe Polarisierung der Gesellschaft, d.h. eine gleichmäßige Einkommensverteilung und ethnische Homogenität, die Bildung von Sozialkapital in starkem Maße begünstigt. Gleiches gilt für die Existenz eines funktionierenden Rechtsstaats und anderer formaler Institutionen, die die Möglichkeiten staatlicher Willkür beschränken. Auch ein hohes Bildungsniveau und – anders als im Fall formaler Institutionen – ein hohes Einkommen wirken sich positiv aus.

Insbesondere zeigen Inglehart et al. (2001), dass ein höheres Entwicklungsniveau die Wertvorstellungen zu einem höheren Gewicht der „Selbstverwirklichung“ verändern und dieses wiederum den Prozess der Demokratisierung beschleunigt. Ein schnelles Aufholen bei der institutionellen Entwicklung in den Beitrittsländern würde also den wirtschaftlichen Aufholprozess sowohl direkt als auch indirekt über die Bildung von Sozialkapital bzw. gemeinsamen Wertvorstellungen begünstigen. Dies wiederum würde die Europäische Union sowohl in wirtschaftlicher als auch in politischer Hinsicht homogenisieren und damit gemeinsame Entscheidungen leichter machen. Schließlich gilt es auch, die Europäische Union selbst als Institution zu beachten. Je verlässlicher die europäischen Institutionen funktionieren, desto sicherer die Planungsgrundlage für Investoren, was wiederum einen Standortvorteil für die EU begründen bzw. einen Standortnachteil beheben kann. Umso bedeutsamer ist es, die oben angeführte derzeit ins Stocken geratene Vertiefung trotz aller Erweiterungen zum Erfolg zu führen.

## Die institutionelle Entwicklung im südöstlichen Europa im Vergleich

### *Die institutionellen Indikatoren der Weltbank*

Die Bedeutung geeigneter formeller institutioneller Rahmenbedingungen für einen dynamischen ökonomischen Entwicklungsprozess wurde auch in der Vergangenheit immer wieder hervorgehoben. Es gab jedoch lange keine überzeugenden Ansätze, den Begriff „Institution“ für die ökonomische Analyse zu operationalisieren, so dass es auch nicht möglich war, den Einfluss von Institutionen auf die wirtschaftliche Entwicklung zu quantifizieren. Dies und die Tatsache, dass institutionelle Veränderungen sehr viel komplexer und langwieriger als Reformen in anderen Bereichen sind, hat sicher dazu beigetragen, dass „institution building“ oder – wie es heute häufig genannt wird – „good governance“ nicht Teil von Konsensentwürfen wie z.B. dem Washington-Konsens geworden ist (Schweickert und Thiele 2004).

In jüngster Zeit hat es bei der Operationalisierung erhebliche Fortschritte gegeben. Insbesondere ist hier ein Weltbankprojekt zu nennen, in dem unter Auswertung zahlreicher Quellen für einen breiten Länderquerschnitt sechs Dimensionen institutioneller Qualität bewertet werden (Kaufmann et al. 2003). Dabei handelt es sich jeweils um die Aggregation einzelner veröffentlichter Indizes (Tabelle A1 im Anhang), die nach einem Gewichtungsschema (Tabelle A2 im Anhang) zu den sechs institutionellen Indizes aggregiert werden. Die sechs erwähnten Teilindikatoren sind Querschnittsanalysen zufolge in etwa gleichbedeutend für die wirtschaftliche Entwicklung (Kaufmann und Kraay 2002):

- bürgerliche und politische Rechte,
- politische Stabilität,
- Effektivität der Administration,
- Qualität der Regulierungen,
- Rechtsstaatlichkeit und
- Bekämpfung von Korruption.

Die beiden ersten Indikatoren beziehen sich auf die legislativen Institutionen. Der Indikator „Bürgerliche und politische Rechte“ vereint mehrere Indizes, die verschiedene Aspekte des politischen Prozesses sowie der bürgerlichen Freiheit und der politischen Rechte messen. Diese Faktoren spiegeln das Ausmaß, in dem die Bürger am politischen Prozess teilnehmen, und das Ausmaß der Kontrolle der Regierung durch unabhängige Medien wider. Der Indikator „Politische Stabilität“ kombiniert Indikatoren, die die Wahrscheinlichkeit eines Sturzes der Regierung außerhalb der verfassungsrechtlichen Möglichkeiten sowie die Abwesenheit von Gewalt zur Beeinflussung des politischen Entscheidungsprozesses messen. Dies basiert auf der Idee, dass die Qualität der Institutionen von der Kontinuität der Politik, aber auch von der tatsächlichen Möglichkeit der freien Wahl abhängt.

Die nächsten beiden Indikatoren reflektieren die exekutiven Institutionen. „Effektivität der Administration“ misst die Qualität staatlicher Dienstleistungen, die Qualität der Bürokratie, die Unabhängigkeit des öffentlichen Dienstes und die Glaubwürdigkeit der Regierungspolitik. Der Fokus liegt hier auf der

Bereitstellung komplementärer öffentlicher Güter. Die vom Staat für die privatwirtschaftlichen Aktivitäten gesetzten Rahmenbedingungen werden separat vom Indikator „Qualität der Regulierungen“ gemessen. Dieser Indikator berücksichtigt sowohl marktfeindliche Politiken wie Preiskontrollen oder eine ineffiziente Bankenaufsicht als auch mögliche Belastungen der Wirtschaft durch exzessive Regulierung in Bereichen wie etwa dem Außenhandel.

Die letzten beiden Indikatoren bilden die judikativen Institutionen ab. Dabei misst der Indikator „Rechtsstaatlichkeit“, inwieweit die Bürger Vertrauen in die Gültigkeit von Regeln haben können. Dies schließt Faktoren wie die Kriminalität, die Effektivität und Verlässlichkeit des Justizwesens und die Durchsetzbarkeit von Verträgen mit ein. Zusammengenommen zeigen diese Faktoren, ob es einer Gesellschaft gelingt ein Umfeld zu schaffen, in dem Regeln die Basis für ökonomisches und soziales Handeln bilden und in dem das Eigentum geschützt ist. Ergänzt wird der Indikator „Rechtsstaatlichkeit“ durch den Indikator „Bekämpfung der Korruption“, der den Missbrauch öffentlicher Macht aufzeigt. Die aggregierten Indizes unterscheiden sich dadurch, dass sie diesen Aspekt aus unterschiedlichen Blickwinkeln betrachten. So werden einerseits die Kosten der Korruption und andererseits ihre negativen Wirkungen auf die Wirtschaftstätigkeit und das staatliche Handeln betrachtet. Grundsätzlich wird dadurch die Effektivität der (de jure vorhandenen) Institutionen abgebildet.

Nicht zu bestreiten ist, dass die Indikatoren der Weltbank angreifbar sind. So lassen sich für das Entstehen von Messfehlern technische und konzeptionelle Gründe anführen. Auf der technischen Ebene ist zu bedenken, dass die Daten auf Einschätzungen von Länderexperten und der Befragung lokaler Akteure beruhen und deshalb ein starkes subjektives Element aufweisen. Auf der konzeptionellen Ebene lassen sich trotz genereller Übereinstimmung hinsichtlich der zu berücksichtigenden Institutionen eine Reihe von Detailfragen – z.B. die Frage nach der richtigen Balance zwischen Wettbewerb und Regulierung bei netzgebundenen Dienstleistungen – nicht eindeutig beantworten. Allgemein ist es schwierig, einen für alle Länder gültigen institutionellen Standard zu definieren. Stiglitz (1998) ging in seinem programmatischen Beitrag zum Post-Washington-Konsens sogar so weit festzustellen, dass z.B. in Bezug auf Wettbewerbspolitik gar kein Konsens möglich und wünschenswert sei, da keine für alle Länder optimale Wettbewerbspolitik von den Wirtschaftswissenschaften identifiziert werden könne. Dies impliziert, dass ein großes Gewicht auf länderspezifische Faktoren gelegt werden müsste. Weiterhin bedürfte es einer stärkeren Disaggregation, als sie durch die Aufspaltung in sechs Teilindikatoren gegeben ist. Die Weltbank hat einen Schritt in diese Richtung getan, indem sie in einzelnen Ländern detaillierte Befragungen zur institutionellen Qualität durchgeführt hat (World Bank Institute 2001).

Für die Indikatoren der Weltbank spricht allerdings, dass der empirische Zusammenhang mit den so definierten Institutionen und der wirtschaftlichen Entwicklung empirisch nachgewiesen und mittlerweile nicht mehr umstritten ist. Außerdem bezieht sich das Monitoring der EU gegenüber den Beitrittsstaaten auf der Basis der Kopenhagen-Kriterien auf eine genaue Überprüfung einzelner Institutionen der Regierungssysteme, die auch bei den von den Indikatoren der



Weltbank gemessenen Dimensionen der institutionellen Entwicklung im Zentrum des Interesses stehen. Dies ist erstens die Frage nach Grundrechten und Partizipation der Bevölkerung, zweitens die Frage nach der Rechtsstaatlichkeit und vor allem drittens die nach der Effektivität des Regierungs- und Verwaltungshandelns sowie viertens die Frage nach der Korruptionskontrolle.

Im Folgenden soll deshalb anhand dieser Indikatoren betrachtet werden, wie weit die so definierte institutionelle Entwicklung in den Beitrittsländern sowie in den Nichtbeitrittsländern der Balkan- und der Schwarzmeerregion im Vergleich zu den EU-Referenzgruppen vorangekommen ist, d.h. wie weit Südosteuropa in institutioneller Hinsicht von Europa entfernt ist.

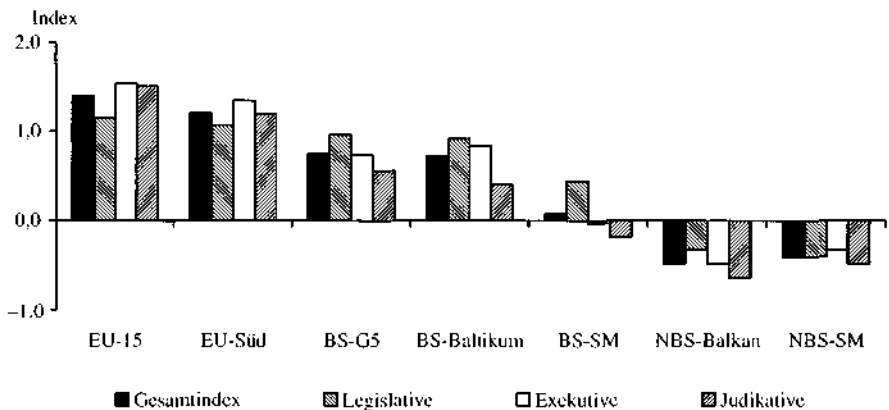
### *Ergebnisse für die europäischen Länder*

Die Ergebnisse für alle in Abbildung 1 aufgeführten Länder des europäischen Raums bzw. für alle sechs von der Weltbank erhobenen Einzelindikatoren sind in Tabelle A3 im Anhang wiedergegeben. Hier finden sich auch die absoluten Werte für die in den folgenden Grafiken verwendeten Aggregationen in legislative, exekutive und judikative Institutionen. Aus den absoluten Werten ergibt sich auch die absolute Qualität der Institutionen, die von der Weltbank auf einer Skala von -2,5 bis +2,5 bewertet wurde. Im Folgenden wird jedoch vor allem auf den innereuropäischen Vergleich abgestellt, d.h. der Entwicklungsstand in verschiedenen Ländergruppen der EU-25 dient als Maßstab (Benchmark) für die Bewertung der Entwicklung in den europäischen Ländern am Schwarzen Meer und auf dem Balkan.

Abbildung 2 zeigt zunächst den Vergleich der institutionellen Entwicklung zwischen den europäischen Ländergruppen. Die Ländergruppen sind, wie in

### *Abbildung 2:*

Die EU und ihre Nachbarn auf dem Balkan und am Schwarzen Meer – institutionelle Entwicklung 2002 (bevölkerungsgewichtete Durchschnitte)



Quelle: Weltbank (2003); eigene Berechnungen.

Abbildung 1, nach dem bevölkerungsgewichteten, durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen in Kaufkraftparitäten geordnet. Diese Anordnung verdeutlicht den von der empirischen Literatur herausgestellten Zusammenhang zwischen Institutionen und wirtschaftlicher Entwicklung. Wie das Einkommen, so ist auch die Qualität der Institutionen in der EU-15 am höchsten und in den Nichtbeitrittsländern am niedrigsten.

Es wird auch deutlich, dass die EU schon durch die gerade vollzogene Erweiterung in institutioneller Hinsicht heterogener wird. Während die Länder der in den 1980er Jahren vollzogenen Süderweiterung ihre institutionellen Rückstände weitgehend aufgearbeitet haben, ist die Qualität der Institutionen in den Ländern der aktuellen Erweiterungsrunde noch deutlich niedriger. Dies gilt grundsätzlich für alle Dimensionen der institutionellen Entwicklung. Abbildung 2 zeigt auch, dass das institutionelle Niveau in den verbleibenden Beitrittsländern Bulgarien und Rumänien (BS-SM) international bestenfalls befriedigend und im europäischen Maßstab noch unzureichend ist. Verwundern muss deshalb, dass die Europäische Kommission in ihren Fortschrittsberichten den beiden Ländern die Erfüllung der politischen Kriterien bereits attestiert hat (siehe unten).

Noch deutlicher sind allerdings die Rückstände in den beiden Ländergruppen der Nichtbeitrittsländer auf dem Balkan und am Schwarzen Meer, die im Rahmen der „Wider Europe“-Initiative der EU als Nachbarländer eine besondere Beziehung zur EU bekommen sollen. Insbesondere die Balkanländer weisen aufgrund der noch nicht vollständig bewältigten Disintegrationsprozesse und der damit verbundenen gewalttätigen Auseinandersetzungen und dem z.T. noch nicht abgeschlossenen „nation building“ noch überdurchschnittlich schwach entwickelte Institutionen auf.

Neben diesen Belegen für den empirischen Zusammenhang zwischen Institutionen und wirtschaftlicher Entwicklung ergibt sich aus Abbildung 2 auch, dass in allen Ländergruppen, die bisher vom Beitrittsprozess erfasst wurden, die Entwicklung der legislativen Institutionen weiter entwickelt ist als die der exekutiven und der judikativen Institutionen. Dies könnte darauf hinweisen, dass im Rahmen der Kopenhagen-Kriterien vor allem die formale Einführung eines institutionellen Rahmenwerks überprüft wird. Aber die Umsetzung in der Praxis, die vor allem von der Administration und von der Justiz geleistet werden muss, hinkt noch hinter. Dies erklärt sich aus der Sicht der Beitrittsländer durch die Kürze des Transformationsprozesses, der innerhalb von 15 Jahren von sozialistischen Diktaturen zur Integration in eine Gemeinschaft mit hohen demokratischen Standards und mit hohem wirtschaftlichen Entwicklungsniveau geführt hat.

Der Rückstand bei den exekutiven und judikativen Kapazitäten ist somit einerseits Indiz für eine legalistische Sichtweise, die ihren Ausdruck in der Forderung nach vollständiger Umsetzung des *Acquis Communautaire* findet. Er ist jedoch andererseits auch Ausdruck einer optimistischen Sicht der Kommission und der EU-15: Die Osterweiterung ist politisch gewollt. Für den Erweiterungsprozess bedeutet dies, dass Probleme bei der Umsetzung der Integration in der folgenden Zeit nicht ausgeschlossen werden können. Gerade hierbei ist die Administration und die Justiz gefordert. Probleme, die sich hier in den nächsten Jahren zeigen,

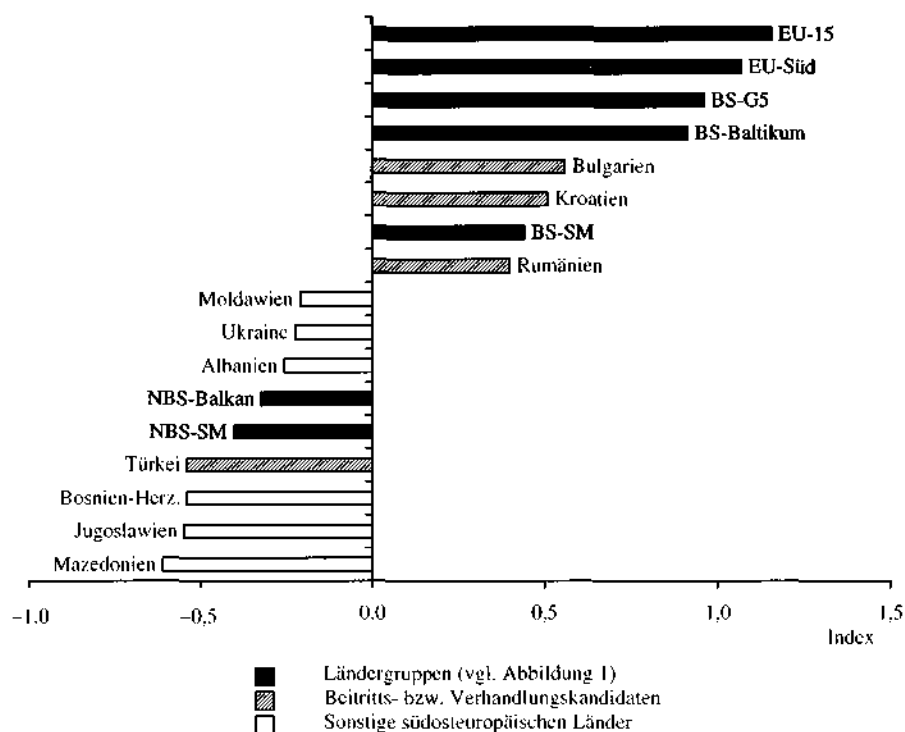
könnten direkte Wirkungen auf die Bewertung des Beitrittsprozesses in Rumänien und Bulgarien sowie auf neue Verhandlungen mit Kroatien und der Türkei bzw. deren Aufnahme haben.

Die Frage ist nun, ob die Länderdurchschnitte auch die Situation in den zuletzt angesprochenen vier Ländern widerspiegeln. Wie Abbildungen 3–5 zeigen, ist dies nur teilweise der Fall. Abbildung 3 weist zunächst die Entwicklung der legislativen Institutionen für die Ländergruppen und für die einzelnen südosteuropäischen Länder auf. Das Ergebnis verdeutlicht zunächst den deutlichen institutionellen Rückstand der nächsten Beitrittskandidaten Bulgarien und Rumänien gegenüber allen möglichen Referenzgruppen der EU und der Beitrittsländer sowie den Vorsprung, den Bulgarien gegenüber Rumänien aufweist. Die Abbildung zeigt aber insbesondere die Heterogenität der Nichtbeitrittsstaaten.

Hier ist die institutionelle Entwicklung in Kroatien drastisch besser als in den übrigen Balkanländern. Dass Kroatien inzwischen den Stand von Bulgarien fast erreicht, spiegelt den nach Abschluss von Kriegshandlungen zur Verfügung stehenden Zeitraum wider. Gemessen an der Entwicklung legislativer Institutionen könnte Kroatien einen Beitrittsprozess relativ rasch durchlaufen und zur nächs-

Abbildung 3:

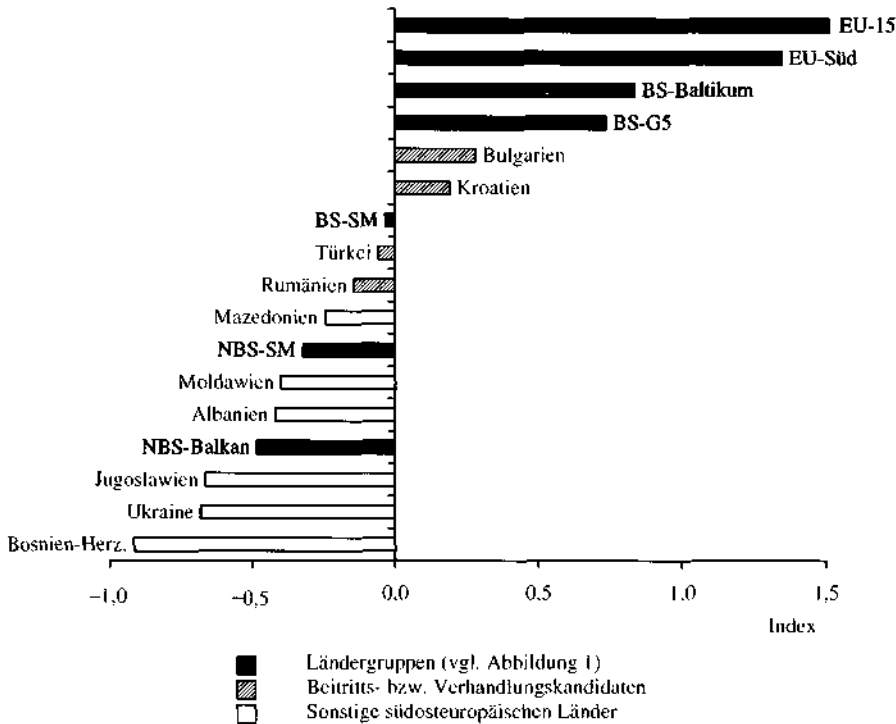
Legislative Institutionen in einzelnen südosteuropäischen Ländern 2002



Quelle: Weltbank (2003); eigene Berechnungen.

Abbildung 4:

Exekutive Institutionen in einzelnen südosteuropäischen Ländern 2002



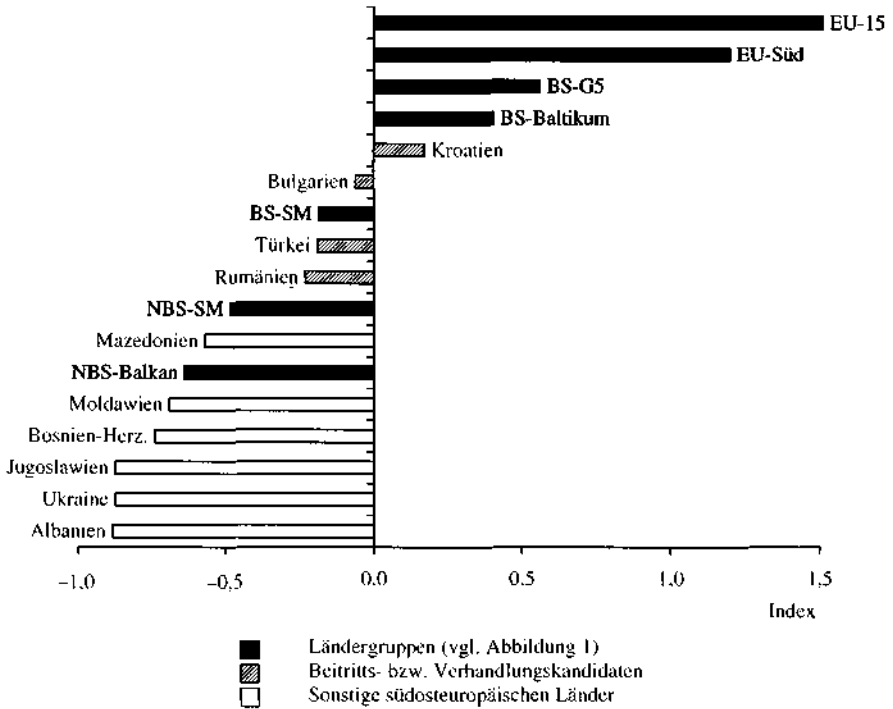
Quelle: Weltbank (2003); eigene Berechnungen.

ten Beitrittsgruppe aufschließen. Das gegenteilige Bild ergibt sich für die Türkei. Zwar sind hier die Reformfortschritte des letzten Jahres noch nicht berücksichtigt, der institutionelle Rückstand bei den legislativen Institutionen ist jedoch sehr groß und war im Jahr 2002 mit dem Rückstand von Bosnien-Herzegowina und Jugoslawien vergleichbar. Hieraus ergibt sich eine eher pessimistische Prognose für einen möglichen Beitrittsprozess.

Ein anderes Bild ergibt sich, wenn man die administrativen Institutionen betrachtet (Abbildung 4). Während in Bulgarien, Rumänien und Kroatien, wie aufgrund der Betrachtung der Ländergruppen zu erwarten, die Entwicklung der administrativen Institutionen deutlich schlechter ist als die Entwicklung der legislativen Institutionen, ergibt sich für die Türkei das umgekehrte Bild. Die Abstände der vier Länder zu den Standards, die von den EU- und den Beitrittsgruppen gesetzt werden, sind hier zwar noch größer als bei den legislativen Institutionen, die Türkei gehört jedoch mit den übrigen drei Länder zu einer Ländergruppe, die diesen Standards noch am nächsten kommen.

Auch unter den anderen Balkan- und Schwarzmeerländern finden sich einige überraschende Ergebnisse. Während Mazedonien, bei der Legislative noch

Abbildung 5:  
Judikative Institutionen in einzelnen südosteuropäischen Ländern 2002



Quelle: Weltbank (2003); eigene Berechnungen.

Schlusslicht, relativ gute administrative Kapazitäten aufweist, gilt für die Ukraine der umgekehrte Zusammenhang. Es zeigt sich auch allgemein ein heterogeneres Bild als bei den legislativen Institutionen, bei denen die Schwarzmeerländer (Ausnahme: Türkei) noch durchweg besser abschnitten als die Balkanländer (Ausnahme: Kroatien).

In Bezug auf die judikativen Institutionen ergibt sich aus Abbildung 5, dass mit Ausnahme von Kroatien alle Länder, die noch nicht der EU beigetreten sind, nicht nur deutliche Rückstände in ihrer institutionellen Entwicklung aufweisen, sondern auch in einer absoluten Bewertung erheblich schlechter abschneiden als bei den anderen institutionellen Indikatoren. Das (relativ) gute Abschneiden von Kroatien dürfte wiederum Auswirkungen auf den Beitrittsprozess haben. Es ist nach diesem Befund kaum zu begründen, warum Kroatien länger auf eine Mitgliedschaft in der EU warten sollte als Bulgarien und Rumänien.

Der Befund zeigt allerdings auch eindeutig, dass alle vier näher betrachteten Länder bei der Rechtsstaatlichkeit und bei der Korruptionsbekämpfung auch international schlecht abschneiden und dass gerade bei der Verlässlichkeit staatlichen Handelns ohne entscheidende Fortschritte bei den aktuellen und bei zukünftigen

Beitrittsländern ein erhebliches institutionelles Gefälle innerhalb der EU entstehen würde. Für das Zusammenwachsen Europas, für die Kosten des politischen Einigungsprozesses und für die Perspektiven für aufholendes Wachstum ergeben sich hieraus erhebliche Belastungen.

Der europäische Vergleich der Governance-Indikatoren liefert somit Argumente für eine Zurückhaltung bei zukünftigen Erweiterungsinitiativen. Diese These ist in den folgenden Länderanalysen für Rumänien, Bulgarien, Kroatien und die Türkei zu überprüfen.

## **Implikationen für die Kooperation der EU mit Südosteuropa**

### *Die Kooperations- und Erweiterungsagenda der EU*

Die Kooperation der EU mit den Staaten Südosteuropas bzw. solchen an der Peripherie Südosteuropas (Türkei) verläuft in unterschiedlichen Etappen. Die in dieser Studie untersuchten Staaten zählen dabei zu drei verschiedenen Beitrittsgruppen: Rumänien und Bulgarien stellen nach den vor kurzem beigetretenen MOEL die ersten südosteuropäischen Beitrittsstaaten dar. Kroatien hingegen ist das führende Land unter den Staaten des westlichen Balkans, die in einer nächsten großen Beitrittswelle Chancen auf einen Eintritt in die EU haben, aber noch nicht den Status eines Beitrittskandidaten erreicht haben. Der Beitrittsprozess der Türkei hingegen ist in seiner langen Geschichte seit der Aufnahme als Kandidatenstaat im Jahre 1963 heute primär eine politische Frage und spaltet die EU-Mitgliedsländer. Beispielhaft hierfür ist die jüngste Debatte in der Bundesrepublik über eine prinzipielle Ablehnung des türkischen EU-Beitritts.

Die Assoziierungsabkommen mit Rumänien und Bulgarien wurden bereits 1993 geschlossen, und zwar zeitgleich mit Tschechien und der Slowakei. Diese sowie die baltischen Staaten, mit denen Assoziierungsabkommen erst 1996 abgeschlossen wurden, „überholten“ Rumänien und Bulgarien jedoch im weiteren Beitrittsprozess. Den offiziellen Aufnahmeantrag zur EU stellten Rumänien und Bulgarien 1995, d.h. noch vor Tschechien und im gleichen Jahr wie die baltischen Staaten und die Slowakei. Die Beitrittsverhandlungen begannen mit Bulgarien Ende 1999, mit Rumänien Anfang 2000. Seit 1998 bzw. 1999 werden jährliche Fortschrittsberichte der EU-Kommission zu diesen beiden Staaten erstellt, und jährliche Beitrittspartnerschaften legen die zu erledigen Aufgaben der beiden Staaten fest.

Wichtige Stationen auf dem Weg zum EU-Beitritt sind zum einen die so genannte „Roadmap“ vom November 2002, die konkrete Schritte für den Beitritt Rumäniens und Bulgariens vorsieht. Durch das für beide Länder gemeinsame Dokument, zeigte sich deutlich, dass dieser Beitritt im „Doppelpack“ geplant war. Bereits beim Europäischen Rat in Brüssel vom Oktober 2002 wurde das anvisierte Beitrittsdatum 2007 benannt. Mit der Roadmap wurde Bulgarien und Rumänien damit vor dem historischen Kopenhagener Gipfel vom Dezember 2002, der die Verhandlungen mit den MOEL abschloss, eine eigene zeitliche Perspektive eröffnet (Europäische Kommission 2002b). Der Gipfel von Thessaloniki im Juni 2003 bestätigte diese zeitliche Perspektive und legte zudem fest,

dass Bulgarien und Rumänien den gleichen Erweiterungsbedingungen unterliegen sollen wie die kürzlich beigetretenen neuen Mitgliedsstaaten (Europäischer Rat 2003b). Als Ziel wurde ein Verhandlungsabschluss im Jahr 2004 anvisiert. Auf dem Brüsseler Gipfel von Dezember 2003 wurden die Beitrittsverträge dementsprechend für 2005 vorgesehen (Europäischer Rat 2004). Anfang 2004 wurde – wie schon für die zehn neuen Mitglieder – als ein weiterer Vorbereitungsschritt ein Finanzrahmen für die ersten drei Mitgliedsjahre erstellt (Europäische Kommission 2004a).

Zurzeit sind jedoch wichtige Kapitel des *Acquis Communautaire* noch nicht geschlossen (Tabelle 1). Außerdem gibt es Äußerungen wie die des Erweiterungskommissars Verheugen, der die Reform des Justizwesens in beiden Staaten als Nagelprobe für den Beitrittstermin 2007 betrachtet (*Wirtschaftsblatt* vom 19.4.2004). Dennoch sind formal die Weichen auf einen Beitritt Rumäniens und Bulgariens für Anfang 2007 gestellt.

Die entscheidende Frage ist nun, ob sich der oben erwähnte „Doppelpack“ des EU-Beitritts von Rumänien und Bulgarien zum „Dreierpack“ mit Kroatien erweitern wird. Kroatien hat im Februar 2003 einen Aufnahmeantrag gestellt, der im April 2004 von der EU-Kommission mit einer positiven Reaktion bedacht wurde (Europäische Kommission 2004c). Eine endgültige Entscheidung über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen und den offiziellen Kandidatenstatus Kroatiens wird auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs im Frühsommer gefällt. Würde ein Beitritt Kroatiens bis 2007 gelingen, so wäre dies eine beeindruckende Erfolgsgeschichte, denn die Beziehungen zwischen der EU und Kroatien sind vergleichsweise jung, zumal Kroatien bis Mitte der 90er Jahre international eher als isoliert galt (Zakošek 2004: 722–723), und für die südosteuropäischen Staaten ursprünglich ein Verhandlungsbeginn erst um das Jahr 2010 in Aussicht gestellt worden war.

Tabelle 1:

Stand der Verhandlungen zum *Acquis Communautaire*<sup>a</sup>

Kapitel <sup>b</sup>	Bulgarien	Rumänien
Freier Dienstleistungsverkehr	✓	x
Wettbewerb	x	x
Landwirtschaft	x	x
Energie	✓	x
Regionalpolitik	x	x
Umwelt	✓	x
Justiz und innere Sicherheit	✓	x
Finanz- und Budgetvoraussetzungen	x	x
Sonstiges	(x)	(x)

<sup>a</sup> ✓ = geschlossen; x = noch nicht geschlossen; (x) = noch nicht geöffnet. — <sup>b</sup> Insgesamt 31 Kapitel; nicht aufgeführte Kapitel sind bereits für beide Länder geschlossen.

Quelle: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters> (Stand: Mai 2004).

Den Auftakt des EU-Integrationsprozesses gegenüber fünf Staaten des westlichen Balkans (Albanien, Bosnien-Herzegovina, Kroatien, Serbien-Montenegro, Mazedonien) bildet seit 1999 der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess der EU (SAP). Kroatien ist gemeinsam mit Mazedonien der Vorreiter dieser Gruppe. Nach dem kroatischen Regierungswechsel und dem Ende der Tudjman-Ära 1999/2000 intensivierte die EU ihre Beziehungen zu Kroatien. So installierte die Kommission im Jahr 2000 eine ständige Delegation in Zagreb, der Europäische Rat bezeichnete im Sommer 2000 die SAP-Staaten zudem erstmals als potentielle Kandidatenstaaten und die Zollschranken zum EU-Markt wurden für Kroatien aufgehoben. Eine weitere Stufe der Kooperation stellt das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) der EU dar. Dieses ist bislang lediglich mit Mazedonien (April 2001) sowie mit Kroatien (November 2001) geschlossen worden und sieht einen Kooperationsleitfaden zwischen beiden Staaten und der EU vor. Bis zur endgültigen Ratifizierung des SAA wurde ein Interimsabkommen geschlossen. Ebenfalls im Jahr 2001 wurde das Förder- und Unterstützungsprogramm CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) installiert, das der Strukturangleichung dienen soll, aber beispielsweise auch das Flüchtlingsproblem einschließt (Europäische Kommission 2004d). Damit ist bereits heute absehbar, dass die südosteuropäische Beitrittsrunde, stärker noch als die jetzige Erweiterung, nach dem „Regatta-Prinzip“ stattfinden wird, dass also die Stärkeren mit ihrer Aufnahme nicht auf die Schwächsten der Region werden warten müssen.

Im Gegensatz zur Entwicklung der Beziehungen zwischen der EU und Kroatien ist die Geschichte der EU und ihrer Vorläuferorganisationen mit der Türkei lang und wechselvoll. Die westliche Einbindung der Türkei fand ihren ersten Höhepunkt nach dem Zweiten Weltkrieg in der Aufnahme in die NATO im Jahre 1952. Zwischen der Türkei und der EWG wurde bereits 1963 ein Assoziierungsvertrag geschlossen, das so genannte „Ankara-Abkommen“. Bereits damals war für den Beitrittsprozess ein wesentlich längerfristiger zeitlicher Rahmen in Betracht gezogen worden, als es für die nun beigetretenen MOEL jemals geplant war. Allein bis zur Schaffung einer Zollunion wurde ein über 30-jähriger Beitrittsprozess anvisiert, für einen Beitritt wurde kein Zeitraum festgelegt. Zwar folgte im Jahre 1973 ein Zusatzprotokoll, jedoch wurde der Beitrittsprozess nach dem Militärputsch 1980 und im Kontext der Süderweiterung bis 1988 ausgesetzt. Dennoch beantragte die Türkei 1987 die EG-Vollmitgliedschaft, jedoch wurde der Antrag 1989 vorläufig abgelehnt. Immerhin wurde das Ankara-Abkommen 1988 erneut aktiviert, und zum 1.1.1996 wurde tatsächlich die Zollunion mit der EU vollzogen. Durch die erneut verstärkte Rolle des Militärs im türkischen Regierungssystem seit Mitte der 90er Jahre war die weitere Politik der EU zurückhaltend.

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass das Interesse der EU an der Türkei durch das Ende des Ost-West-Konfliktes zunächst nachgelassen hatte. Zum einen verlor das Land seine strategische Bedeutung, zum anderen standen die MOEL bislang im Zentrum des Interesses. Der Dialog mit der Türkei wurde im Anschluss an das große Erdbeben vom Sommer 1999 erneut aufgenommen, und der Europäische Rat vom Dezember 1999 in Helsinki beschloss, der Türkei



den Status eines Beitrittskandidaten zu verleihen. Hintergrund war unter anderem der Druck der Vereinigten Staaten auf die EU sowie eine Verbesserung der griechisch-türkischen Beziehungen (Riener 2003; Rumpf und Steinbach 2004: 881). Seitdem werden durch die EU-Kommission Fortschrittsberichte über die Türkei erstellt und jährliche verbindliche Beitrittspartnerschaften beschlossen. Wichtigstes Fazit ist, dass die Aufnahme der Türkei in die EU ein starkes Politikum darstellt. Eine Entscheidung über den Beginn der Beitrittsverhandlungen wird auf der Grundlage des Fortschrittsberichts vom Herbst 2004 und einer Empfehlung der Kommission auf dem Ratsgipfel Ende 2004 erwartet.

### *Der institutionelle Reformprozess in Südosteuropa*

Die vier Länder Rumänien, Bulgarien, Kroatien und die Türkei stehen somit unter Beobachtung der EU, so dass detaillierte Informationen über länderspezifische Probleme bei der institutionellen Entwicklung vorliegen. Diese Informationen erlauben wiederum eine Einschätzung, ob die Ergebnisse der Indikatoranalyse die institutionellen Fortschritte bzw. Rückstände der einzelnen Länder richtig wiedergeben. Das Monitoring der EU gegenüber den Beitrittsstaaten bezieht sich dabei entsprechend der Kopenhagener Grundsätze auf eine genaue Überprüfung einzelner Institutionen der nationalen Regierungssysteme. Die im Governance-Indikator der Weltbank gemessenen Dimensionen der institutionellen Entwicklung stehen auch hier im Zentrum des Interesses – Grundrechte und Partizipation der Bevölkerung, Effektivität des Regierungs- und Verwaltungshandelns sowie Rechtsstaatlichkeit und die Korruptionskontrolle – und sollen für die vier Länder im Folgenden analysiert werden.

#### Rumänien

Rumäniens Regimewechsel war durch einen von blutigen Unruhen begleiteten Staatsstreich geprägt, der in der Ermordung des Diktatorenehepaares Ceaușescu mündete. Trotz der Existenz eines Runden Tisches und des Drucks der Straße im Revolutionsprozess, zeichnet sich das rumänische Regierungssystem durch Elitenkontinuität aus, so dass vormals kommunistische Entscheidungsträger auch in der Demokratie Führungspositionen eroberten (Sterbling 2003: 15–16), was zu entsprechend schleppenden Reformprozessen führte. Im Rahmen der Verfassungsgebung fiel die Entscheidung für ein semipräsidentielles Regierungssystem, ein Regimetypp, der durch die jungen Demokratien in Mittel- und Osteuropa wieder verstärkte Verbreitung gefunden hat und der unter anderem zunächst strukturell zu einer eher instabilen Ausprägung von Parteiensystemen führen kann, was sich auch in Rumänien gezeigt hat (Néve 2001: 284–285).

Bereits zu Beginn der Beitrittsverhandlungen zwischen Rumänien und der EU im Jahr 1999 – Rumänien hatte 1995 einen EU-Aufnahmeantrag gestellt – sah die EU-Kommission demokratische Prinzipien und institutionelle Stabilität in Rumänien grundsätzlich gewährleistet. Von Anfang an standen jedoch

wesentliche Defizite in der Frage der Rechtsstaatlichkeit, der Einhaltung der Grundrechte, der Korruption, der Gerichtstätigkeit, der Polizeiarbeit sowie des Minderheitenschutzes im Zentrum der Kritik (Europäische Kommission 2002c; Europäische Kommission 2003d).

Der Fortschrittsbericht der EU-Kommission über Rumänien für 2003 betonte vor allem, dass Rumänien im Herbst 2003 erfolgreich eine Verfassungsreform abgeschlossen hat, durch die einige Voraussetzungen des EU-Beitritts erfüllt wurden. Die reformierte Verfassung enthält nun Bestimmungen über den Beitritt zur Europäischen Union, wie beispielsweise, dass EU-Regelungen wie auch der *Acquis Communautaire* Vorrang vor nationalen Gesetzen haben (Gabanyi 2004: 559).

Ein wesentliches Moment institutioneller Instabilität war die parlamentarische Kompetenzzuteilung der beiden Parlamentskammern „Abgeordnetenversammlung“ und „Senat“. Zum einen waren bis dahin beide Kammern gleichberechtigt in alle Gesetzgebungsprozesse eingebunden und behinderten sich nicht selten durch gegenseitige Blockaden und schwierige Vermittlungsprozesse. Zum anderen wurde ihre legislative Arbeit in der vergangenen Transformationsdekade durch Dringlichkeitsverordnungen der Regierungen eingeschränkt. Diese Kompetenz der Exekutive stellte de facto eine Konkurrenz zur parlamentarischen Gesetzgebungstätigkeit dar. So wurden zwischen 1992 und 2000 mehr als 700 Dringlichkeitsverordnungen durch die jeweiligen Regierungen erlassen (im Jahr 1999 standen beispielsweise 339 Verordnungen 210 verabschiedeten Gesetzen gegenüber). Diese Machtstellung der Regierung, die die Gewaltenteilung in Frage stellt, war eindeutig ein erhebliches Demokratieproblem und entsprach nicht den Vorstellungen von institutioneller Stabilität, die in den Kopenhagener Kriterien formuliert worden waren. Die im Jahr 2003 revidierte Verfassung sieht hier entscheidende Veränderungen vor: Sie teilt das Erstbefassungsrecht für wichtige Gesetzgebungskompetenzen zwischen den beiden Parlamentskammern auf und orientiert sich am Mehrheitsprinzip zwischen den Kammern unter Verzicht auf Vermittlungsprozesse und legt zudem fest, dass auch exekutive Dringlichkeitsverordnungen einer parlamentarischen Zustimmung bedürfen, wodurch die Stellung des Parlaments aufgewertet wurde (siehe Gabanyi 2004: 564–565, 573–574; Nève 2001: 282).

In der exekutiven Politik wurden gleichfalls Fortschritte sichtbar: So wurden EU-Kompetenzen von einer mittleren ministeriellen Ebene durch die Schaffung eines Exekutivkomitees für die europäische Integration von Ministerpräsident und Ministern auf höchste Regierungsebene verlagert. Deutliche Schwächen zeigen sich jedoch auf den unteren Ebenen der Verwaltung, vor allem auf kommunaler Ebene.

Auch das Justizwesen war bislang durch eine Eingriffsmöglichkeit der höchsten Ebene geprägt. So besaß der Generalstaatsanwalt die Möglichkeit, gegen Entscheidungen der Gerichte in Zivilsachen vorzugehen, was nach Auffassung der EU-Kommission gegen die Europäische Menschenrechtskonvention verstößt. Diese Befugnis wurde 2003 abgeschafft. Ihre Abschaffung geschah jedoch auf dem Weg der Dringlichkeitsverordnung und nicht auf dem Weg der regulären Gesetzgebung, was eine geringere formale Legitimität dieser Entscheidung be-

deutet (im Bereich des Justizwesens steht ohnehin eine weiter reichende Reform an, mit der zahlreiche weitere Mängel behoben werden sollen).

Im Bereich der Korruptionsentwicklung zeigt sich eine starke Diskrepanz zwischen dem vorhandenen Rechtsrahmen zur Korruptionsbekämpfung (Anti-korruptionspaket, Nationales Programm und Nationaler Aktionsplan zur Korruptionsbekämpfung, Staatsanwaltschaft für Korruptionsbekämpfung) und dem tatsächlichen Ausmaß der Korruption. Die EU-Kommission geht in ihrem Fortschrittsbericht 2003 davon aus, dass die Korruption die Effizienz und die Legitimität der staatlichen Einrichtungen untergräbt. Dieses scharfe Urteil wird untermauert durch das Ranking von Transparency International (2003a), in dem Rumänien mit Position 85 (kurz hinter Indien) den letzten Platz unter allen Beitrittskandidaten einnimmt (zum Vergleich: Bulgarien: Platz 55, Kroatien: Platz 60, Türkei: Platz 77). Überdies hat das Vertrauen der Bevölkerung in Regierungsinstitutionen gerade durch Korruptionsskandale stark gelitten (Freedom House 2003a).

Ambivalent zu bewerten ist das neue Parteiengesetz, das seit Januar 2003 Gültigkeit hat und die Registrierung neuer Parteien erheblich erschwert. Statt bisher 10 000 Gründungsmitglieder sind nun 25 000 erforderlich, die 700 statt zuvor 300 Mindestmitglieder in 18 (zuvor 15) Kreisen vorweisen müssen. Gabanyi bewertet diese Regelung eher positiv, da somit die starke Fragmentierung des rumänischen Parteiensystems (Mitte der 90er Jahre 165 Parteien) als „Geburtsfehler des rumänischen Parteiensystems nach der Wende“ behoben werden könnte (Gabanyi 2004: 579). Die EU-Kommission sieht hingegen die Gefahr, dass gerade regionalen oder ethnischen politischen Kräften damit eine Parteigründung erschwert wird. Fraglich ist beispielsweise, ob die Demokratische Union der Ungarn von Rumänien (UDMR), die bis 2000 an der Regierung beteiligt war und danach eine Art informelle Koalition mit den regierenden Sozialdemokraten eingegangen war, die also Regierungsverantwortung mit übernahm, sich unter den neuen Bedingungen als Minderheitspartei überhaupt hätte gründen können. Zum Vergleich: In der Bundesrepublik bedarf es einer Mitgliederzahl von 3 Personen zur Gründung einer Partei, allerdings muss nachgewiesen werden, dass ernsthaft angestrebt wird, das Volk auf Bundes- oder Länderebene repräsentieren zu wollen.

Die Einhaltung der grundlegenden Menschenrechte als wesentliches Moment der politischen Kopenhagen-Kriterien wird für Rumänien prinzipiell seit Beginn der Beitrittsverhandlungen konstatiert. Dennoch zeigen sich verschiedene gravierende Problembereiche, deren Behebung vor einem EU-Beitritt eingefordert werden: Dies ist neben der Stärkung relevanter Institutionen im Regierungssystem wie des Rats für Diskriminierungsbekämpfung und des Ombudsmanns für Menschenrechte, vor allem die Frage der Verbesserung staatlicher Betreuung von Waisenkindern und behinderten Kindern. Auch der Bereich des Frauenhandels stellt ein eklatantes Menschenrechtsproblem dar, zumal bis 2001 Menschenhandel per se kein strafrechtliches Delikt darstellte.

Eines der wesentlichsten Menschenrechtsprobleme in Rumänien stellt die Lage der auf ein bis 1,5 Millionen Angehörige bezifferten Roma-Minderheit dar. „Der politische Wille und die Fähigkeit der Kandidatenländer zur Lösung der Roma-

Frage avancierten in den Fortschrittsberichten der Europäischen Kommission zu einem wichtigen Gradmesser für die Erfüllung der politischen Integrationskriterien“ (Gabanyi 2001: 5) Besonders in Rumänien waren sie während des kommunistischen Regimes starken Assimilierungsversuchen ausgesetzt. Nach dem Regimewechsel zählten sie aufgrund ihrer niedrigen Bildungsqualifikation zu den Opfern des wirtschaftlichen Wandlungsprozesses. Dadurch sowie durch das Ausbrechen von vor dem Regimewechsel latent vorhandenen Stereotypen wuchs die Abneigung gegen die Roma in der rumänischen Bevölkerung nach 1989. Sie sind Diskriminierungen ausgesetzt – sei es durch die Behörden, die Polizei, auf dem Arbeitsmarkt oder im Bildungswesen. Unter anderem auch auf maßgeblichen Druck der EU-Kommission wurde 2001 eine so genannte Roma-Strategie initiiert sowie – wie in anderen Beitrittsstaaten auch – ein nationales Aktionsprogramm zur Verringerung der institutionellen und sozialen Diskriminierung und Verbesserung der öffentlichen Meinung, durch das die Partizipation der Roma selbst verbessert werden soll (Gabanyi 2001: 12–16, 26). Im Unterschied zu anderen Beitrittsstaaten, vor allem aber auch zu einigen EU-Staaten hat Rumänien jedoch beispielsweise das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten und die Europäische Charta für Regionale und Minderheitensprachen des Europarates unterzeichnet. Der Anpassungsdruck der EU war in diesem Kontext somit sehr groß, obwohl der Minderheitenschutz innerhalb der EU einer weitreichenden rechtlichen Grundlage entbehrt und beispielsweise Frankreich sich in der Ratifizierung der entsprechenden Europaratsdokumente zurückhält und seine Minderheiten negiert.

### Bulgarien

Bis zur jüngsten Parlamentswahl von 2001 prägte auch in Bulgarien der typische Gegensatz zwischen postkommunistischer Nachfolgepartei und politischen Kräften, die aus der Anti-Systemopposition stammen, die politische Landschaft. Bei der Wahl gewann jedoch der bulgarische Ex-Zar Simeon II mit seiner eher liberalen „Nationalen Bewegung Simeon II“, der nach mehreren Jahrzehnten Exil nach Bulgarien zurückgekehrt war und nach errungenem Wahlsieg Ministerpräsident wurde. Diese neue politische Kraft hat jedoch nicht, wie erwartet worden war, zu einer Stabilisierung des politischen Systems, zu einer Verbesserung in Sozial- und Wirtschaftspolitik und zum Ablauf der Korruption beitragen können (Ganew 2004). Das politische Vertrauen der Bevölkerung in die Politik war dadurch gesunken. Nach Umfragen vom Frühjahr 2004 würde die Simeon-Bewegung, die 2001 über 43 Prozent der Stimmen errungen hatte, derzeit nur ca. 7 Prozent erringen (Riedel 2004: 593–594). Damit handelte es sich bei der letzten Wahlentscheidung in Bulgarien augenscheinlich um ein von Illusionen geprägtes Intermezzo, das eher von politischer Instabilität zeugt (Venkova-Wolff 2001).

Auch Bulgarien wurde, ähnlich wie Rumänien, 1997 bereits grundsätzlich institutionelle Stabilität als wesentliches Element der politischen Kopenhagen-Kriterien zugesprochen. Auch im Fortschrittsbericht von 2002 wurde Bulgarien

die Erfüllung der politischen Kopenhagen-Kriterien konstatiert (Europäische Kommission 2002d; 2003e). Dennoch sind verschiedene Bereiche des Regierungssystems einer kritischen Analyse zu unterziehen.

Ein zentrales Problem in Bulgarien stellt die Lage im Justizwesen dar. Als ein Mangel im Justizwesen wird beispielsweise kritisiert, dass der Oberste Justizrat, dessen Aufgabe es ist, die wichtigsten Richterpositionen zu besetzen, durch den Justizminister geleitet wird (auch wenn dieser kein Stimmrecht hat). Dies wird als problematischer Eingriff der Exekutive in die Judikative gewertet. Zudem wird die Besetzung von elf Ratspositionen durch das Parlament stark politisiert, da sie weniger dem Gedanken der Neutralität als parteipolitischer Einflussnahme folgt, was durch eine Erhöhung des Wahlquorums verändert werden könnte. Vor allem die Venedig-Kommission des Europarates kritisiert in diesem Kontext, dass die Unabhängigkeit der Judikative insgesamt nicht ausreichend gewahrt ist. Einen zentralen Kritikpunkt stellte zudem bislang die Immunität und Unabsetzbarkeit von Richtern, Staatsanwälten und Ermittlern dar, die disziplinarische Maßnahmen innerhalb des Justizwesens kaum möglich machten. Ihnen waren – als Gegenreaktion auf den Machtmissbrauch der kommunistischen Regierungen – kurz nach dem Systemwechsel zudem weitreichende Kompetenzen eingeräumt worden, die eindeutig dem Gedanken der Gewaltenteilung widersprechen. Im Rahmen des Beitrittsprozesses drängte die EU-Kommission zudem darauf, das Ermittlungswesen aus der Judikative auszulagern und, wie in der EU üblich, der Polizei unterzuordnen. Seit einigen Jahren werden somit Schritte zur Justizreform unternommen, die jedoch u.a. aufgrund der zum Teil notwendigen Verfassungsänderungen und Eingriffe des Verfassungsgerichts eher schleppend verläuft (Venice Commission 2003; Europäische Kommission 2003f). Ein weiteres grundlegendes Problem des bulgarischen Rechtssystems liegt in der finanziellen Notlage des Rechtswesens, so dass Prozesse über Jahre verschleppt werden und dementsprechend die hohe Zahl der inhaftierten Angeklagten zur Überfüllung der Gefängnisse beiträgt.

Die Sorgen um die allgemeine Demokratiestabilität sind auch für Bulgarien nach wie vor existent. Ein weiteres zentrales Demokratieproblem stellt die Vernetzung von Wirtschaft und politischen Parteien dar. Im Jahr 2003 wurde davon ausgegangen, dass ein Drittel der 280 Parteien durch Unternehmerverbände gesteuert wird (Deimel 2003: 432). Anders als in Rumänien, wo Korruption als alltäglicher selbstverständlicher Bestandteil wahrgenommen wird, gehören Korruptionsvorwürfe in Bulgarien zum Instrumentarium politischer Rhetorik. Dementsprechend sind in Bulgarien die Werte der Wahrnehmung von Korruption als politisches Problem im Vergleich außerordentlich hoch (Transparency International 2003b). Auch in Bulgarien wurde eine Nationale Strategie und ein Aktionsplan gegen Korruption verabschiedet, aber auch hier zeigt sich – ähnlich, jedoch nicht so dramatisch wie in Rumänien –, dass Bulgarien zwar Fortschritte bei der Schaffung eines entsprechenden Rechtsrahmens erzielt, jedoch die Umsetzung ungenügend voranschreitet. So ist in den Jahren 1999–2002 die Anzahl der aufgedeckten Korruptionsfälle zurückgegangen.

Im Kontext der Menschenrechtsproblematik wurde der Rechtsrahmen 2003 durch die Verabschiedung eines Antidiskriminierungsgesetzes gelegt, das über

die allgemeine Bestimmung der Nichtdiskriminierung in der Verfassung hinausgeht und eine unabhängige Kommission zur Überwachung von Diskriminierungsgefahren vorsieht. Dies bildet beispielsweise eine wichtige Grundlage für die Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Berufsleben. Wie in Rumänien, so stellt gleichfalls in Bulgarien der Frauenhandel nach wie vor ein relevantes Problem dar (Freedom House 2003b). Zudem zeigen sich vor allem im sozialpolitischen Bereich Schwächen: Die Betreuung psychisch Behinderter ist nicht selten unzureichend, es zeigen sich zu viele Misshandlungsfälle und der Rechtsrahmen wird bislang unzureichend genutzt. Dies zeigt z.B. die Möglichkeit der willkürlichen Einweisung in psychiatrische Kliniken (dazu liegt inzwischen ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vor) (Bulgarian Helsinki Committee 2003).

Die Bewertung der Lage der Roma-Minderheit fällt für Bulgarien nicht so negativ aus wie für Rumänien. Zwar ist auch hier Diskriminierung anzutreffen, jedoch liegen die Probleme der Roma vorrangig in der sozialen Situation. Auch Bulgarien hat ein Regierungsprogramm zur Abhilfe für die spezifischen Roma-Probleme im Bildungs-, Wohnungs-, Gesundheits- und Arbeitssektor initiiert. Hingegen warf der Europarat Bulgarien kürzlich vor, die Rechte der mazedonischen Minderheit in Bulgarien zu missachten und mit der Nichtzulassung einer mazedonischen Interessenorganisation gegen die Europäische Menschenrechtskonvention zu verstoßen.

Grundsätzlich ist Bulgarien also im Bereich der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung weiter fortgeschritten als Rumänien. Dies gilt nicht für den Bereich der Menschenrechte und des Minderheitenschutzes (vgl. auch Freedom House 2003a).

## Kroatien

Mit Kroatien rückt erstmals ein Beitrittskandidat in realistische EU-Nähe, der (anders als Slowenien) nachhaltig durch die Jugoslawien-Kriege beeinträchtigt worden ist. Die Kriegserfahrung und die Kriegsfolgen bedeuten für den 1991 erstmals eigenständigen Staat fundamental andere Transformationserfahrungen als für die zahlreichen jungen Demokratien des östlichen Europa, die weitgehend von bewaffneten Konflikten verschont blieben. Die kroatischen Unabhängigkeitsbestrebungen wurden begleitet von kriegerischen Auseinandersetzungen mit den kroatischen Serben, die für einen Verbleib in der jugoslawischen Föderation kämpften. Der Konflikt gipfelte in der serbischen Besetzung eines Drittels Kroatiens, die bis 1995 andauerte, als die kroatische Armee diese Landesteile zurückeroberte (mit Ausnahme einer kleinen Region, die unter UN-Verwaltung gestellt wurde) und der größte Teil der serbischen Bevölkerung aus dem Land floh (vgl. Zakošek 2004: 681–682). Dementsprechend stehen im kroatischen Annäherungsprozess an die EU verschiedene kriegsbedingte Forderungen auf der politischen Tagesordnung der Kommission sehr weit oben – so vor allem die Rückführung und Reintegration von serbischen Flüchtlingen sowie die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag (Europäische Kommission 2002a: 3).

In Bezug auf das kroatische Regierungssystem galt die Vorherrschaft der Partei Kroatische Demokratische Partei (HDZ) mit ihrer nationalistischen Politik in der Dekade 1990–2000 als erhebliches Demokratiedefizit. Die HDZ war 1989 von Franjo Tudjman gegründet worden und wurde zur dominierenden nationalistischen Kraft. Sie stellte zwischen 1990 und 2000 sowohl die Regierungen als auch mit Tudjman den Präsidenten des Landes im damals noch semipräsidentiellen Regierungssystem. Nach Tudjmans Tod 1999, den Parlamentswahlen 2000 und einer Verfassungsreform fand nicht nur die nationalistische Ära Kroatiens ein Ende – auch wandelte sich Kroatien vom semipräsidentiellen zum präsidentiellen Regierungssystem. Nach einer kurzen Zwischenetappe von Mitte-Links-Koalitionen bis 2003, die international als positiver Aufbruch Kroatiens bewertet wurde, ist seitdem jedoch wieder die HDZ an der Regierung. Maßgeblich ist, dass diese intensive Anstrengungen unternommen hat, sich von einer nationalistischen hin zu einer konservativen Partei zu wandeln, was nicht zuletzt auch von der EU-Kommission anerkannt wurde (vgl. Zakošek 2004; Gehrold 2004; Europäische Kommission 2004b: 13).

In der jüngsten Stellungnahme der EU-Kommission zum kroatischen Aufnahmeantrag, die – anders als die bisherigen EU-Berichte im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens – erstmals im Stil der Fortschrittsberichte für Beitrittskandidaten aufgebaut ist, wird das Funktionieren der Kerninstitutionen des kroatischen Regierungssystems im Großen und Ganzen als zufriedenstellend bewertet (Europäische Kommission 2004b). Ähnlich wie in den Berichten zu Rumänien und Bulgarien wird jedoch auch die Funktionsweise des Justizsystems stark kritisiert, im Vordergrund steht dabei die Überlastung der Gerichte mit einem Bearbeitungsrückstand von gut 1,3 Millionen Fällen. Für den Bereich der Korruption fällt die Kritik jedoch nicht annähernd so scharf aus wie beispielsweise für Rumänien. Auch in Kroatien sind inzwischen gesetzliche und institutionelle Schritte zur Korruptionsbekämpfung eingeleitet worden. Deren Umsetzung und Effektivität wird jedoch bemängelt. Im Transparency International Ranking befindet sich Kroatien auf Platz 60 und damit immerhin noch vor den Neumitgliedern Polen und Slowakei sowie knapp hinter Lettland. Auffallend ist zudem, dass sich Kroatien in einem weiteren Ranking zur weltweiten Korruptionserwartung der jeweiligen Bevölkerung im Spitzenfeld unter den Optimisten befindet, da über 40 Prozent der Befragten das Absinken der Korruption erwarten. Ähnlich positive Einstellungen zeigen sich für den europäischen Kontext beispielsweise noch in Irland, stark pessimistische Erwartungen finden sich hingegen in Norwegen, den Niederlanden sowie der Türkei (Europäische Kommission 2004b: 17–24; Transparency International 2003a; Transparency International 2003b).

In der Bewertung der bürgerlichen und politischen sowie der wirtschaftlichen und sozialen Rechte durch die EU-Kommission zeigt sich bislang wenig Kritik, was sich jedoch durchaus im Verlauf des Beitrittsprozesses ändern könnte, da auch die soeben abgeschlossenen Beitrittsverfahren gezeigt haben, dass die EU-Anforderungen in Bezug auf die politischen Kriterien im Verlauf des Beitritts zunehmen. Der rechtliche Rahmen des Minderheitenschutzes – Kroatien verfügt über einen Minderheitenanteil von 7,5 Prozent, darunter sind mehr-

heitlich Serben – wurde erst im Jahr 2001 durch ein Verfassungsgesetz über die Rechte nationaler Minderheiten gelegt. Dieses Gesetz sieht umfassende institutionelle Regelungen zur Integration der Minderheiten in den Staatsaufbau vor, wie beispielsweise spezielle Wahlerleichterungen sowie Räte für Minderheiten auf zentraler und dezentraler staatliche Ebene, deren Installierung jedoch schleppend verläuft. Diese Regelung sowie auch die Bereitstellung parlamentarischer Sitzkontingente für Minderheitenangehörige geht bereits jetzt weit über die institutionellen Minderheitenschutzregelungen im soeben der EU beigetretenen Polen hinaus. Trotz dieser weitreichenden institutionellen Regelungen stellt in Kroatien, gleichermaßen wie in den zehn neuen Mitgliedsstaaten sowie in Rumänien und Bulgarien, die Frage des Roma-Schutzes ein erhebliches Problemfeld dar, das sicherlich auch in Kroatien ohne das starke Interesse seitens der EU kaum in Angriff genommen werden würde. Vor dem Hintergrund der EU-Roma-Politik im jetzigen Beitrittsprozess ist zu erwarten, dass auch Kroatien in den kommenden Jahren einem intensiven Minderheiten-Monitoring ausgesetzt wird, wie dies gegenüber den anderen Mitglieds- und Kandidatenstaaten vorgenommen wurde (vgl. zur Lage in Polen Gawrich 2003).

Den Kernbereich des Minderheitenschutzes stellt in Kroatien derzeit jedoch das Flüchtlingsproblem dar. Gegen Ende 2003 wurde davon ausgegangen, dass ca. 200 000 serbische Kroaten als Flüchtlinge in Serbien und Montenegro leben. Eine Rückführung der rückkehrwilligen Flüchtlinge ist von zahlreichen ungeklärten Fragen begleitet, wie die Rückerstattung von Besitz oder die Garantie von Wohnraum, wobei von Kroatien mehr Engagement erwartet wird. Ähnliches gilt für die Kooperation mit dem Internationalen Strafgerichtshof, die jedoch grundsätzlich positiv bewertet wird.

Einen besonderen Schwerpunkt legt die EU bei allen Balkanstaaten und so auch bei Kroatien auf die regionale Kooperation. Die gutnachbarschaftlichen Beziehungen gelten dabei mit als eine Voraussetzung des EU-Beitritts. Als vergleichsweise problematisch gelten für Kroatien nach wie vor die Beziehungen zu Serbien und Montenegro sowie zu Bosnien-Herzegowina (Europäische Kommission 2003a: 14–17).

Insgesamt zeugt die Tatsache, dass Kroatien bereits jetzt als Beitrittskandidat für 2007 gilt, von ausgesprochen schnellen Transformationserfolgen in den vergangenen drei Jahren, denn erst im Jahr 2001, ein Jahr nach Ende der Tudjman-Ära, wurde Kroatien durch Freedom House erstmals als freies Land eingestuft (Freedom House 2003c). Da der institutionelle Wandel und die Stabilisierungsbemühungen insgesamt einen nachhaltigen Eindruck vermitteln, erscheint das Ziel des Landes – ein gemeinsamer EU-Beitritt mit Bulgarien und Rumänien – als durchaus realistisch.

## Türkei

Die Kritik am Regierungssystem der Türkei betrifft vor allem drei Bereiche: den starken Einfluss des türkischen Militärs auf das Regierungssystem, die allgemeinen Schwächen in der Menschenrechtssituation (vor allem im Polizeiwesen) und insbesondere den Umgang mit der kurdischen Minderheit (vgl. Kramer 2002:



6 und 34–35). Ein wesentliches Indiz für die Instabilität der politischen Lage in der Türkei waren in diesem Zusammenhang die jahrelang anhaltenden Ausnahmezustände in diversen südöstlichen Provinzen der Türkei, die rechtsstaatlichen Garantien zuwiderliefen und erst Ende 2002 endgültig aufgehoben wurden (vgl. Amnesty International 2003).

Das türkische Rechtssystem unterlag in den vergangenen Jahren starken Veränderungen. Einen wichtigen Schritt bildete die Verabschiedung diverser Reformpakete (so genannter Harmonisierungsgesetze mit dem Ziel der EU-Angleichung), die beispielsweise die Menschen- und Grundrechte sowie das Justizsystem betreffen. Da jedoch zum einen die Realisierung der neuen Rechtsakte schleppend verläuft und zum anderen die Einschränkung von Grundrechten und insbesondere der Meinungsfreiheit nach wie vor in bestimmten Situationen rechtlich vorgesehen ist, bewertet die EU-Kommission die Reformanstrengungen ambivalent (Europäische Kommission 2003b: 15–17).

Die Rolle des Militärs im türkischen Regierungssystem stellt sicherlich eine wesentliche institutionelle Diskrepanz zwischen der Türkei und den Regierungssystemen der EU bzw. den weiteren Beitrittsstaaten dar. Nicht das Prinzip der zivilen Kontrolle des Militärs war und ist in der Türkei vorherrschend, vielmehr zeigen sich umgekehrt zahlreiche Mechanismen der militärisch dominierten Kontrolle im nichtmilitärischen Bereich. Das wesentliche Instrument der starken militärischen Einflussnahme im türkischen politischen System stellt der Nationale Sicherheitsrat dar, der sich aus Militär- und Regierungsvertretern zusammensetzt und durch den Staatspräsidenten geleitet wird. Obwohl der Sicherheitsrat verfassungsmäßig lediglich über Empfehlungskompetenzen verfügt, war seine faktische Einflusskraft bislang jedoch enorm. Er konnte auf unterschiedliche Weise in zivile Felder eingreifen und war und ist zum Teil in zahlreichen zivilen Aufsichtsbehörden – vor allem im Medienbereich – präsent. Im Verlauf des Jahres 2003 wurden die Aufsichtskompetenzen des Nationalen Sicherheitsrates zwar eingeschränkt, das Beharrungsvermögen einer militärisch-zivilen Kontrolle ist jedoch nach wie vor evident (vgl. auch Rumpf und Steinbach 2004: 862–863).

Die Kritik an den Schwächen der Funktionsweise und an den institutionellen (beispielsweise fehlende Berufungsgerichte in mittlerer Instanz) und praktischen (Überlastung) Defiziten des türkischen Justizsystems seitens der EU-Kommission fällt prinzipiell stärker aus als bei den Beitrittskandidaten Bulgarien und Rumänien, zumal eine Folge dieser Defizite nicht selten massive Menschenrechtsverletzungen darstellen. Insgesamt ist die allgemeine Menschenrechtssituation in der Türkei nur schwer vergleichbar mit der in den anderen Beitritts- und Kandidatenstaaten. Die Regierungsbemühungen um Verbesserungen in diesem Bereich fokussierten sich bislang vor allem auf die Abschaffung der Todesstrafe im Jahr 2002. Das Regierungsprinzip einer „Null-Toleranz-Politik“ seit dem Regierungswechsel 2002 gegenüber Folter durch staatliche Organe hat sich bislang vor allem in neuen Rechtsvorschriften zur Erleichterung der Ermittlungen gegen öffentliche Bedienstete und zum besseren Schutz von Häftlingen niedergeschlagen. Das Vorkommen von Folter und Misshandlungen durch Sicherheitskräfte und die fehlenden Mechanismen,

diese strafrechtlich zu verfolgen, stellt neben dem eingeschränkten Recht auf Meinungsfreiheit (vor allem durch Strafverfolgung bei friedlicher Meinungsäußerung) und der Gewalt gegen Frauen zu den primären Kritikpunkten eines Memorandums von Amnesty International an den türkischen Ministerpräsidenten zu Beginn des Jahres 2004. Dennoch werden die jüngsten gesetzgeberischen Bemühungen der Regierung in diesen Bereichen honoriert. Die Organisation empfiehlt zudem, zur Reform des Polizeiwesens Anleihen aus europäischen Reformbeispielen in ähnlich brutalisierten Kontexten zu nehmen, wie beispielsweise aus dem nordirischen Polizeiwesen (Amnesty International 2004).

Aufgrund dieser gravierenden menschenrechtlichen Schwierigkeiten tritt fast in den Hintergrund, dass auch die Türkei über ein erhebliches Maß an Korruption verfügt, ähnlich wie in den anderen Kandidatenstaaten. Im Korruptionsrating von Transparency International liegt die Türkei auf Platz 77, zwischen Senegal und Armenien, immerhin noch einige Plätze vor Rumänien, aber weit hinter den anderen Kandidaten- und Beitrittsstaaten. Dementsprechend zählte die Korruptionsbekämpfung zwar nicht zu den Prioritäten der Beitrittspartnerschaft der EU, hingegen mahnte die EU-Kommission dennoch im Fortschrittsbericht 2003 die stärkere Korruptionsbekämpfung an (Transparency International 2003b; Europäischer Rat 2003a).

Zudem ist die Lage in den Provinzen, die sich bis zu eineinhalb Jahrzehnte im Ausnahmezustand befunden haben, nach wie vor problematisch. Zwar hat sich die Sicherheitslage grundsätzlich verbessert, jedoch ist die soziale Situation in diesen Regionen im Vergleich zur übrigen Türkei sehr schlecht, und vor allem die Rückkehrperspektiven der großen Gruppe der Binnenflüchtlinge wird für die kommende Zeit eine Herausforderung darstellen.

Obwohl die Reformbemühungen bereits 2000/2001 begonnen haben, wird grundsätzlich die politische Situation seit dem Wahlsieg der Gerechtigkeits- und Entwicklungspartei (AKP) im November 2002 positiv bewertet. Die AKP sieht sich primär als konservative Partei, weniger als islamistisch-religiöse Partei. Die angestrebte starke EU-Orientierung der AKP-Regierung unter Ministerpräsident Erdogan schlug sich beispielsweise auch darin nieder, dass er seine erste Auslandsreise nach Griechenland unternahm, denn die guten Beziehung dieser beiden Staaten zählt zu den Forderungen der EU-Kommission (vgl. Schönbohm 2003: 87 und 91). Gerade deswegen zeigte sich die türkische Regierung grundsätzlich enttäuscht von den Resultaten des Kopenhagener Gipfels Ende 2002, eine Entscheidung zur Eröffnung der Beitrittsverhandlungen erst Ende 2004 zu treffen (Republic of Turkey 2004).

Den institutionellen Fortschritten des Jahres 2003, deren Nachhaltigkeit allerdings noch zu belegen ist, steht somit eine umfassende Kritik im Bereich der Menschenrechte gegenüber (vgl. auch Freedom House 2003d). Da es keine objektive Messlatte gibt, ab wann die sehr allgemein formulierten politischen Kopenhagener Kriterien erfüllt sind oder welches Maß an Nichterfüllung hinnehmbar wäre, ist die Entscheidung der Eröffnung von Beitrittsverhandlungen schon grundsätzlich eine politische (vgl. Kramer 2002: 12). Vor dem Hintergrund der in der Tat als gravierend zu bezeichnenden Demokratie- und

Menschenrechtsdefizite auf der einen Seite und der grundsätzlich starken politischen Kontroversen um die Aufnahme dieses muslimischen Landes muss ein Verhandlungsbeginn zum Ende des Jahres 2004 als ausgesprochen fraglich gelten.

### **Zusammenfassung und Schlussfolgerungen**

Die Analyse der institutionellen Entwicklung in Europa hat insgesamt die Herausforderungen für die weitere europäische Integration aufgezeigt:

- Die institutionelle Entwicklung ist von zentraler Bedeutung für den Integrationsprozess.
- Die südosteuropäischen Länder sind in institutioneller Hinsicht aber noch weit entfernt von der EU, die schon durch die aktuelle Osterweiterung wesentlich heterogener geworden ist.
- Trotz teilweise positiver Gesamtbewertungen durch die EU und erkennbarer Fortschritte bestehen sowohl in Bulgarien als auch in Kroatien und insbesondere in Rumänien und der Türkei noch erhebliche institutionelle Defizite.

Die institutionelle Entwicklung der ost- und südosteuropäischen Länder ist wichtig, um die Kosten des politischen Einigungsprozesses zu reduzieren und durch einen beschleunigten wirtschaftlichen Aufholprozess Europa homogener zu machen. Die empirische Literatur zeigt eindeutig, dass gute Institutionen, wie sie von der Weltbank in den Governance-Indikatoren definiert werden, einen wesentlichen, wenn nicht einen entscheidenden Beitrag hierzu leisten können.

Die Governance-Indikatoren der Weltbank zeigen aber einen eindeutigen Rückstand der institutionellen Entwicklung in den osteuropäischen und noch deutlicher in den südosteuropäischen Ländern verglichen mit dem Standard, der von den westeuropäischen Ländern gesetzt wird. Dabei sind mit Ausnahme der Türkei grundsätzlich die legislativen Institutionen besser ausgebildet als die administrativen und judikativen. Dies weist auf Fortschritte in der Gesetzgebung und deutliche Rückstände bei der Umsetzung hin. Insgesamt ist die institutionelle Entwicklung in Bulgarien und Kroatien deutlich besser als in Rumänien und in der Türkei, die insbesondere bei den politischen und bürgerlichen Rechten schlecht abschneidet. Ohne entscheidende Fortschritte bei den aktuellen und bei zukünftigen Beitrittsländern wird ein erhebliches institutionelles Gefälle innerhalb der EU entstehen. Für das Zusammenwachsen Europas, für die Kosten des politischen Einigungsprozesses und für die Perspektiven für aufholendes Wachstum ergeben sich hieraus erheblich Belastungen. Der europäische Vergleich der Governance-Indikatoren liefert somit Argumente für ein vorsichtigeres Vorgehen beim Erweiterungsprozess.

Die Länderanalysen für Rumänien, Bulgarien, Kroatien und die Türkei haben diesen Befund weitgehend bestätigt und auf zum Teil erhebliche länderspezifische Probleme hingewiesen. Es konnte gezeigt werden, dass Rumänien institu-

tionelle Schwächen in der Gesetzgebungstätigkeit aufweist und unter eklatanten Korruptionsproblemen leidet, die womöglich den Beitritt gefährden könnten. Zudem zeigen sich traditionell Schwächen im Schutz von Behinderten, Waisenkindern und bei der Minderheit der Roma. In Bulgarien zeigen sich viele Fortschritte. Ein wichtiges verbleibendes Problem ist die institutionelle Einmischung der Exekutive in die Judikative. In Kroatien stellen die schnellen Transformationserfolge angesichts der Kriegsfolgenlast und der nationalistischen Dekade eine politische Überraschung dar. Als politischer Problemfall gilt die Türkei, die starke institutionelle Divergenzen zu den Standards auf EU-Ebene – vor allem in der Rolle des Militärs sowie durch eklatante Menschenrechtsverletzungen – aufweist.

Für den Erweiterungsprozess bedeutet dies, dass für Kroatien gute Chancen bestehen, in der nächsten Erweiterungsrunde dabei zu sein. Dafür sprechen sowohl die institutionelle Entwicklung im Vergleich zu Bulgarien und Rumänien und die Intensität und Nachhaltigkeit des Reformprozesses als auch das bisher von der EU verfolgte „Regatta-Prinzip“, das die Kosten des Beitrittsprozesses durch Anpassung von Stimmengewichtungen, Vertretungsrechten und Neuverteilung von Finanzmitteln gering halten soll. Der Zeitpunkt eines möglichen Beitritts dürfte dabei sowohl von den Fortschritten Rumäniens und Kroatiens abhängen, wobei eine Verzögerung im Fall Rumäniens die Chancen Kroatiens erhöht.

Die Türkei könnte dagegen zum Präzedenzfall dafür werden, wo der Erweiterungsprozess aufhört und wo der Nachbarschaftsprozess in Form der „Wider Europe“-Initiative, zu der die Türkei schon gehört, anfängt. Die in diesem Beitrag vorgenommene Analyse der institutionellen Entwicklung spricht nicht grundsätzlich gegen einen Beitritt der Türkei. Betrachtet man die Entwicklung in Kroatien und in den anderen Transformationsländern, so spricht einiges dafür, dass auch große Rückstände innerhalb relativ kurzer Zeit aufgeholt werden können. Ob sowohl die Türkei als auch die anderen südosteuropäischen Staaten einen solchen Aufholprozess erbringen können, ist fraglich. Für ein Europa, das seine Chancen für eine Vertiefung der Integration trotz Erweiterung nicht verspielen will, wird jedoch ein möglichst hohes Maß an institutioneller Homogenität vonnöten sein.

Tabelle A1:  
Einzelindikatoren für die Governance-Indikatoren der Weltbank 2002

Quelle	Veröffentlichung	Code	Typ <sup>a</sup>	Anzahl der Länder <sup>b</sup>	Repräsentativ
Afrobarometer	Afrobarometer Survey	AFR	S	12	
Business Environment Risk Intelligence	Business Risk Service	BRI	U	50	
Business Environment Risk Intelligence	Qualitative Risk Measure in Foreign Lending	QLM	U	115	x
Columbia University	State Capacity Project	CDU	U	98	x
Economist Intelligence Unit	Country Risk Service	EIU	U	115	x
European Bank for Reconstruction and Development	Transition Report	EBR	U	26	
Freedom House	Nations in Transition	FHT	U	27	
Freedom House	Freedom in the World	FRH	U	192	x
Gallup International	Voice of the People Survey	GAL	S	46	
Heritage Foundation/Wall Street Journal	Economic Freedom Index	HER	U	161	
Institute for Management and Development	World Competitiveness Yearbook	WCY	S	49	
Latinobarometro	Latinobarometro Surveys	LBO	S	17	
Political Risk Services	International Country Risk Guide	PRS	U	140	x
Reporters Without Borders	Reporters Without Borders	RSF	U	138	x
Global Insight's DRI McGraw-Hill	Country Risk Review	DRI	U	111	x
State Department/Amnesty International	Human Rights Report	HUM	U	159	x
World Bank	Business Enterprise Environment Survey	BPS	S	18	
World Bank	Country Policy and Institutional Assessments	CPIA	U	136	
World Economic Forum	Global Competitiveness Report	GCS	S	75	
World Market Research Center	World Markets Online	WMO	U	186	x

<sup>a</sup> U = Umfrage; S = Survey. — <sup>b</sup> Für jedes Land wurde die aktuellste Version des Indikators berücksichtigt.

Quelle: Kaufmann et al. (2003).

Tabelle A2:

Aggregationsgewichte der Governance-Indikatoren der Weltbank<sup>a</sup> 2002

Indikator <sup>b</sup>	Bürgerliche und politische Rechte	Politische Stabilität	Effektivität der Ver- waltung	Qualität der Regu- lierungen	Rechts- staat- lichkeit	Bekämp- fung von Korruption	Durch- schnitt
EIU	0,18	0,21	0,21	0,21	0,20	0,12	0,19
FHT	0,39		0,24		0,13	0,22	0,16
WMO	0,06	0,17	0,13	0,26	0,11	0,09	0,14
DRI		0,14	0,07	0,03	0,09	0,06	0,07
WCY	0,01	0,06	0,04	0,10	0,06	0,08	0,06
PRS	0,07	0,07	0,05	0,09	0,02	0,03	0,06
GCS	0,02	0,05	0,06	0,04	0,07	0,06	0,05
CDU	0,04	0,09	0,05		0,03	0,08	0,05
BRJ		0,11	0,06		0,06	0,01	0,04
PIA			0,06	0,07	0,04	0,04	0,04
QJM					0,07	0,11	0,03
HER				0,06	0,08		0,02
FRH	0,12						0,02
EBR				0,11			0,02
HUM	0,04	0,04			0,01		0,02
LOB	0,01	0,03	0,01			0,06	0,01
AFR	0,01		0,01			0,02	0,01
GAL	0,01				0,01		0,00
REF	0,02						0,00
BPS			0,01	0,00	0,00	0,01	0,00

<sup>a</sup>Die Gewichtung bezieht sich auf ein hypothetisches Land, das in allen Indikatoren vertreten ist. Für Länder, bei denen dies nicht der Fall ist, gelten die übrigen Gewichte proportional. Die Gewichte ergeben sich als Inverse der Varianz eines geschätzten Messfehlers. Die Formel findet sich in Kaufmann et al. (1999). — <sup>b</sup>Zur Erklärung der Abkürzungen siehe Tabelle A1.

Quelle: Kaufmann et al. (2003); eigene Berechnungen.

Tabelle A3:

Die Ergebnisse der Governance-Indikatoren der Weltbank für europäische Länder bzw. Ländergruppen 2002<sup>a</sup>

Spaltennr.	Gesamtindikator	Legislative			Exekutive			Judikative		
	Durchschnitt <sup>b</sup>	Durchschnitt <sup>b</sup>	Bürgerliche und politische Rechte	Politische Stabilität	Durchschnitt <sup>b</sup>	Effektivität der Verwaltung	Qualität der Regulierungen	Durchschnitt <sup>b</sup>	Rechtsstaatlichkeit	Bekämpfung von Korruption
	(1)-(6)	(1)+(2)	(1)	(2)	(3)+(4)	(3)	(4)	(5)+(6)	(5)	(6)
<b>EU-15</b>	<b>1,41</b>	<b>1,16</b>	<b>1,37</b>	<b>0,95</b>	<b>1,55</b>	<b>1,61</b>	<b>1,48</b>	<b>1,51</b>	<b>1,45</b>	<b>1,57</b>
<b>EU-Süd</b>	<b>1,21</b>	<b>1,07</b>	<b>1,22</b>	<b>0,92</b>	<b>1,35</b>	<b>1,32</b>	<b>1,37</b>	<b>1,20</b>	<b>1,11</b>	<b>1,29</b>
Belgien	1,45	1,21	1,44	0,97	1,63	1,85	1,40	1,51	1,45	1,57
Dänemark	1,82	1,49	1,72	1,26	1,87	1,99	1,74	2,12	1,97	2,26
Finnland	1,94	1,67	1,70	1,63	1,97	2,01	1,93	2,19	1,99	2,39
Frankreich	1,29	1,01	1,29	0,73	1,46	1,67	1,25	1,39	1,33	1,45
Griechenland	0,86	0,94	1,05	0,83	0,96	0,79	1,13	0,69	0,79	0,58
Großbritannien	1,64	1,14	1,47	0,81	1,89	2,03	1,75	1,89	1,81	1,97
Italien	0,93	0,96	1,11	0,81	1,03	0,91	1,15	0,81	0,82	0,80
Irland	1,56	1,36	1,40	1,31	1,63	1,62	1,64	1,70	1,72	1,67
Luxemburg	1,82	1,48	1,41	1,54	1,98	2,13	1,83	2,00	2,00	2,00
Niederlande	1,83	1,50	1,63	1,37	2,01	2,14	1,87	1,99	1,83	2,15
Österreich	1,64	1,31	1,32	1,29	1,73	1,79	1,67	1,88	1,91	1,85
Portugal	1,31	1,37	1,31	1,43	1,25	1,03	1,47	1,32	1,30	1,33
Schweden	1,80	1,54	1,65	1,43	1,77	1,84	1,70	2,09	1,92	2,25
Spanien	1,27	1,03	1,24	0,82	1,47	1,53	1,41	1,31	1,15	1,46
Deutschland	1,58	1,29	1,51	1,06	1,68	1,76	1,59	1,78	1,73	1,82
<b>BS-G5</b>	<b>0,75</b>	<b>0,96</b>	<b>1,07</b>	<b>0,85</b>	<b>0,74</b>	<b>0,64</b>	<b>0,83</b>	<b>0,56</b>	<b>0,70</b>	<b>0,43</b>
Polen	0,69	0,91	1,11	0,71	0,64	0,61	0,67	0,52	0,65	0,39
Slowakien	0,63	0,97	0,92	1,01	0,58	0,40	0,76	0,34	0,40	0,28
Slovenien	0,99	1,16	1,10	1,21	0,82	0,82	0,81	0,99	1,09	0,89
Tschech. Republik	0,81	0,96	0,90	1,02	0,91	0,70	1,12	0,56	0,74	0,38
Ungarn	0,96	1,13	1,17	1,08	1,00	0,78	1,21	0,75	0,90	0,60
<b>BS-Baltikum</b>	<b>0,72</b>	<b>0,92</b>	<b>0,93</b>	<b>0,90</b>	<b>0,84</b>	<b>0,66</b>	<b>1,01</b>	<b>0,41</b>	<b>0,53</b>	<b>0,28</b>
Estland	0,94	1,02	1,05	0,98	1,07	0,78	1,35	0,73	0,80	0,66
Lettland	0,64	0,87	0,91	0,82	0,77	0,67	0,86	0,28	0,46	0,09
Litauen	0,69	0,91	0,89	0,93	0,80	0,61	0,98	0,37	0,48	0,25
<b>BS-SM</b>	<b>0,07</b>	<b>0,44</b>	<b>0,43</b>	<b>0,46</b>	<b>-0,03</b>	<b>-0,26</b>	<b>0,19</b>	<b>-0,19</b>	<b>-0,08</b>	<b>-0,30</b>
Bulgarien	0,26	0,56	0,56	0,56	0,28	-0,06	0,62	-0,06	0,05	-0,17
Rumänien	0,01	0,40	0,38	0,42	-0,15	-0,33	0,04	-0,23	-0,12	-0,34
<b>NBS-Balkan</b>	<b>-0,48</b>	<b>-0,32</b>	<b>-0,08</b>	<b>-0,57</b>	<b>-0,49</b>	<b>-0,53</b>	<b>-0,44</b>	<b>-0,64</b>	<b>-0,70</b>	<b>-0,58</b>
Albanien	-0,52	-0,26	-0,04	-0,47	-0,42	-0,47	-0,37	-0,89	-0,92	-0,85
Bosnien	-0,73	-0,54	-0,25	-0,83	-0,92	-0,90	-0,93	-0,74	-0,88	-0,60
Jugoslawien	-0,70	-0,55	-0,20	-0,90	-0,67	-0,73	-0,60	-0,88	-0,95	-0,80
Kroatien	0,29	0,51	0,46	0,56	0,19	0,19	0,19	0,17	0,11	0,23
Mazedonien	-0,48	-0,61	-0,29	-0,93	-0,25	-0,39	-0,10	-0,57	-0,41	-0,73
<b>NBS-SM</b>	<b>-0,40</b>	<b>-0,40</b>	<b>-0,51</b>	<b>-0,30</b>	<b>-0,32</b>	<b>-0,43</b>	<b>-0,21</b>	<b>-0,48</b>	<b>-0,34</b>	<b>-0,63</b>
Moldawien	-0,43	-0,21	-0,30	-0,12	-0,40	-0,63	-0,17	-0,69	-0,49	-0,89
Türkei	-0,26	-0,54	-0,47	-0,61	-0,06	-0,20	0,08	-0,19	0,00	-0,38
Ukraine	-0,59	-0,23	-0,59	0,14	-0,68	-0,74	-0,62	-0,88	-0,79	-0,96

<sup>a</sup> Zur Definition der Ländergruppen siehe Abbildung 1; Werte für die Ländergruppen ergeben sich aus den bevölkerungsgewichteten Durchschnitten. — <sup>b</sup> Einfacher Durchschnitt der angegebenen Spalten.

Quelle: Kaufmann et al. (2003); eigene Berechnungen.

## Summary

Europe becomes larger, more ambitious, and, at the same time, more heterogeneous. In this context, institutional development in new and potential member countries determines the success of both political and economic integration. Taking EU-15 as a benchmark, this contribution demonstrates that the institutional development in the new member countries is still insufficient and that Southeast European countries in the Balkans and in the Black Sea regions are still far away from Western European institutional standards. This is an argument for a more cautious attitude towards enlargement. Looking at four countries which are closest to membership or negotiations shows that Bulgaria and Croatia are ahead of Romania and clearly ahead of Turkey in terms of legislative institutions which normally are better developed than executive and especially judicative institutions. Hence, the timing of future enlargement should depend on the reform process in Romania and Turkey in the first place. That these countries shorten the institutional distance to the EU is crucial for the EU and challenging for Southeast European countries, but the case of Croatia demonstrates that it can be done.

## Literatur

- Acemoglu, D., S. Johnson und J. A. Robinson (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review* 91 (4): 1369–1401.
- Amnesty International (2003). Länderbericht: Anliegen in Europa und Zentralasien, Juli–Dezember 2002. Türkei. 1. Juni. (Deutsche Übersetzung.) Via Internet (05.05.04) <<http://www2.amnesty.de>>.
- Amnesty International (2004). Memorandum an den türkischen Ministerpräsidenten: Vom Papier in die Praxis: den Wandel Wirklichkeit werden lassen. 12. Februar. (Deutsche Übersetzung.) Via Internet (05.05.04) <<http://www2.amnesty.de>>.
- Bulgarian Helsinki Committee (2003). *Human Rights in Bulgaria 2003*. Via Internet (22.04.04) <<http://www.bghelsinki.org>>.
- Deimel, J. (2003). Bulgarien. *Jahrbuch Europäische Integration 2002/2003*: 431–434.
- Easterly, W., und R. Levine (2002). Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development. NBER Working Paper 9106. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Edison, H. (2003). Testing the Links: How Strong are the Links Between Institutional Quality and Economic Performance. *Finance & Development* 40 (2): 35–37.
- EIU (Economic Intelligence Unit) (2004). *Country Report Croatia*. Update May 2004. London.
- Europäische Kommission (2002a). Commission Staff Working Paper Croatia, Stabilisation and Association Report. Brüssel.
- Europäische Kommission (2002b). Mitteilungen der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Fahrpläne für Bulgarien und Rumänien. 13. November, Brüssel.
- Europäische Kommission (2002c). Regelmäßiger Bericht der EU-Kommission über die Fortschritte Rumäniens auf dem Weg zum Beitritt 2002. Brüssel.
- Europäische Kommission (2002d). Regelmäßiger Bericht der EU-Kommission über die Fortschritte Bulgariens auf dem Weg zum Beitritt 2002. Brüssel.



- Europäische Kommission (2003a). Bericht der Kommission. Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für Südosteuropa. Zweiter Jahresbericht. Brüssel.
- Europäische Kommission (2003b). Fortschrittsbericht Türkei. Brüssel.
- Europäische Kommission (2003c). Mehr Einheit und mehr Vielfalt. Die größte Erweiterung in der Geschichte der Europäischen Union. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Luxemburg.
- Europäische Kommission (2003d). Regelmäßiger Bericht der EU-Kommission über die Fortschritte Rumäniens auf dem Weg zum Beitritt 2003. Brüssel.
- Europäische Kommission (2003e). Regelmäßiger Bericht der EU-Kommission über die Fortschritte Bulgariens auf dem Weg zum Beitritt 2003. Brüssel.
- Europäische Kommission (2003f). Vorschlag der EU-Kommission über die Beitrittspartnerschaft mit Bulgarien. 26. Februar, Brüssel.
- Europäische Kommission (2003g). Wider Europe-Neighbourhood: Proposed New Framework for Relations with the EU's Eastern and Southern Neighbours. Brüssel.
- Europäische Kommission (2004a). Communication from the Commission: A Financial Package for the Accession Negotiations with Bulgaria and Romania. Brüssel.
- Europäische Kommission (2004b). Communication from the Commission: Opinion on Croatia's Application for Membership of the European Union. 20. April, Brüssel.
- Europäische Kommission (2004c). Draft Council Decision on the Principles, Priorities and Conditions Contained in the European Partnership with Croatia. 20. April, Brüssel.
- Europäische Kommission (2004d). Milestones in the Relations Between the EU & Croatia. Via Internet (Mai 2004) <[http://europe.eu.int/comm/external\\_relations](http://europe.eu.int/comm/external_relations)>
- Europäischer Rat (1993). Tagung vom 21./22. Juni 1993 in Kopenhagen. Schlussfolgerungen des Vorsitzenden. Kopenhagen.
- Europäischer Rat (2003a). Beschluss des Rates vom 19. Mai über die Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft mit der Türkei. *Amtsblatt der Europäischen Union* 2003/398/EG vom 12. Juni. Brüssel.
- Europäischer Rat (2003b). Tagung vom 19./20. Juni 2003 in Thessaloniki. Schlussfolgerung des Vorsitzenden. Brüssel.
- Europäischer Rat (2004). Tagung vom 12./13. Dezember 2003 in Brüssel. Schlussfolgerungen des Vorsitzenden. Brüssel.
- Foders, F., D. Piazolo und R. Schweickert (2002). Fit für die EU? Indikatoren zum Stand der Wirtschaftsreformen in den Kandidatenländern. Kieler Diskussionsbeiträge 389/390. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Freedom House (2003a). Country Rating Romania. Via Internet (22.04.04) <<http://www.freedomhouse.org>>.
- Freedom House (2003b). Country Rating Bulgaria. Via Internet (22.04.04) <<http://www.freedomhouse.org>>.
- Freedom House (2003c). Country Rating Croatia. Via Internet (22.04.04) <<http://www.freedomhouse.org>>.
- Freedom House (2003d). Country Rating Turkey. Via Internet (27.04.04) <<http://www.freedomhouse.org>>.
- Gabanyi, A. U. (2001). Die Roma im EU-Erweiterungsprozess: Fallbeispiel Rumänien. SWP-Studie, 41. Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

- Gabanyi, A. U. (2004). Das politische System Rumäniens. In W. Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Osteuropas*. Opladen.
- Ganew, I. (2004). Was ist mit der politischen Rechten los? *Wirtschaftsblatt* (März): 2004.
- Gawrich, A. (2003). *Minderheiten im Transformations- und Konsolidierungsprozess Polens. Verbände und politische Institutionen*. Opladen.
- Gawrich, A. (2004). Das Politikfeld Minderheitenschutz in der EU-Osterweiterung. *Европа 2*: 55–70 (in russischer Sprache: Политика в отношении меньшинств в связи с процессом расширения ЕС).
- Gehrold, S. (2004). Kroatien: Konservative Opposition gewinnt Parlamentswahlen. *KAS-Auslandsinformationen 1*: 118–129.
- Inglehart, R., H.-D. Klingemann und Ch. Welzel (2001). Economic Development, Cultural Change and Democratic Institutions – Exploring Linkages Across 63 Societies. In L.-H. Roeller und Ch. Wey (Hrsg.), *Die soziale Marktwirtschaft in der neuen Weltwirtschaft*. WZB-Jahrbuch 2001. Berlin.
- Kaufmann, D., und A. Kraay (2002). Growth Without Governance. *Economia 3* (1): 169–229.
- Kaufmann, D., A. Kraay und M. Mastruzzi (2003). Governance Matters III. Governance Indicators for 1996–2002. Policy Research Working Paper 3106. The World Bank, Washington, D.C.
- Kaufmann, D., A. Kraay und P. Zoido-Lobaton (1999). Aggregating Governance Indicators. Policy Research Working Paper 2195. The World Bank, Washington, D.C.
- Knack, S., und P. Keefer (1997). Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation. *Quarterly Journal of Economics 112* (4): 1252–1288.
- Kramer, H. (2002). Die Türkei und die Kopenhagener Kriterien. Die Europäische Union vor der Entscheidung. SWP-Studie 39. Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
- La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer und R. W. Vishny (1997). Trust in Large Organizations. *American Economic Review Papers and Proceedings 87* (2): 333–338.
- Nève, D. de (2001). Wahlen in Rumänien – eine ganz normale Katastrophe? *Osteuropa 3*: 281–298.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.
- Republic of Turkey (2004). Ministry of Foreign Affairs: Turkey EU-Relations, Post-Helsinki Phase. Via Internet (03.05.04) <<http://www.mfa.gov.tr>>).
- Riedel, S. (2004). Das politische System Bulgariens. In: W. Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Osteuropas*. Opladen.
- Riemer, A. K. (2003). Die Türkei und die Europäische Union. Eine unendliche Geschichte? *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) B10–11*: 40–46.
- Rodrik, D. (2003). The Primacy of Institutions (and What this Does and Does Not Mean). *Finance & Development 40* (2): 31–34.
- Rodrik, D., A. Subramanian und F. Trebbi (2002). Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development. NBER Working Paper 9305. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Rumpf, C., und U. Steinbach (2004). Das politische System der Türkei. In W. Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Osteuropas*. Opladen.
- Schönbohm, W. (2003). Beginn einer neuen politischen Ära. Die türkischen Parlamentswahlen vom 3. November. *KAS-Auslandsinformationen 12*: 81–92.
- Schweickert, R., und R. Thiele (2004). From Washington to Post-Washington? Consensus Policies and Divergent Developments in Latin America and Asia. Kieler Diskussionsbeiträge 408. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

- Sterbling, A. (2003). Eliten in Südosteuropa. *Aus Politik und Zeitgeschehen (APuZ)* B10–11: 10–17.
- Stiglitz, J. E. (1998). More Instruments and Broader Goals: Moving toward the Post-Washington Consensus. WIDER Annual Lectures 2. World Institute for Development Economics Research, Helsinki.
- Transparency International (2003a). Corruption Perceptions Index 2003. Via Internet (19.04.04) <<http://www.transparency.org>>.
- Transparency International (2003b). Global Corruption Barometer. Via Internet (19.04.04) <<http://www.transparency.org>>.
- Varwick, J. (2004). Fragezeichen Europa. Probleme und Perspektiven der erweiterten Europäischen Union. *Reader Sicherheitspolitik* (5): 82–96.
- Venice Commission (2003). European Commission for Democracy through Law. Memorandum: Reform of the Judicial System in Bulgaria. Brüssel.
- Venkova-Wolff, M. (2001). Simeon II – Lockvogel ins Paradies? *Osteuropa* 8 (51): 976–984.
- Weltbank (2003). *World Development Indicators 2003*. The World Bank, Washington, D.C.
- World Bank Institute (2001). *Governance and Anticorruption (GAC) Diagnostics*. The World Bank, Washington, D.C.
- WVS (World Values Survey) (2004). Inglehart Values. Via Internet (Februar 2004) <<http://www.worldvaluessurvey.org>>.
- Zak, P. J., und S. Knack (2001). Trust and Growth. *The Economic Journal* 111 (2): 295–321.
- Zakošek, N. (2004). Das politische System Kroatiens. In W. Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Osteuropas*. Opladen.