

*Julia Wanninger/Knut Fleckenstein*

## Albanien auf dem Sprung in die europäische Zukunft

### *Einführung*

Noch nie zuvor in seiner jüngeren Geschichte war Albanien sowohl seinen unmittelbaren Nachbarn als auch der Welt gegenüber so offen wie im Jahr 2018. Während das Land seit 1978, als das kommunistische Regime von Enver Hoxha seine privilegierten Beziehungen zu China abbrach, international vollkommen isoliert war, ist Albanien heute aktives Mitglied in zahlreichen europäischen und internationalen Organisationen und Allianzen wie der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), dem Europarat und dem Nordatlantikpakt (NATO) sowie in etlichen regionalen Organisationen und Initiativen im Westlichen Balkan. Reisefreiheit, zahlreiche bilaterale Abkommen und ein seit 2010 geltendes Visaliberalisierungsabkommen mit der Europäischen Union (EU) erleichtern albanischen Staatsbürgern Urlaubs- und Geschäftsreisen ins Ausland. Das Erasmus+-Programm der EU ermöglicht es albanischen Studierenden, in EU-Mitgliedstaaten zu studieren und viele von ihnen tragen neue Ideen in ihre Heimat zurück. Die albanische Diaspora in Deutschland, der Schweiz, Italien und Griechenland nimmt großen Anteil an Albanien innenpolitischen Entwicklungen und hofft auf eine europäische Zukunft für ihr Land.

Die Erwartungen, Hoffnungen und Sehnsüchte vieler albanischer Bürger hängen an den Versprechen ihrer Politiker, Albanien in die EU zu führen. Vor allem in den Augen der jüngeren Generation steht die EU für weit mehr als für einen Binnenmarkt oder eine politische Gemeinschaft von 28 Mitgliedstaaten. Sie verkörpert nicht weniger als die Zukunft des Landes. Mit dem angestrebten EU-Beitritt sind deshalb große Erwartungen an einen höheren Lebensstandard, glaubhafte Zukunftsperspektiven, funktionierende demokratische Institutionen, zuverlässige Rechtsstaatlichkeit sowie garantierte wirtschaftliche und persönliche Freiheiten verbunden.

Auf dem Weg zur EU-Mitgliedschaft sind Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft Albanien mit zahlreichen Herausforderungen konfrontiert, die weder einfach noch rasch zu meistern sind. Dazu gehören politische Reformen wie die Reform des Justizwesens und der öffentlichen Verwaltung, die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität, die Stärkung der Grundfreiheiten und Minderheitenrechte sowie die ausstehende Wahlrechtsreform. Bei vielen dieser Reformen spielen die OSZE, der Europarat und die EU eine beratende Rolle und stehen Albanien mit politischer Unterstützung, rechtlichem Sachverstand sowie technischen und finanziellen Hilfen zur Seite.

Die hohen Erwartungen albanischer Bürger an eine bessere Zukunft sorgen für stetigen Reformdruck auf die heimischen Politiker. Umfragen zeigen immer

wieder, dass der Bevölkerung die Fortschritte bei den Reformen zu langsam vorangehen. Diese Erwartungen haben ebenfalls Auswirkungen auf die Arbeit der internationalen Organisationen, die in Albanien präsent sind. So glauben beispielsweise viele Bürger, ihr Land sei für den EU-Beitritt schon bereit, weshalb jede Verzögerung im Beitrittsprozess schnell als harsche Zurückweisung Albaniens seitens der EU empfunden wird. Im ersten Halbjahr 2018 bemühte sich die albanische Regierung daher besonders darum, die EU-Mitgliedstaaten davon zu überzeugen, dass vier Jahren, nachdem Albanien den Status eines Beitrittskandidaten erhalten hat, nun der richtige Zeitpunkt gekommen sei, um anlässlich des Europäischen Rats im Juni 2018 die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Albanien zu beschließen. Stattdessen vollbrachte die EU das seltene Kunststück, weder ihre eigenen zögerlichen Mitglieder zu überrumpeln noch Albaniens Regierung vor den Kopf zu stoßen. Zwei Tage vor dem Europäischen Rat beschloss der EU-Ministerrat, „den Weg für eine Eröffnung der Beitrittsverhandlungen“ im kommenden Jahr vorzugeben.<sup>1</sup> Im vorliegenden Beitrag werden daher die wichtigsten aktuellen Erwartungen der albanischen Bevölkerung sowie die daraus entstehenden Herausforderungen für die Reformpolitik des Landes und für die Arbeit der genannten europäischen und internationalen Organisationen, insbesondere die EU und die OSZE, untersucht.

### *Stärkung staatlicher Institutionen durch die Reform von Verwaltung und Justiz*

Albanien wird seit 2013 von der Sozialistischen Partei (*Partia Socialiste*, PS) unter Führung von Premierminister Edi Rama regiert, der sich von 2000 bis 2011 während seiner Zeit als Bürgermeister der Hauptstadt Tirana einen Namen als Reformpolitiker gemacht hatte. Während sich die PS bis 2017 in einer Koalition mit der Sozialistischen Bewegung für Integration (*Lëvizja Socialiste për Integrim*, LSI) des derzeitigen Staatspräsidenten Ilir Meta befand, kann sie dank einer bei den Parlamentswahlen im Juni 2017 erzielten Mehrheit von 48,5 Prozent ohne Koalitionspartner regieren – ein Novum im postkommunistischen Albanien. Die PS, der Edi Rama seit Oktober 2005 vorsteht, war mit dem festen Vorsatz zur Wahl angetreten, sich ein unverbrüchliches Mandat für die Durchführung der Reformen geben zu lassen, die zur Vorbereitung auf den geplanten EU-Beitritt notwendig sind. Mit Blick auf vergangene Querelen innerhalb der Koalitionsregierung von PS und LSI, u.a. im Februar 2017 über die Rolle der Internationalen Beobachtungsmission für den Überprüfungsprozess des Justizsektors, bringt die absolute Mehrheit der PS gewisse Vorteile für den weiteren Reformprozess mit sich. Andererseits bleibt es für den Erfolg der Reformen unerlässlich, die größtmögliche Unterstützung sämtlicher Parteien für den Reformprozess aufrechtzuerhalten.

---

1 Rat für Allgemeine Angelegenheiten, Schlussfolgerungen des Rates zur Erweiterung sowie zum Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, S. 19, Absatz 54, 26. Juni 2018, unter: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10555-2018-INIT/de/pdf>.

Im Fokus der noch ausstehenden, für den EU-Beitritt relevanten Reformen stehen die Stärkung der staatlichen, demokratischen Institutionen und der Grundfreiheiten. In ihrer Stellungnahme von 2010 zum Antrag Albaniens auf EU-Mitgliedschaft hatte die Europäische Kommission zwölf Reformen (die sogenannten „zentralen Prioritäten“) aufgelistet und deren Umsetzung zur Bedingung für eine positive Empfehlung der Kommission an den Europäischen Rat zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen gemacht.<sup>2</sup> Seit sich Regierungsmehrheit und Opposition im Jahr 2015 auf die Verabschiedung entscheidender Gesetze einigen konnten, beschäftigt sich die Europäische Kommission in ihren jährlichen Länderberichten zur Beurteilung der Reformfortschritte im Wesentlichen noch mit den fünf folgenden Reformen bzw. zentralen Prioritäten: der Reform der öffentlichen Verwaltung, der Stärkung der Unabhängigkeit, Effizienz und Rechenschaftspflicht der Justiz, der Bekämpfung der Korruption, der Bekämpfung der organisierten Kriminalität sowie dem Schutz der Grundfreiheiten und Menschenrechte sowie der Minderheitenrechte, einschließlich der Durchführung von Antidiskriminierungsmaßnahmen.

In der Reform der öffentlichen Verwaltung schlägt sich das Ziel einer Stärkung der staatlichen Institutionen unmittelbar nieder. Albanien bemüht sich um eine Entpolitisierung sowie eine Steigerung von Professionalität, Effizienz, Transparenz und auch Bürgernähe seiner Verwaltung. Der aktuelle Länderbericht Albanien der Europäischen Kommission vom April 2018<sup>3</sup> bezeichnet die öffentliche Verwaltung als den Bereich, in dem die Reformen im Vergleich mit den anderen vier zentralen Prioritäten am weitesten fortgeschritten sind. Die Herausforderung der kommenden Jahre wird darin liegen, die bisherigen Erfolge bei der Reform der öffentlichen Verwaltung auf der nationalen Ebene nach Verabschiedung der Territorialreform auch auf der kommunalen Ebene fortzusetzen. Langfristig ist dabei nicht allein die Anpassung der öffentlichen Verwaltung an neue Organisationsstrukturen, Einstellungsverfahren und Arbeitsprozesse entscheidend, sondern die fortlaufende Umsetzung der Reformziele Transparenz und Bürgernähe in der täglichen Verwaltungspraxis.

Ein frisches, modernes Antlitz verschaffte Premierminister Edi Rama seiner im September 2017 angetretenen zweiten Regierungsmannschaft auf zweierlei weitere Weise: Ein Großteil der bisherigen PS-Minister wurde ausgetauscht, allerdings nicht die Schlüsselminister für Inneres, Finanzen und Äußeres. Dem alten und neuen Außenminister Ditsmir Bushati wurde zudem die Zuständigkeit des bisher von der LSI geführten Europaministeriums zugeschlagen. Außerdem versucht die Regierung, sich durch eine Frauenquote von fast 50 Prozent zu profilieren. Für die albanische Gesellschaft, die sich mit ihrem patriarchali-

---

2 Vgl. Europäische Kommission, Stellungnahme der Kommission zum Antrag Albaniens auf Beitritt zur Europäischen Union, Brüssel, 9. November 2010, S. 12-13, verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52010DC0680> (die Seitenangaben beziehen sich jeweils auf die dort verfügbare PDF-Fassung).

3 Vgl. European Commission, Albania 2018 Report, 17. April 2018, verfügbar unter: [https://ec.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/43230/albania-2018-report\\_en](https://ec.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/43230/albania-2018-report_en).

schen Erbe auseinandersetzt, hat dies Signalwirkung, auch wenn kritischen Beobachtern nicht entgehen kann, dass die zahlenmäßige Gleichheit noch nicht mit gleichen Möglichkeiten zur tatsächlichen Einflussnahme einhergeht. Schon die Vorgängerregierung von PS und LSI in den Jahren 2013 bis 2017 hatte sich überdies schon durch einen doppelten Rekord ausgezeichnet: Sie war mit einem Altersdurchschnitt von 43 Jahren die bis dahin jüngste albanische Regierung überhaupt und wies die größte Anzahl weiblicher Regierungsglieder auf (sechs von neunzehn Ministern).

### *Etablierung des Parlaments als Ort des politischen Wettstreits*

Im albanischen Parlament, genannt Kuvendi, zeigt sich das neue Gesicht der zweiten Regierung unter Premierminister Edi Rama noch etwas weniger deutlich. Von den 140 Abgeordneten gehören 74 der aktuellen Regierungsmehrheit an. Bisher unbekannte Gesichter finden sich vor allem in den Reihen der Opposition, namentlich der Demokratischen Partei (*Partia Demokratike*, PD). Hierfür musste der seit 2013 amtierende Parteivorsitzende Lulzim Basha jedoch heftige Kritik einstecken, da er etliche prominente Parteimitglieder und Abgeordnete wie die frühere Parlamentspräsidentin (2005-2013) Jozefina Topalli oder die ehemalige Ministerin für Europäische Integration (2007-2013) und spätere Vorsitzende des Europaausschusses im Parlament sowie Vorsitzende des Nationalen Rats für europäische Integration (2013-2017) Majlinda Bregu nicht mehr auf die Kandidatenliste seiner Partei setzen wollte. Parlamentspräsident Gramos Ruçi ist kein Neuling: Er war bereits in den 1990ern Generalsekretär der PS, sitzt seit 1997 im albanischen Parlament und diente seiner Partei bereits zweimal als Fraktionsvorsitzender – 1998-1999 und 2010-2017. Er scheint seine Position als Parlamentspräsident nutzen zu wollen, um den Beweis zu erbringen, dass die Rolle der Mehrheitsfraktion im Parlament sich nicht darin erschöpft, Sprachrohr der Regierung zu sein.

Als Herausforderung erhalten bleibt die im Dezember 2015 getroffene Vereinbarung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition über die sogenannte „Dekriminalisierung“. Damals verpflichteten sich die Parteien, im In- wie im Ausland vorbestrafte Kandidaten nicht mehr auf ihre Wahllisten zu setzen und ihnen somit keinen Zugang zu politischen Mandaten und öffentlichen Ämtern mehr zu gewähren.

Es bleibt eine Aufgabe für die albanische Reformpolitik, die Stellung des Parlaments im demokratischen Prozess und als Ort der Austragung kontroverser politischer Debatten zu festigen. Albanien blickt auf eine Geschichte von parlamentarischen Boykotten zurück, die den Reformprozess des Landes in der Vergangenheit häufig verzögerten. Allein in der letzten Legislaturperiode von 2013 bis 2017 blockierte die PD als größte Oppositionspartei zwei Mal die Arbeit des Parlaments. Zunächst traten die PD-Abgeordneten erst knapp 18 Monate nach den Parlamentswahlen ihre Mandate an und dies dann auch erst

nach Vermittlung durch zwei Mitglieder des Europäischen Parlaments, die die beiden europäischen Parteienfamilien repräsentierten, zu denen auch die PS und die PD gehören – Knut Fleckenstein (Progressive Allianz der Sozialdemokraten, S&D, Deutschland) und Eduard Kukan (Europäische Volkspartei, EVP, Slowakei). Ein weiteres Mal blockierte die PD das Parlament im Frühjahr 2017, als sie zudem drohte, die Parlamentswahl im Juni 2017 zu boykottieren, und ließ sich erst nach einem durch die EU und die USA vermittelten Übereinkommen mit der Regierungspartei zur Aufgabe ihrer Blockadehaltung bewegen. EU-Vertreter mahnten im April 2017 daher in teilweise ungewöhnlich deutlichen Worten, den demokratischen Prozess in Albanien nicht durch Boykotte und Proteste zu behindern, sondern vielmehr das Parlament als Ort der Austragung politischer Kontroversen zu nutzen.<sup>4</sup>

Zu den Sternstunden des albanischen Parlaments gehört ohne Zweifel die Abstimmung im Juli 2016 über die für die Umsetzung der Justizreform nötigen Verfassungsänderungen. Diese Reform ist der entscheidende Baustein zur Stärkung der staatlichen Institutionen in Albanien und ist in ihrem Umfang und ihrer Tiefe zumindest im Westlichen Balkan bisher einmalig. Trotz heftiger Kontroversen stimmte das Plenum des albanischen Parlaments am 22. Juli 2016 mit Einstimmigkeit für die Verfassungsänderungen. Dass dieses Votum einstimmig ausfiel, geht maßgeblich auf das Beharren des damaligen Parlamentspräsidenten Ilir Meta zurück. Durch seine Weigerung, die Sitzung für die entsprechende Abstimmung einzuberufen, solange es keinen Konsens über die Verfassungsänderungen gebe, zog er sich zunächst den Vorwurf zu, die Justizreform blockieren zu wollen. Dass es ihm letztlich gelang, alle Parlamentarier und damit alle Parteien in die Verantwortung für die Verfassungsänderungen zu nehmen, machte den Weg für die Justizreform frei. Vor diesem Hintergrund gab die Europäische Kommission im November 2016 erstmals eine – wenn auch bedingte – Empfehlung zur Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit Albanien ab. Die Empfehlung war jedoch nur insofern bedingt, als sie „vorbehaltlich glaubwürdiger und greifbarer Fortschritte bei der Durchführung der Justizreform, insbesondere der Überprüfung von Richtern und Staatsanwälten“<sup>5</sup> abgegeben wurde.

---

4 Vgl. Statement by High Representative/Vice-President Federica Mogherini and Commissioner Johannes Hahn on the latest developments in Albania, Brüssel, 12 April 2017, verfügbar unter: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/24651/statement-federica-mogherini-and-johannes-hahn-latest-developments-albania\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/24651/statement-federica-mogherini-and-johannes-hahn-latest-developments-albania_en); Hahn's letter to Albanian citizens on political crisis and June 18 election, EWB Archives, 12. Mai 2017, unter: <https://europeanwesternbalkans.com/2017/05/12/hahn-letter-to-albanian-citizens-on-political-crisis-and-june-18-elections/>.

5 Europäische Kommission, Mitteilung 2016 über die EU-Erweiterungspolitik, 9. November 2016, S. 15, unter: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2016:0715:FIN:DE:PDF>.

### *Die Justizreform als Testfall für die Glaubwürdigkeit und Effektivität der Reformpolitik*

Keine andere Reform ist in ihrer Tragweite mit der Justizreform vergleichbar. Auf dem Spiel steht nicht weniger als die Wiederherstellung des Vertrauens der albanischen Bürger in die Rechtsstaatlichkeit ihres Landes, in seine öffentlichen Institutionen und ihre politischen Vertreter. Umfragen haben gezeigt, dass 90 Prozent der Albaner die Justizreform für notwendig und unausweichlich halten. Gerichtsverfahren sind derzeit häufig langwierig und ineffizient und vielen Vertretern der Justiz haftet der Ruf an, bestechlich und nicht vor politischer Einflussnahme gefeit zu sein. Das öffentliche Interesse an einer umfassenden Justizreform ist auch deshalb groß, weil Korruption in vielen Bereichen weit verbreitet ist, die direkt das Alltagsleben der albanischen Bürger betreffen, so z.B. im Bildungs- und im Gesundheitssektor. Auch das Problem der Eigentumsrechte in Albanien, bei dem es sowohl um die Registrierung als auch um die Rückgabe und Entschädigung von Eigentum geht, wird sich nur mit einer reformierten Justiz lösen lassen. Und schließlich hängen auch die Glaubwürdigkeit und Effektivität der Bekämpfung der organisierten Kriminalität maßgeblich von der erfolgreichen Umsetzung der Justizreform ab. Albanien's Polizei arbeitet hier im erkennungsdienstlichen und operationellen Bereich seit einigen Jahren eng mit EU-Mitgliedstaaten zusammen, insbesondere mit der italienischen Finanzpolizei (*Guardia di Finanza*). Während die Anzahl der Ermittlungen und Anklageverfahren gestiegen ist, bemängeln die EU-Institutionen jedoch nach wie vor die verhältnismäßig niedrige Zahl von Verurteilungen. Dennoch ist eine gewisse Nervosität wahrzunehmen, die sicherlich der sich verbreitenden Erkenntnis zu verdanken ist, dass der Staat es mit der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität auch auf höchster Ebene ernst meint.

Im Rahmen der Justizreform hat Albanien darüber hinaus den bereits erwähnten Prozess zur Überprüfung sämtlicher Richter und Staatsanwälte („*vetting*“) in Gang gesetzt. Dieses Verfahren beinhaltet eine Prüfung der beruflichen Kompetenz, der persönlichen Integrität sowie sämtlicher Vermögenswerte nicht nur der zu überprüfenden Personen selbst, sondern auch ihrer engsten Familienmitglieder. Der Anfang 2017 angelaufene Überprüfungsprozess zeigt bereits erste Ergebnisse: Bis Juni 2018 wurden dreizehn Richter und Staatsanwälte einem Prüfverfahren unterzogen und fünf von ihnen daraufhin entlassen. Neunzehn Richter und Staatsanwälte haben schon vor Beginn ihres Überprüfungsverfahrens erklärt, von ihren Ämtern zurückzutreten.<sup>6</sup>

---

6 Die aktuellen Zahlen sind einer Informationsbroschüre der albanischen Regierung zur Justizreform mit Stand vom 14. Juni 2018 entnommen.

### *Aufbau von Vertrauen in demokratische Prozesse und in die pluralistische Gesellschaft*

Sowohl die politische als auch die mediale Landschaft Albaniens zeichnen sich durch einen hohen Grad der Polarisierung aus. In der Politik herrscht die Wahrnehmung vor, dass die Verfolgung der Interessen der einen Seite notwendigerweise dem Interesse der anderen Seite widersprechen müsse. Es gibt kaum ein Medium, das sich nicht eindeutig als Unterstützer entweder der Regierungs- oder der Oppositionsmehrheit positioniert. Die Gefahr eines solchermaßen polarisierten politischen Wettstreits liegt im daraus resultierenden Misstrauen der Bürger in die Fähigkeiten der Politik, mehr als nur die Interessen einer bestimmten Gruppe zu vertreten, weshalb manch einer von Politik als einer „Komödie von allgemeinem Interesse“<sup>7</sup> spricht.

Das Europäische Parlament mahnt in seiner jährlichen Entschließung zur Beurteilung der Reformfortschritte Albaniens immer wieder einen „konstruktiven Dialog“ zwischen den politischen Kräften an, da dieser für weitere Fortschritte im EU-Beitrittsprozess unerlässlich sei. Die Notwendigkeit einer konstruktiven politischen Debatte wird jedoch leider häufig durch die Forderung nach „politischem Konsens“ zum Ausdruck gebracht. Dahinter verbirgt sich der Wunsch, insbesondere der EVP, der seit 2013 in der Opposition befindlichen albanischen Schwesterpartei PD eine größere Rolle einzuräumen. Angebracht als eine Forderung nach einem *Konsens* zwischen Regierungsmehrheit und Opposition wäre die Forderung nach *Kompromissfähigkeit* auf beiden Seiten. Die stärkere Betonung von politischer Kompromissfähigkeit hätte den Vorteil, den Ort zur Austragung kontroverser politischer Debatten und zur Aushandlung von Kompromissen zu stärken, nämlich das albanische Parlament. Hier müssten also auch die europäischen Parteienfamilien größere Verantwortung übernehmen.

Die ausstehende Reform der albanischen Wahlgesetzgebung würde dazu beitragen, das Vertrauen der Öffentlichkeit in den Wahlprozess zu stärken. Dies betrifft vor allem die Wahlorganisation, die Wahlkampffinanzierung, die Wählerregistrierung, den Einsatz neuer Wahltechnologien sowie die Wahlbeteiligung von im Ausland lebenden Staatsbürgern. Zu vielen dieser Aspekte hat die OSZE immer wieder Empfehlungen für Reformen vorgelegt.<sup>8</sup> Mit Blick auf die im Juni 2019 anstehenden Kommunalwahlen hatte sich der parlamentarische *Ad-hoc*-Ausschuss für die Wahlreform unter dem doppeltem Vorsitz zweier Vertreter von PS und PD zunächst das Ziel gesetzt, bis Herbst 2018

---

7 Sébastien Colson, *Albanie. Forteresse malgré elle*, Brüssel 2018, S. 30.

8 Vgl. OSCE ODIHR/Venice Commission/Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), *Joint Opinion on the Electoral Law and the Electoral Practice of Albania*, Opinion Nr. 641/2011, Straßburg, 19. Dezember 2011, unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)042-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)042-e); OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Republic of Albania, Parliamentary Elections*, 25 June 2017, OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report, Warschau, 28. September 2017, unter: <https://www.osce.org/odihr/elections/Albania/346761>.

entsprechende Reformvorschläge zu unterbreiten. Dieser Zeithorizont hätte auch dem OSZE-Grundsatz entsprochen, nach dem die geltende Wahlgesetzgebung in den zwölf Monaten vor der Wahl nicht mehr verändert werden darf, um so die Legitimität der Wahlen zu gewährleisten. Leider hat sich der parlamentarische Ad-hoc-Ausschuss für die Wahlreform noch nicht auf Reformvorschläge einigen können.

Während sowohl die OSZE als auch die EU immer wieder Anlass zur Sorge hinsichtlich der Presse- und Meinungsfreiheit in anderen Ländern des Westlichen Balkans finden, zeichnet sich die albanische Medienlandschaft durch beträchtliche Pluralität aus. Kritik entzündet sich jedoch noch immer an den prekären Arbeitsbedingungen von Journalisten, mangelnder Qualität in der Berichterstattung, der Selbstzensur oder der gerade in Wahlzeiten weit verbreiteten unkritischen und unkommentierten Übernahme von vorgefertigtem Medienmaterial der politischen Parteien. Die Herausforderungen bestehen daher in der Wahrung einer echten Pluralität und der Verringerung der Einflussnahme von Politik und Wirtschaft auf einzelne Medien oder die Medienaufsichtsbehörde, der Stärkung der Medienaufsicht und in der Verbesserung der Arbeitsrechte von Journalisten. Sowohl die OSZE als auch die Europäische Rundfunkunion (*European Broadcasting Union*, EBU) beraten Albanien zudem seit Juni 2015 bei der Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (*Radio Televizioni Shqiptar*, RTSh) mit dem Ziel, größere Unabhängigkeit von politischen Entscheidungsträgern, eine gesteigerte Qualität der Berichterstattung und einen Zuwachs an Marktanteilen zu erreichen.

Ein weiterer für den Ausbau der pluralistischen Gesellschaft in Albanien wichtiger Aspekt ist der Schutz der Minderheitenrechte. Zwar wurde die einschlägige Gesetzgebung im Zuge der Reformbemühungen zur Vorbereitung auf den EU-Beitritt erheblich überarbeitet, doch muss Albanien die Lebensbedingungen, die Bildungsmöglichkeiten und die Beschäftigungsrate der Roma und anderer ethnischer Minderheiten noch weiter verbessern. Anzumerken ist, dass die großen Religionsgemeinschaften in Albanien die religiöse und oft auch gesellschaftliche Toleranz positiv beeinflussen.

#### *Die „europäische Perspektive“ als Messlatte für eine erfolgreiche Reformpolitik*

Albanien gehört neben Kosovo zu den beiden Ländern im Westlichen Balkan, deren Bevölkerung den Beitritt zur EU mit überwältigender Mehrheit unterstützt. 81 Prozent der albanischen Bevölkerung sehen die geplante EU-Mitgliedschaft ihres Landes positiv. Zum Vergleich: Im Kosovo liegt die Rate bei 90 Prozent, in Serbien bei 26 Prozent.<sup>9</sup> Die Bevölkerung Albanien ist zudem

---

9 Vgl. Regional Cooperation Council, Balkan Barometer 2017: Public Opinion Survey, Sarajevo 2017, S. 55-57, unter: [https://www.rcc.int/seeds/files/RCC\\_BalkanBarometer\\_PublicOpinion\\_2017.pdf](https://www.rcc.int/seeds/files/RCC_BalkanBarometer_PublicOpinion_2017.pdf).



eher optimistisch, wenn es um die Frage geht, wann ein EU-Beitritt wohl zu erwarten sei: Im Jahr 2017 erwartete eine Mehrheit den Beitritt gar bis 2020 oder 2025. Für die meisten Albaner symbolisiert die EU-Mitgliedschaft in erster Linie die Freiheit, in anderen Ländern der EU zu studieren oder zu arbeiten, sowie wirtschaftlichen Wohlstand.

Die EU bescheinigt Albanien seit Jahren „stetigen Fortschritt“ bei der Erfüllung der Beitrittskriterien. Während die Europäische Kommission bereits im November 2016 eine bedingte Empfehlung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen ausgesprochen hatte, gab sie im April 2018 erstmals eine Empfehlung ohne Einschränkung und mit dem expliziten Verweis darauf ab, dass das Land bei der Erfüllung der verbliebenen fünf zentralen Prioritäten für die Reformen gute Fortschritte erzielt habe. Darüber hinaus erkannte die Europäische Kommission an, dass Albanien mit der Umsetzung seiner umfassenden Justizreform, einschließlich des Überprüfungsprozesses für Richter und Staatsanwälte, über die von der Kommission ursprünglich als Voraussetzung für eine Empfehlung zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen genannte Bedingung sogar noch hinausgehe. Tatsächlich hatte die Europäische Kommission in ihrer Stellungnahme zum Antrag Albaniens auf EU-Mitgliedschaft vom November 2010 lediglich die Verabschiedung und Umsetzung einer Reformstrategie empfohlen, die die Unabhängigkeit, Transparenz und Rechenschaftspflicht des Justizsystems gewährleistet, um die Rechtsstaatlichkeit weiter zu stärken.<sup>10</sup>

Das Europäische Parlament positioniert sich traditionell als Anwalt der Beitrittskandidaten und hatte sich im Falle Albaniens bereits im Frühjahr 2017 für die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen ausgesprochen. Der jüngste Bericht des Auswärtigen Ausschusses des Europäischen Parlaments bestätigt daher die diesjährige Empfehlung der Europäischen Kommission zur Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit der Begründung, dass dies weitere Anreize für den Reformprozess setzen würde.

Der eindeutige Reformkurs in Richtung EU-Beitritt setzt die albanische Regierung unter Erfolgsdruck, nicht nur hinsichtlich der Reformen, sondern auch im Hinblick auf den EU-Beitrittsprozess selbst. Während die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität Widerstände in entsprechenden Milieus provoziert, erfordern die sozioökonomischen Reformen zum Teil schmerzhaft Anpassungen der Bevölkerung. Solche schwierigen Reformen sind den Wählern offensichtlich leichter zu vermitteln, wenn ihre sozialen Auswirkungen durch Errungenschaften in anderen Bereichen ausgeglichen werden können. Sowohl in Wahlkampfzeiten als auch in entscheidenden Momenten für den EU-Beitrittsprozess des Landes spielt die politische Führung Albaniens daher gelegentlich die Karte der „Sorge um die Stabilität des Westlichen Balkans“ aus, um politische Gewinne zu erzielen, indem sie u.a. Albaniens Beitrag

---

10 Vgl. Stellungnahme der Europäischen Kommission zum Antrag Albaniens auf Beitritt zur Europäischen Union, a.a.O. (Anm. 2), S. 6.

zur Stabilität in der Region betont oder zu einer nationalistischen Rhetorik eines „Großalbaniens“ zurückkehrt.<sup>11</sup> Während Premierminister Edi Rama 2017 noch eine Union zwischen Albanien und Kosovo beschwor, sei es innerhalb der EU oder in Ermangelung des EU-Beitritts eben außerhalb derselben,<sup>12</sup> entwickelte Außenminister Ditmir Bushati 2018 ein Argument, dass in Brüsseler Kreisen derzeit besser ankommt: Mit dem Brexit vor Augen könne die Aufnahme neuer Mitglieder wie Albanien oder Nordmazedonien der EU neuen Schwung verleihen.<sup>13</sup>

### *Fazit und Ausblick*

Albaniens politische Klasse ist an einem entscheidenden Punkt angekommen: Schafft sie es, sowohl die eigene Bevölkerung als auch ihre europäischen Partner, insbesondere die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, davon zu überzeugen, dass die von ihr begonnenen und die weiteren angekündigten Reformen aus Albanien tatsächlich einen modernen europäischen Staat machen? Einen Staat, dessen demokratische Institutionen zuverlässig die Interessen seine Bürger (und nicht die wirtschaftlichen Interessen einzelner Individuen oder Gruppen) vertreten, auf dessen Rechtsstaatlichkeit Verlass ist? Ein Staat, der seinen Bürgern den Schutz ihrer persönlichen und wirtschaftlichen Freiheiten gewährleistet und eine Zukunftsperspektive in Wohlstand und Sicherheit bietet? Die heutigen Verantwortungsträger in Politik und Wirtschaft Albaniens gehören einer Übergangsgeneration an. Viele der jetzigen Entscheidungsträger haben ihre politische Laufbahn noch zum Ende des Hoxha-Regimes begonnen, waren Mitglieder der damaligen Partei der Arbeit (d.h. der Vorläuferin der heutigen Sozialistischen Partei) oder gehörten der Protestbewegung an, aus der Anfang der 1990er die heutige Demokratische Partei hervorging. Andere sind zu jung, um noch den alten Netzwerken verhaftet zu sein, haben ihre Ausbildung oft im Ausland erhalten und sehen ihr Land bereits als einen modernen, europäischen Staat, dessen Zukunft entschieden in der EU liegt. Für die jüngere Generation, die sich anschickt, Verantwortung in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu übernehmen, ist der Eintritt in eine berufliche oder politische Laufbahn ohne Kontakte zu bestehenden politischen oder wirtschaftlichen Netzwerken oft schwierig. Sie hadern deshalb oft mit der Politik oder verzweifeln an der Lage auf dem Arbeitsmarkt.

- 
- 11 Für eine weitergehende Analyse zum dieses Thema siehe Jenny Nordman, Nationalismus, EU-Integration und Stabilität im Westbalkan, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2015, Baden-Baden 2016, S. 165-179.
  - 12 Vgl. Andrew MacDowall, Albanian prime minister: EU faces „nightmare“ if EU hopes fade, Politico, 18. April 2017, unter: <https://www.politico.eu/article/albania-prime-minister-edi-rama-eu-faces-nightmare-if-balkans-denied/>.
  - 13 Vgl. Ditmir Bushati, The Western Balkan challenge, Euractiv, 6. Juli 2018, unter: <https://www.euractiv.com/section/enlargement/opinion/the-western-balkan-challenge/>.

Ein großer Teil der jungen Albaner glaubt heute nur dann an eine Zukunft im eigenen Land, wenn Albanien tatsächlich bald der EU beitrifft. Dies ist vor allem auf die hohe Jugendarbeitslosigkeit zurückzuführen. Die in den letzten Jahren drastisch gestiegene Zahl von unbegründeten Asylanträgen albanischer Bürger – vor allem in Deutschland und Frankreich, aber auch in anderen EU-Mitgliedstaaten – ist ein weiteres Symptom der zunehmenden Ungeduld der Albaner angesichts langwieriger Reformen und des schwindenden Vertrauens in die immer weiter entfernte scheinende Perspektive eines EU-Beitritts.

Im Fokus der noch ausstehenden, für den EU-Beitritt relevanten Reformen stehen die Stärkung der demokratischen staatlichen Institutionen und der Grundfreiheiten. Solche Reformen können nicht von heute auf morgen durch die bloße Verabschiedung neuer Gesetze erreicht werden, sondern erfordern jahrelange Reformprozesse und müssen in Politik, Verwaltung und Gesellschaft verankert werden. Der EU-Beitrittsprozess und die mit ihm einhergehenden Reformen sind keine simple „*box-ticking exercise*“, d.h. sie sind kein bloßes Abarbeiten einer Aufgabenliste.

Albaniens noch immer anhaltender Transformationsprozess ist kein Hindernis für einen EU-Beitritt in naher Zukunft. Zwar hat der Europäische Rat am 28. und 29. Juni 2018 in Brüssel nicht beschlossen, die Beitrittsverhandlungen mit Albanien zu eröffnen, beauftragte jedoch die Europäische Kommission damit, mit dem sogenannten *Screening*-Prozess erste Vorbereitungen dafür zu treffen. Albaniens aktuelle Aufgabe besteht daher jetzt darin, die Ergebnisse der bisherigen Reformen zu konsolidieren und in Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft zu verankern und die noch laufenden Reformen zügig fortzusetzen.

In ihrer zukünftigen Zusammenarbeit mit Albanien sollten die EU, der Europarat und die OSZE das Land weiterhin kontinuierlich dabei unterstützen, um sicherzustellen, dass die Reformen, die mit Blick auf den angestrebten EU-Beitritt des Landes eingeleitet wurden, wirklich dazu dienen, die demokratischen Institutionen zu stärken und die politische Kultur näher an eine pluralistische Demokratie heranzubringen. Damit dies gelingt, müssen OSZE, Europarat und EU ihre Arbeit in Bezug auf und in Albanien weiterhin eng koordinieren.