

ALBANIEN

WALTER GLOS
AFRIM KRASNIQI

Oktober 2017

www.kas.de/albanien

Albanien vor dem nächsten Fortschrittsbericht

Stand der Umsetzung der Schlüsselkriterien

Albanien genießt seit 2014 den Status eines EU-Beitrittskandidaten. Seit dem bereitet sich das Land darauf vor, dass die EU-Mitgliedsländer einer Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zustimmen. Dazu muss eine ganze Reihe von Reformen nicht nur angegangen, sondern auch nachweisbare Ergebnisse müssen erzielt werden. Dabei tut sich Albanien aber sichtbar schwer. Die Meinungen gehen zum Teil sehr weit auseinander, ob denn nun Albanien bereits reif für eine Aufnahme von Beitrittsverhandlungen ist oder nicht.

Dem Deutschen Bundestag und seinen parlamentarischen Fraktionen kommt bei Initiativen für Beschlüsse zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen eine wichtige Rolle zu. So soll die Bundesregierung vor der abschließenden Entscheidung im Rat oder im Europäischen Rat gemäß § 9 Abs. 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBVG) Einvernehmen mit dem Bundestag herstellen.

Im Herbst 2016 hatte vor diesem Hintergrund eine *fact-finding*-Mission der CDU/CSU-Bundestagsfraktion des Deutschen Bundestages in Tirana die Erwartungen formuliert, die sie erfüllt sehen will, damit die stärkste Fraktion im Deutschen Bundestag einer Aufnahme von Verhandlungen zustimmen kann. Die Erkenntnis der Mission im letzten Herbst war eher, dass Albanien bei den sogenannten 5 Schlüsselkriterien und den zusätzlichen Erwartungen bei der Wahlreform und Dekriminalisierung, nicht sehr weit vorangekommen ist. Zwar

hat das albanische Parlament im Juli 2016 einstimmig den Verfassungsänderungen für die Justizreform zugestimmt, aber was Implementierung und Umsetzung speziell dieser Reform angeht, ist noch vieles auch insbesondere im Hinblick auf den sogenannten *Vetting*-Prozess offen.

Der Fortschrittsbericht der EU-Kommission vom letzten Herbst konnte die EU und ihre EU-Mitgliedsländer noch nicht wirklich davon überzeugen, die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen zu beschließen. So wartet die albanische Politik und insbesondere die seit der Parlamentswahl vom 25.06.2017 absolute Mehrheit der Sozialistischen Partei darauf, dass der nächste Fortschrittsbericht der EU, der im Frühjahr 2018 erwartet wird, ganz klare Signale für eine Aufnahme der Beitrittsverhandlungen sendet. Viele Experten und Analysten im Land sind sich allerdings bei weitem noch nicht darüber einig, ob das bis dato Erreichte ausreicht, um die EU-Mitgliedsstaaten von einer Verhandlungsaufnahme zu überzeugen.

In fast allen Kriterien und Erwartungen hat sich zwar einiges getan, aber der ganz große Wurf fehlt eigentlich noch in allen Bereichen, die für eine Aufnahme der Verhandlungen erforderlich sind. Insbesondere die CDU/CSU-Bundestagsfraktion wird die einzelnen Kriterien sehr sorgfältig beobachten und vermutlich erst einmal nach oder vor Erscheinen des nächsten Fortschrittsberichtes eine weitere *fact-finding*-Mission nach Tirana entsenden, um sich ein aktuelles Bild von dem Erreichten oder Nichterreichten machen zu können.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

ALBANIEN

WALTER GLOS

AFRIM KRASNIQI

Oktober 2017

www.kas.de/albanien

Daher lohnt schon heute ein Blick in die einzelnen Schlüsselkriterien um zu erkennen, ob es im einzelnen Fortschritte, Rückschritte oder Stillstand gibt.

Reform der öffentlichen Verwaltung

Im vergangenen Jahr hat Albanien erkennbare Fortschritte bei der Reform der öffentlichen Verwaltung gemacht, insbesondere im Hinblick auf die Verabschiedung neuer Rechtsvorschriften über die öffentliche Verwaltung, die Ausarbeitung neuer Regeln für die Rekrutierung und den beruflichen Aufstieg der Beamten (sog. Zivilbeamte).

Die Arbeitsvermittlung im öffentlichen Sektor wurde verbessert, vor allem im Hinblick auf die vorgenannten Zivilbeamten. Das heißt, dass es nun endlich Ausschreibungen für diese Stellen gibt. Allerdings ist zu beobachten, dass insbesondere die Stellenbesetzung für die einfachen Beamten, die nicht den Status eines sog. Zivilbeamten genießen, weiterhin unter dem Einfluss der Regierung steht.

Die Tatsache der politischen Einflussnahme wurde im Zeitraum 2013-2016 von der Regierungskoalition weitestgehend verschwiegen. Doch während des Wahlkampfes 2017 hat Premierminister Edi Rama damit begonnen, auf diese Thematik hinzuweisen. Im gemeinsamen sogenannten politischen Übereinkommen vom 18. Mai 2017 zwischen Edi Rama, Sozialistische Partei (SP) und Lulzim Basha, Demokratische Partei (DP), verpflichteten sich beide, mit der Zuteilung von Arbeitsplätzen in der öffentlichen Verwaltung nach der politischen Zugehörigkeit ein für alle Mal Schluss zu machen.

Nach seinem Wahlsieg hat Premierminister Rama die ursprünglich als Erfolg gepriesene Reform als untauglich bezeichnet. Er kritisierte den öffentlichen Sektor und machte ihn jetzt für die tiefgehende Korruption, Parteinahme, Vetternwirtschaft und Mangel an Kompetenz verantwortlich. Er verlangte den Rücktritt z.B. der Direktoren des Gesundheitswesens, der Eigentumsregistrierungsbehörde, im Bildungssystem und der Legalisierungsabteilungen und forderte die Bürger

auf, ihm direkt über ihre Probleme mit der öffentlichen Verwaltung eine E-Mail zu schreiben.

Die neue Regierung hat weiterhin die höchsten Beamten in den Ministerien und Direktoren der öffentlichen Verwaltung ohne Ausschreibung nominiert. Diese Art der Nominierung verletzt das Zivilbeamtenengesetz, welches vorsieht, dass alle Positionen nach offenen Ausschreibungen besetzt werden müssen.

Auch die Minister der sog. Technischen Regierung haben während ihrer kurzen dreimonatigen Amtszeit Stellen in der öffentlichen Verwaltung ohne Ausschreibung besetzt. Nach der Entlassung der technischen Minister verkündete Premier Rama, dass er die Regierung verkleinert und etliche Ministerien zusammenlegt. Darin sehen viele Experten nicht nur den Versuch von Rama, die Verbündeten (wichtige Beamte und Angestellte in den Ministerien) des ehemaligen Koalitionspartners der Partei Sozialistische Bewegung für Integration (LSI) und der Partei für Gerechtigkeit, Integration und Einheit (PDIU) aus den öffentlichen Verwaltungspositionen zu entfernen.

Die öffentliche Verwaltung bleibt weiterhin schwach. Das System der Berufsausbildung bzw. der beruflichen Fortbildung ist nicht weit ausgeprägt und strukturschwach. Es bestehen nach wie vor keine gesetzlichen Garantien für die Mitarbeiter, auf längerfristige Beschäftigungsverhältnisse zu vertrauen.

Justizreform

Nach der einvernehmlichen Genehmigung zur Gründung von zwei Ausschüssen zur Überprüfung der Richter und Staatsanwälte, genehmigte das Parlament im September die Struktur und den Haushalt der Ausschüsse. Das Parlament beschloss mit der Mehrheit der Regierung die finanzielle Unterstützung und die Gehälter der Mitglieder der Überprüfungsausschüsse sowie die Zahl der Bediensteten dieser Ausschüsse zu senken. Die Opposition war entschieden gegen die Reduzierung der Budgets. Vorgesehen

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

ALBANIEN

WALTER GLOS

AFRIM KRASNIQI

Oktober 2017

www.kas.de/albanien

ist, dass die Ausschüsse noch im Oktober 2017 mit ihrer Arbeit beginnen.

Die Experten der *International Monitoring Operation* Gruppe (IMO), die den Ausschüssen zur Seite stehen sollen, sind jetzt ernannt worden und in Tirana. Es sieht allerdings so aus, das viel mehr Zeit benötigt wird als erwartet, um die Prüfungsausschüsse funktions- und arbeitsfähig zu machen. Bisher wurde der Prozess zur Implementierung der Institutionen durch die Politik oft verzögert. Es hat mittlerweile schwerwiegende Kritik an der mangelnden Transparenz gegeben. Die Erwartungen der Öffentlichkeit an die Prüfungsausschüsse sind unter Umständen viel zu hoch, als die Ausschüsse in der Lage sind am Ende zu leisten.

Konsens vieler Experten ist, dass die Justizreform ins Stocken geraten ist. Seit einem Jahr sind kaum Fortschritte zu erkennen. In einer Veranstaltung der Konrad-Adenauer-Stiftung zum aktuellen Stand der Justizreform war oft Unmut über das bisher „Nicht“-Erreichte zu vernehmen. Immer wurde das fehlende Vertrauen der Bevölkerung in den politischen Umsetzungswillen erwähnt und das die Unterstützung der internationalen Partner noch größer werden müsste. Wichtig ist, dass die Priorität für die Justizreform wieder hergestellt werden muss. Die Albaner sind selbst verantwortlich für ihre Justizreform. „Selbst machen!“ ist der Appell. Die Reform gehört den Albaner und niemand anderem. Außerdem wäre es aus Sicht der Experten mehr als notwendig, einen Arbeitsplan für die unbedingt nun anstehende Umsetzung und Implementierung des *Vettings* und verschiedener Gesetze zu entwickeln.

Korruptionsbekämpfung

Die Sonderbehörde, die durch ein Gesetz zur Korruptionsbekämpfung geschaffen wurde, ist noch nicht eingesetzt und tätig geworden. Die Staatsanwaltschaft hat es wiederholt versäumt, wichtige Untersuchungen über korrupte hohe Beamte einzuleiten.

Die hohe Aufsichtsbehörde für die Kontrolle von Vermögenswerten der öffentlichen Beamten hat in Bezug auf die Untersuchung der verdächtigen Vermögenswerte hochrangiger Beamte nicht die erwarteten Ergebnisse erzielt. Eine große Zahl von Beamten und Politiker, die der Korruption verdächtig sind, sind inzwischen wieder in wichtigen politischen Funktionen untergebracht worden. Dies sehen viele als klares Zeichen dafür, dass die politische Elite derzeit überhaupt keinen Willen zeigt, die unter Korruptionsverdacht stehenden Personen mit Nachhaltigkeit zu verfolgen.

Die politische Elite wird sehr wahrscheinlich gegen entsprechende Untersuchungsvorhaben Widerstand leisten. Ehemalige Minister, die vor kurzem der Korruption angeklagt wurden, wie auch entlassene Direktoren z.B. der Zoll- und der Steuerverwaltung können als Beispiel herangezogen werden. Nachdem gegen diese Personen wegen Korruption Anklage erhoben wurde, hat man sie mit entsprechend hohen Ämtern versorgt. Auch soll es in der aktuellen Opposition Personen geben, die unter Korruptionsverdacht standen und trotzdem jetzt weiterhin hohe Ämter innehaben.

Organisierte Kriminalität (OK)

Die letzten beiden Jahre wurden von heftigen politischen Debatten über die besorgniserregende Verbreitung des Cannabisanbaus im gesamten Gebiet der Republik Albanien dominiert. Die Regierung hatte offiziell zugegeben, dass die Situation außer Kontrolle geraten ist und dass der Anbau von Cannabis im letzten Jahr auf das Höchstniveau der letzten 27 Jahre gestiegen ist. Das Einkommen der Drogenmafia ist trotz des versuchten Widerstandes der Polizeikräfte exorbitant gestiegen. Die Experten gehen davon aus, dass ein Großteil der Gewinne der organisierten Kriminalität in korrupte hochrangige Beamte, vor allem Polizeibeamte investiert wurde, um mehr Erträge zu generieren, die Parlamentswahlen beeinflussen zu können und viele private Unternehmen zu kontrollieren. Es ist das erste Mal seit dem Jahr 2005, dass das organisierte Verbrechen den öffentlichen Diskurs in Albanien dominiert. Im vergangenen Jahr

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

ALBANIEN

WALTER GLOS

AFRIM KRASNIQI

Oktober 2017

www.kas.de/albanien

wurde nur ein hochkarätiger Verbrecher verhaftet. Diese Verhaftung wurde allerdings erst nach sehr starkem Druck der Vereinigten Staaten von Amerika und anderer westlichen Länder auf den Generalstaatsanwalt und der Staatspolizei möglich. Einige andere bekannte Verbrecher wurden inzwischen wegen fadenscheiniger Begründungen wieder freigelassen. Ihre Auslieferung nach Italien oder andere europäische Länder wurde ausgesetzt. Das politische Übereinkommen vom letzten Mai zwischen der SP und DP enthält einen Passus, das sich die Parteien verstärkt dem Kampf gegen den Anbau von Cannabis widmen wollen. Nach verschiedenen bisher unveröffentlichten Zahlen soll eine erhebliche Anzahl der Cannabis-Plantagen in 2017 zerstört und damit der Anbau im Jahr 2017 erheblich reduziert worden sein.

Derzeit beschäftigt Albanien jedoch ein besonders medienwirksamer Fall. Aufgrund von Abhörprotokollen der italienischen Polizei, die der albanischen Staatsanwaltschaft vorliegen, wird der ehemalige Innenminister Tahiri der SP verdächtig, in Drogengeschäfte seiner entfernten Cousins verwickelt zu sein. Der Staatsanwalt hatte beim zuständigen Ausschuss des Parlaments die Aufhebung der Immunität beantragt. Nach langen Diskussionen wurde die Entscheidung über die Aufhebung der Immunität zweimal verschoben. Am Mittwochmorgen des 25.10.2017 hat das Parlament mit den Stimmen der SP dann die Immunität soweit aufgehoben, dass weitere Untersuchungen möglich sind, der ehemalige Innenminister aber nicht verhaftet werden darf. Auch darf er nicht das Land verlassen und muss sich einer Befragung durch die Behörden stellen. Eine Hausdurchsuchung darf ebenfalls angeordnet werden.

Zuvor hatte der ehemalige Innenminister eine Bescheinigung der italienischen Staatsanwaltschaft Catania vorgelegt, das gegen ihn in Italien nicht ermittelt wird. Darüber hinaus waren der SP-Mehrheit im Parlament anscheinend die vorgelegten Nachweise der albanischen Staatsanwaltschaft nicht ausreichend für eine komplette Aufhebung der Immunität. Die Oppositionsparteien waren geschlossen für eine Aufhebung der Immu-

nität und sprachen vom schwärzesten Tag, den das albanische Parlament bisher erlebt hat.

Menschenrechte, Antidiskriminierung, Eigentumsrechte

Albanien hat im Hinblick auf die Einhaltung der Urteile des Straßburger Gerichtshofes positive Schritte unternommen. Die neue Regierung betrachtet Eigentumsrechte als einen wesentlichen Punkt für die Entwicklung eines positiven Geschäftsklimas. Im Bereich der Minderheitenrechte und der Behandlung marginalisierter Gruppen sind zwar Fortschritte erzielt worden, was die entsprechenden Gesetze angeht, aber die Gesetzeslage und die Realität der Minderheitenrechte klaffen dennoch weit auseinander. Hohe Staatsbeamte, darunter auch Abgeordnete, die eine Leitungsfunktion im Parlament ausüben und stellvertretende Minister gehören einer Minderheit in Albanien an.

Wahlrechtsreform / die Empfehlungen von OSZE-ODHIR

Die politische Krise vor den Parlamentswahlen am 25.06.2017 hinderte Albanien wesentlich daran, eine Wahlreform anzugehen und die OSZE-ODIHR Empfehlungen zu erfüllen. Das politische Übereinkommen vom Mai 2017 führte zwar zu einigen positiven Veränderungen, vor allem im Hinblick auf die Parteienfinanzierung und die Bekämpfung des Stimmenkaufs. Doch diese wenigen Punkte reichen bei weitem nicht aus, die wichtigsten Anforderungen der notwendigen Anforderungen einer Wahlreform nach europäischem Standard zu erfüllen. Der neue ODIHR-Bericht, der Ende September 2017 erschienen ist, thematisiert die Frage der Parteienfinanzierung, Maßnahmen gegen den Stimmenkauf und andere Themen, auf die sich die wichtigsten Parteien jedoch grundsätzlich verständigt haben.

Es ist von großer Bedeutung, dass die notwendigen Voraussetzungen jetzt angegangen und vor den anstehenden Kommunalwahlen im Jahr 2019 umgesetzt sind. Die Sozialistische Partei und die Demokratische Partei haben sich im politischen Überein-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

ALBANIEN

WALTER GLOS

AFRIM KRASNIQI

Oktober 2017

www.kas.de/albanien

kommen vom Mai 2017 darauf verständigt, die Wahlreform umgehend in der neuen Legislaturperiode anzugehen. Ihre gegenseitigen Forderungen weichen jedoch voneinander ab. Die SP betont vor allem die Notwendigkeit, albanischen Emigranten im Ausland das Stimmrecht zu gewähren (im Ausland leben zurzeit 1,2 Millionen von insgesamt 3,4 Millionen registrierten Wähler Albanien). Die DP konzentriert sich momentan mehr auf die Umsetzung der elektronischen Abstimmung, die elektronische Stimmentauszählung und Dekriminalisierung des Wahlprozesses. Man hört allerdings sehr wenig von beiden Parteien, dass sie unbedingt den Empfehlungen der OSZE-ODIHR folgen wollen.

Ein erster Schritt wurde am 13.10.2017 mit dem Einrichten eines parlamentarischen Ausschusses für die Wahlrechtsreform gemacht.

Dekriminalisierungsgesetz

Albanien konnte im vergangenen Jahr einige Erfolge in Bezug auf die Ausführung der Bestimmungen des Gesetzes über die Entkriminalisierung von Staatsbeamten und Politikern erzielen. Das wurde von der Bevölkerung sehr positiv wahrgenommen. Mindestens drei Abgeordnete mussten ihr Mandat aufgeben und sind nicht mehr im Parlament vertreten. Der Korruption beschuldigte Bürgermeister von Kavaja wurde seines Amtes enthoben. Er war einer der Hauptsymbole der Infiltration von Verbrechen in der albanischen Politik und Verwaltung. Im Großen und Ganzen hat der Entkriminalisierungsprozess aber unter starken Beeinträchtigungen und Verzögerungen gelitten.

Es ist erstaunlich, dass die Bevölkerung es so gelassen zur Kenntnis nimmt, wenn die politischen Parteien die korrupten Beamten nicht aus ihren Reihen beseitigen. Die Parteien haben es versäumt, reinen Tisch zu machen und die belasteten Parteimitglieder aus der Partei auszuschließen. Grund dafür ist auch, dass es kein ausreichendes Überwachungsinstrument gibt, um die Umsetzung des Entkriminalisierungsgesetzes zu beobachten. Es gibt immer noch Kompe-

tenzkonflikte zwischen der Generalstaatsanwaltschaft und der Zentralen Wahlkommission. Infolgedessen konnten viele Staatsbeamte, insbesondere Mitglieder des Parlaments, Bürgermeister oder Direktoren wichtiger Einheiten der öffentlichen Verwaltung ihre Ämter behalten.

Ausblick

Es bleibt insgesamt also abzuwarten, ob in den nächsten Monaten noch entscheidende Dinge passieren, damit erhebliche Fortschritte in den Schlüsselkriterien und Erwartungen zu erkennen sind. Dem Land bleibt zu wünschen, dass sich die Politik in allen Punkten einig wird und Ergebnisse vorweisen kann, damit am Ende die Mitgliedsstaaten der EU einer Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zustimmen können.

Die Bürgerinnen und Bürger Albanien sehen die Zukunft ihres Landes in der EU. Deutschland teilt diese Vision und unterstützt Albanien auf seinem Wege. Der Schlüssel für die europäische Zukunft des Landes liegt jedoch in Albanien selbst.