

Die OSZE-Präsenz in Albanien – Warum überhaupt und wozu noch?

Einführung

Über Jahrhunderte hinweg war „Albanien“ nicht mehr als ein Begriff, mit dem höchstens Militärexperten, Diplomaten und wenige Historiker und Sprachwissenschaftler etwas anzufangen wussten. Dies hat sich bis auf den heutigen Tag wenig geändert. Wenn auch nur ein bis zwei Flugstunden von den meisten mitteleuropäischen Großstädten entfernt, gilt Albanien weiterhin weitgehend als weißer Fleck auf der europäischen Landkarte. Zwar gelangte Albanien in den 1990er Jahren gelegentlich für kurze Zeit ins Zentrum öffentlicher Aufmerksamkeit, zunächst als nach dem Zusammenbruch der Diktatur, die untrennbar mit dem Namen Enver Hoxhas verbunden war, Zehntausende ausgezehrer Menschen auf rostigen Schiffen nach Italien zu fliehen versuchten, später auch im Zusammenhang mit den landesweiten Unruhen im Jahr 1997, ausgelöst durch den Zusammenbruch einer Reihe großangelegter Finanzierungspyramiden, und schließlich im Zusammenhang mit dem Kosovo-Krieg, als Nordalbanien Zufluchtsort für Hunderttausende Kosovo-Albaner wurde. Nach der äußerlichen (vorläufigen?) Befriedung der wichtigsten interethnischen Konflikte hat die südosteuropäische Region in der auswärtigen Politik und in den Medien der westlichen Länder jedoch zunehmend an Interesse verloren – zugunsten anderer Regionen. Dies trifft insbesondere auf Albanien zu.

Die Geschichte Albaniens, ganz im Südwesten des Balkan gelegen, gleicht einer ununterbrochenen Kette von Eroberungen durch fremde Herrscher, die ihre Spuren hinterließen und in der albanischen Kultur gleichsam zu einem sehr spezifischen Ganzen verschmolzen. Archaische Lebensformen, die sich insbesondere in den schwer zugänglichen Bergen Nordalbanien weitgehend erhalten haben, gehören ebenso zu dieser Spezifik wie die Suche nach der eigenen Identität, nachdem als Folge der Beendigung der Diktatur und der aus dem Westen hereinbrechenden Informationsflut der Stolz auf das Albanertum, in dessen Sinne Generationen in strengster Isolation und auf den eigenen *ethnos* fixiert erzogen worden waren, gelegentlich ins Gegenteil umgeschlagen war. So stehen in der heutigen albanischen Gesellschaft Begriffe wie Stolz, Ehre und Rache (auch Blutrache) neben dem klaren Bekenntnis, möglichst rasch und umfassend in die europäische Integration einbezogen werden und endlich dort ankommen zu wollen, wohin Albanien geographisch schon immer gehört hat – in Europa.

Zweifellos hat die albanische Gesellschaft in den letzten zehn Jahren größere Fortschritte gemacht, als jedes andere Land in der Region – immer gemessen an der eigenen Vergangenheit. Darauf wies auch der damalige Vizepremier und Außenminister Ilir Meta anlässlich eines Treffens mit Vertretern der Parlamentarischen Versammlung der OSZE Anfang März 2003 in Tirana hin. Unter den anwesenden OSZE-Parlamentariern waren auch Vertreter der Transitionsländer Slowenien, Tschechien und Rumänien. Auf die Besonderheiten Albanien angesprochen unterstrich Meta, man dürfe nicht die in Europa beispiellose Rückständigkeit vergessen, die Albanien seit dem Sturz der Diktatur zu überwinden hatte. Nur angesichts dieser Vergangenheit lassen sich die großen Fortschritte wirklich ermessen, die das demokratische Albanien bisher errungen hat.

Die OSZE-Präsenz nahm ihre Arbeit in Albanien im März 1997¹ auf. Das Mandat ist weit gefächert und umfasst sowohl die Bereiche Rechtsstaatlichkeit, Demokratisierung, Medien, Menschenrechte, Überwachung der Ein-sammlung von Kleinwaffen und leichten Waffen sowie die Vorbereitung und Beobachtung von Wahlen. Auch die Gewährleistung einer flexiblen Koordinierung der Bemühungen der internationalen Gemeinschaft war angesichts der Situation, in der unsere Präsenz ihre Arbeit aufnahm, als wesentlicher Bestandteil unseres Mandats fixiert worden. In allen Bereichen, die das Mandat ausweist, wurde in den vergangenen Jahren intensive Arbeit geleistet. Bereits zwei Beiträge in der Reihe der OSZE-Jahrbücher belegen dies anschaulich.²

Wo steht Albanien heute?

Die Wahl von Alfred Moisiu zum Präsidenten der Republik Albanien als Resultat einer bemerkenswerten Einigung der beiden politischen Führer Fatos Nano, Parteivorsitzender der regierenden Sozialistischen Partei, und Sali Berisha, Vorsitzender der oppositionellen Demokratischen Partei, im Sommer 2002 stellte zweifellos einen großen Erfolg im Ringen um politische Stabilität des Landes dar. Auch wenn zuweilen heftig kritisiert, insbesondere von den kleineren politischen Parteien, hat diese Übereinkunft bis heute mehr oder weniger Bestand. Obgleich es insbesondere in jüngster Zeit zu großen Spannungen zwischen Nano und Berisha und zu beinahe unüberwindlichen

1 Gründungsbeschluss: OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 160, korrigierte Neufassung, PC.DEC/160/Corr., 27. März 1997; dieser Beschluss geht zurück auf Beschluss Nr. 158, PC.DEC/158, 20. März 1997. Das Mandat wurde durch folgende Beschlüsse des Ständigen Rats erweitert: Beschluss Nr. 206, PC.DEC/206, 11. Dezember 1997; Beschluss Nr. 218, PC.DEC/218, 11. März 1998.

2 Daan Everts, Die OSZE-Präsenz in Albanien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 309-323, sowie Kathleen Imholz, Die OSZE-Präsenz in Albanien: Von einem Staat im Ausnahmezustand zum konsolidierten Staat, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 171-179.

Widersprüchen zwischen Regierung und Opposition gekommen ist, liegen die Fortschritte, die der erzielte Konsens ermöglicht hat, klar auf der Hand, hat er doch dem Land die Gelegenheit gegeben, eine Reihe von Schwierigkeiten als Folge politischer Konfrontation zu überwinden. So konnte in diesem Kontext beispielsweise der seit zwei Jahren andauernde Boykott der Arbeit der Stadträte von Tirana und Durres durch die Demokratische Partei Ende September 2002 beendet werden. Eine Art Aussöhnung hinsichtlich der Umstände der Ermordung von Azem Hajdari, eines Oppositionsführers, im Jahre 1998 und der Rolle, die der staatliche Sicherheitsdienst dabei gespielt haben könnte, wurde ebenfalls erzielt. Und nicht zuletzt konnten bis dahin aufgetretene permanente Hinderungsgründe für eine Reform des Wahlsystems überwunden werden.

Nachdem das politische Klima in Albanien zehn Jahre lang wesentlich durch Abgrenzung und Konflikt zwischen den beiden politischen Seiten und somit durch Handlungsunfähigkeit in vielen Bereichen gekennzeichnet war, ermöglichte die Überwindung dieser Situation durch den erwähnten Konsens nun die Inangriffnahme sensibler Aufgaben. Dazu gehört die Reform der Wahlgesetzgebung und der Eigentumsgesetzgebung – Bereiche, in denen die OSZE-Präsenz aktiv ist. Wir unterstützen Dialog und Kompromissbereitschaft und fördern so eine politische Kultur auf der Basis von Sacherörterungen.

Eine breite öffentliche Diskussion Ende 2002, initiiert durch die parlamentarische Überprüfung des Staatshaushalts 2003, förderte erstaunlich vielschichtige Fragen zutage: Welches sind die Schwerpunkte der Arbeit der Regierung? Ist sie fähig, Projekte zu identifizieren, dann auch zu finanzieren und daran anschließend deren Realisierung ordentlich und umfassend darzustellen? Zum ersten Mal wurde der Staatshaushalt somit tiefgründig erörtert und debattiert. Die aktive Teilnahme der Opposition an diesem Prozess bezeugte einmal mehr den möglichen Nutzen, den das Land aus normalisierten politischen Beziehungen und gesundem Wettbewerb zu ziehen vermag. Eine Reihe von Verfahrensfragen wurde während der Debatte detailliert erörtert und diente der Verbesserung des Vorbereitungsprozesses zur Annahme des Staatshaushalts für das kommende Jahr. Auch hierbei konnte die OSZE-Präsenz einmal mehr erfolgreich und mit Sachkompetenz beraten.

Mit dem Näherrücken des Wahlkampfes für die Gemeindewahlen im Oktober 2003 waren die Beziehungen der Regierungspartei zur Opposition wieder mehr von Konkurrenz und zusätzlich von innerparteilichen Flügelkämpfen geprägt. Insbesondere im Zusammenhang mit der Diskussion der Eigentumsgesetzgebung trat dies bereits offen zutage.

Im Interesse der Stärkung der Opposition – und damit natürlich verbunden auch der Erhöhung seiner eigenen Chancen – bemühte sich Oppositionsführer Berisha verstärkt um eine Vereinigung aller rechtsgerichteten Kräfte, um einen Machtwechsel herbeizuführen. Dazu wandte er sich zunächst an frühere Mitglieder seiner eigenen Demokratischen Partei sowie an die anderen

Parteien innerhalb der Koalition „Union für den Sieg“, die seinerzeit vor den Parlamentswahlen 2001 gebildet worden war. Seine Vorschläge waren darauf gerichtet, eventuell eine neue Partei als Zusammenschluss aller Mitte-rechts-gerichteten Parteien zu bilden oder zumindest eine neue, klar definierte und somit stärkere Koalition zu schaffen. Um den von ihm favorisierten Vorschlag der Bildung einer neuen Partei attraktiver zu gestalten, war auch bereits die Möglichkeit von Fraktionsbildungen innerhalb einer solchen Partei angekündigt worden.

Präsident Moisiu hat seit seinem Amtsantritt wiederholt seine Fähigkeit unter Beweis gestellt, zwischen den Parteien zu vermitteln und so eine überparteiliche Einigung über eine Reihe grundlegender Reformen ermöglicht. Er hat mehrfach deutlich gemacht, welchen enormen Stellenwert er den ausstehenden Reformen in Bereichen wie Wahlgesetzgebung, Eigentum und Verbesserung des Rechtssystems beimisst, und entsprechende Bemühungen aktiv begleitet und unterstützt. Ungeachtet der häufig offen zutage getretenen Widersprüche ist dies ohne Zweifel ein historischer Erfolg beider Seiten; somit sind zumindest die grundlegenden Ziele des Nano-Berisha-Übereinkommens aus dem Jahr 2002 erreicht.

In Anerkennung dieser Fortschritte hinsichtlich ausstehender Reformen und der Gewährleistung politischer Stabilität eröffnete Romano Prodi, Präsident der Europäischen Kommission, am 31. Januar 2003 formal die Verhandlungen über das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Albanien. Dies ist ohne Zweifel ein Meilenstein in der demokratischen und internationalen Entwicklung Albaniens und eröffnet eine neue Phase innerhalb des Transitionsprozesses zur Erlangung europäischer Standards.

Die seither vergangenen Monate haben allerdings gezeigt, wie schwierig auch in diesem Fall die „Mühen der Ebene“ sind. Albanien ist wiederholt von Brüssel kritisiert worden, die Reformprozesse im Allgemeinen, insbesondere aber im Kampf gegen Korruption sowie Menschen- und Drogenhandel seien zu schleppend.

Es ist zweifellos richtig, dass Albanien Fortschritte im Kampf gegen Korruption, organisierte Kriminalität und verschiedenste Formen von illegalem Handel erreicht hat. Eine ganze Reihe politischer Aktionen fand insbesondere in letzter Zeit statt. Auch wenn dabei erzielte Erfolge sichtbar sind, liegen die wirklichen Probleme jedoch tiefer und können nicht als gelöst gelten, solange die strafrechtliche Verfolgung und Verurteilung der Schuldigen nicht gesichert ist. Hier offenbart sich einmal mehr die Schwäche des albanischen Rechtssystems. Der im Frühjahr 2003 veröffentlichte Bericht des Generalstaatsanwalts an das Parlament unterstreicht diese Schwierigkeiten und ist zugleich Ausgangspunkt für die Inangriffnahme einer umfassenden Strategie zur Heranführung des albanischen Rechtssystems an europäische Standards.

Die EU-„Task Force“ für Albanien, Teil des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses, hielt sich vom 24. bis 25. März 2003 erneut in Tirana auf, um den Stand der Verwirklichung der Auflagen hinsichtlich der Verbesse-

rung des Systems der Rechtsstaatlichkeit, einschließlich des Kampfes gegen illegalen Handel und organisierte Kriminalität, zu analysieren. Die bereits zweite Verhandlungsrunde zum Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen fand am 25. März in Tirana statt. Schließlich wurde der zweite Jahresbericht der Europäischen Kommission über den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess 2003 zu Albanien veröffentlicht. Der kritische Ton dieses Berichts machte einmal mehr deutlich, dass die Empfehlungen der Kommission bisher nur ungenügenden Niederschlag in konkreten Schritten der albanischen Regierung gefunden haben. Der Report führt u.a. aus, dass die auf dem Konsens der rivalisierenden politischen Parteien beruhende Wahl des Präsidenten zwar wesentlich zu politischer Stabilität beigetragen habe, dieser „jedoch noch keine nennenswerten Reformen gefolgt“³ seien, wie sie eigentlich erwartet worden waren. Die Regierung scheint dem Bericht die gebührende Bedeutung beizumessen. Bereits einen Tag nach der Veröffentlichung des Berichts der Kommission entschied der Ministerrat Albaniens über eine Reihe von konkreten Maßnahmen im Kampf gegen das organisierte Verbrechen, illegalen Handel und Korruption und unterbreitete dem Parlament entsprechende Gesetzentwürfe zur Verabschiedung, darunter eine Gesetzesvorlage zur Arbeitsweise des Gerichts für Kapitalverbrechen sowie Zusatzartikel zur Stärkung der Gesetzgebung gegen Geldwäsche.

Auch wenn bei Redaktionsschluss die absoluten Endergebnisse der Kommunalwahlen vom 12. Oktober 2003 noch nicht vorlagen, ist die Sozialistische Partei doch zweifellos als Sieger auszumachen. Bislang veröffentlichte Wahlergebnisse, auf einer Albanien-Karte dargestellt, würden allerdings deutlich machen, dass die Abgrenzung der traditionellen Einflussphären der Demokratischen Partei im Norden und der Sozialistischen Partei im Süden – im Unterschied zu den Parlamentswahlen von 2001 – weniger klar ausfällt. Die Opposition hat landesweit an Einfluss gewonnen und die kleineren Parteien, angeführt von der Sozialdemokratischen Partei, sind klar als dritte Kraft erkennbar. Deutlich wird allerdings auch der Trend von der Parteien- hin zur Personenwahl. Dies ist Ausdruck der Unzufriedenheit der Bevölkerung sowohl mit den Ergebnissen der Politik der regierenden Partei als auch mit dem wenig konstruktiven Vorgehen der rivalisierenden Opposition. Die Wahlbeteiligung liegt mit 52 Prozent wesentlich unter der der letzten Wahlen und zeugt von zunehmender Wahlmüdigkeit. Auch wenn die Wahlbeobachtungskommission des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE, in ihrer Arbeit von unserer Präsenz tatkräftig unterstützt, insgesamt weitere Fortschritte hinsichtlich der Einhaltung internationaler Normen bei der Abhaltung demokratischer Wahlen verzeichnen konnte,

3 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, Albanien, Bericht über den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess 2003, Brüssel, 26. März 2003, SEK(20 03)339, S. 1, unter: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/see/sap/rep2/com03_339_de.pdf.

waren jedoch wesentliche weiter bestehende Schwachpunkte, insbesondere hinsichtlich der Qualität der Wählerverzeichnisse, anzumerken.⁴

Die OSZE heute – Erreichtes und Erstrebt

Albanien hat trotz aller berechtigten Kritik zweifellos eine neue Phase der politischen Konsolidierung und demokratischen Entwicklung erreicht. Die OSZE hat den Entwicklungsprozess Albaniens hinsichtlich politischer Stabilität und demokratischer Entwicklung nicht nur mit Sympathie und Interesse verfolgt, sondern auch durch inhaltliche Arbeit beschleunigt. Angesichts der veränderten Bedingungen stand somit seit einiger Zeit bereits die Frage im Mittelpunkt, ob wir uns zukünftig eher spezifischen Aufgabenstellungen widmen und wie diese definiert werden sollten.

Albanien selbst ist seit dem 19. Juni 1991 OSZE-Teilnehmerstaat und durch eine ständige Delegation mit einem Leiter im Range eines Botschafters in Wien vertreten.

Im Frühjahr 2002 war die OSZE-Präsenz in Albanien im Zusammenhang mit einem Treffen der „Freunde Albaniens“ in der Wiener Hofburg ins Kreuzfeuer albanischer Kritik geraten. Die „Freunde Albaniens“ waren im Jahr 1998 als Zusammenschluss verschiedener Albanien unterstützender Länder sowie weiterer internationaler Teilnehmer in Tirana eingerichtet worden und trat in regelmäßigen Abständen unter dem Vorsitz des Leiters der OSZE-Präsenz in Albanien sowie international unter dem gemeinsamen Vorsitz der OSZE und der EU in Wien und Brüssel zusammen. Albaniens damalige Außenministerin Arta Dade und Vizepremier Skender Gjinushi hatten von den Treffen konkrete Hilfszusagen erwartet, die jedoch ausblieben. Nur wenige Tage zuvor war Tirana auch von Brüssel abgemahnt worden. In einem seinerzeit veröffentlichten EU-Bericht waren mangelnde Fortschritte im politischen Stabilisierungsprozess sowie die schwache Rechtsstaatlichkeit und mangelnde Effizienz der albanischen Justiz kritisiert worden. Dies war anschließend auch der Grundtenor des 24-Punkte-Abschlussdokuments der „Freunde Albaniens“, bei dessen Abfassung sich die Vertreter Albaniens nicht wie gewünscht Gehör verschaffen konnten. „Diese Gruppe muss aufhören zu existieren“, schrieb daraufhin der frühere albanische OSZE-Botschafter in Wien, Zef Mazi,⁵ in einem Beitrag für die albanische Zeitung „Shekulli“. Die „Freunde Albaniens“ erinnerten ihn „an London 1912, und daran, wie Albanien damals behandelt worden ist“.⁶ Seinerzeit waren von den euro-

4 Vgl. Vierter vorläufiger Bericht der BDIMR-Wahlbeobachtungsmission, ODIHR.GAL/70/03 vom 24. Oktober 2003.

5 Zef Mazi war bereits früher Leiter der ständigen Delegation Albaniens bei der OSZE gewesen, zum Zeitpunkt des Erscheinens einer Reihe von ihm verfasster kritischer Artikel jedoch in anderer Funktion in Wien tätig. Seit Beginn 2003 ist er zum zweiten Mal Leiter der albanischen Delegation in Wien.

6 Zef Mazi, *Ambassdor Ahrens dhe situata ne Shiperine*, in: *Shekulli* vom 1. April 2002 (eigene Übersetzung).

päischen Großmächten die Grenzen des neu entstandenen Albanien festgelegt und das Land vorübergehend zum Militärprotektorat gemacht worden, und das weitgehend über die Köpfe der Albaner hinweg. Mazi kritisierte insbesondere die Zusammensetzung der „Freunde Albaniens“. In der Gruppe dieser Länder seien nicht wenige, denen Albanien völlig gleichgültig sei, und obendrein sei auch Mazedonien darunter, von dem Albanien unter keinen Umständen Belehrungen akzeptieren würde.⁷

Die daraufhin einsetzende breite Polemik nicht nur gegen die „Freunde Albaniens“, sondern zuweilen auch gegen die OSZE-Präsenz in Albanien, machte einmal mehr deutlich, wie sensibel Albanien aufgrund seiner spezifischen Historie zu behandeln ist. Gerade das Prinzip der Zusammenarbeit „auf gleicher Augenhöhe“, das Beraten, nicht Bevormunden impliziert, hat sich für unsere erfolgreiche Arbeit als unabdingbar erwiesen.

Die OSZE hat sich mit der geäußerten Kritik konstruktiv und transparent auseinandergesetzt. Das Überdenken der eigenen Aufgaben und die Schaffung einer realistischen und zugleich für alle Seiten messbaren Zielsetzung, sozusagen der Entwurf einer Strategie der Präsenz, sich schrittweise selbst überflüssig zu machen, fiel zeitlich mit einem Wechsel an der Spitze der OSZE-Präsenz zusammen.

Seit Oktober 2002 steht Botschafter Osmo Lipponen, ein erfahrener finnischer Diplomat, an der Spitze unseres Teams. Botschafter Lipponen hat zweifellos den Vorteil auf seiner Seite, ein kleines und dennoch ökonomisch und politisch sehr erfolgreiches Land in Europa zu vertreten. Bereits bei seinen Antrittsbesuchen auf höchster Ebene in Tirana wurde ihm die Kompetenz, Verständnis für die Befindlichkeiten eines kleinen Landes zu haben, zugestanden. So äußerte beispielsweise Präsident Moisu den ausdrücklichen Wunsch der albanischen Seite nach persönlichem Gedanken- und Erfahrungsaustausch mit Botschafter Lipponen.

In einem Fernsehinterview danach befragt, was das Erste war, was er nach seiner Ankunft in Albanien getan hatte, antwortete Botschafter Lipponen: „Zuallererst hörte ich meinen Mitarbeitern zu. Nach diesen sehr intensiven internen Beratungen führte ich Gespräche mit dem Premierminister, dem Minister für Auswärtige Angelegenheiten und dem Präsidenten. Ich hatte wirklich eine extrem intensive Einführung in die albanische Politik und die albanische Problematik insgesamt (...) Die OSZE hat eine große und sehr konstruktive Rolle in Albanien gespielt. Wie ich es sehe, wird diese Bedeutung weiter zunehmen. Natürlich, die Zeiten ändern sich, allerdings haben wir durch unsere exzellente Arbeit unsere aktive Rolle im Entwicklungsprozess der albanischen Gesellschaft bisher bestätigt; jedoch verlangt diese Rolle permanente Anstrengungen. Was meine eigene Aufgabe betrifft, so besteht sie vor allem darin, die Rolle der OSZE konstruktiv zu gestalten, so dass sie bestmögliche Resultate zeitigen kann. Des Weiteren sehe ich meine Aufgabe darin, gute Beziehungen sowohl zur Regierung als auch zur internationalen

7 Vgl. ebenda.

Gemeinschaft zu unterhalten im Interesse einer weiteren Harmonisierung aller unserer Aktivitäten.“⁸

Botschafter Lipponens erster Auftritt vor dem Ständigen Rat der OSZE Anfang Februar 2003 bot Gelegenheit, eine erste Bilanz der Tätigkeit der Präsenz seit seinem Amtsantritt zu ziehen. Bereits im Vorfeld war ein ausführlicher analytischer Bericht von der Präsenz erstellt worden, der fortan die Basis für eine noch effizientere Arbeit der neu strukturierten Abteilungen der Präsenz bilden sollte.⁹ Die Bilanz der Arbeit der OSZE-Präsenz stieß in Wien auf breite Zustimmung.

Schwerpunkte unserer künftigen Arbeit

Nach einem konstruktivem Dialog mit dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE und den Delegationen der OSZE-Teilnehmerstaaten in Wien, insbesondere während der Entscheidungsphase über die Annahme des Jahreshaushalts, hat sich die Präsenz vorrangig auf ihre interne Restrukturierung konzentriert.

Diese hatte u.a. Mitte Dezember 2002 die Schließung von drei der vormals elf Außenstellen (*field stations*) zur Folge, womit das auf Schwerpunktgebiete reduzierte Netz von Büros im Lande auch der insgesamt positiven Entwicklung Albanien Rechnung trägt. Die Präsenz hat ihre Aktivitäten neu orientiert und konzentriert sich zukünftig noch mehr auf die Bereiche Gesetzgebung und Reform des Justizwesens sowie insgesamt auf die Stärkung demokratischer Prozesse durch kompetente Unterstützung bei der Reform der Wahlgesetzgebung. Fragen der Grenzsicherheit, der Kampf gegen die organisierte Kriminalität, insbesondere den Menschenhandel, und die Unterstützung des Parlaments durch fachlich kompetente Beratung und Schulung sind weitere Schwerpunkte unserer Arbeit. Im Interesse einer besseren und messbaren Unterstützung demokratischer Institutionen und der staatlichen Administration sind die Aktivitäten der Präsenz vor allem projektorientiert.¹⁰

8 Botschafter Osmo Lipponen in einem Fernsehinterview, TV Arberia, 19. März 2003 (eigene Aufzeichnung).

9 OSCE Presence in Albania. Activity Report: September-December 02. Offizielles OSZE Dokument SEC.FR/695/02 vom 19. Dezember 2002. Die positive Bilanz der Tätigkeit der OSZE in Albanien in jüngster Zeit kommt auch in einem Interview mit dem Leiter der albanischen Delegation, Botschafter Zef Mazi, mit der albanischen Tageszeitung Koha jone zum Ausdruck: Pse po sulmohet OSBE-ja, in: Koha jone, 27. April 2003.

10 Dazu Botschafter Zef Mazis Erwiderung auf Botschafter Lipponens Erklärung vor dem Ständigen Rat am 6. Februar 2003: „Wir begrüßen, dass die Präsenz gegenwärtig daran arbeitet, ihre Tätigkeiten umzustrukturieren, sie zu straffen und zu konzentrieren. Dies war eine seit langem bestehende Forderung von Delegationen der Teilnehmerstaaten und den albanischen Behörden. Das Land hat in einer Reihe von Bereichen erhebliche Fortschritte gemacht.“ PC.DEL/108/03 vom 7. Februar 2003 (eigene Übersetzung). Dazu auch die Antwort der Delegation der Vereinigten Staaten bei der OSZE auf die Ausführungen des Leiters der Präsenz in Albanien: „Zu Beginn meiner Erklärung möchte ich unserer Unterstützung für die in seinem Bericht dargelegte Reorganisation der Präsenz in Albani-

Orientierung auf Schwerpunktaufgaben und gesteigerte Effizienz der Arbeit sind Voraussetzungen dafür, die zur Verfügung stehenden personellen, technischen und nicht zuletzt finanziellen Mittel noch besser einzusetzen. Unter diesen Gesichtspunkten erfolgte zugleich eine Umstrukturierung von einer flachen Leitungsstruktur mit einer ganzen Reihe von Klein- und Kleinstabteilungen auf gleicher Ebene hin zu einer Aufteilung in fünf Abteilungen mit jeweils untergeordneten Fachabteilungen. Die Schwerpunkte der Arbeit der Abteilungen spiegeln sich auch im Profil der Außenstellen wider, die zunehmend aktiver in die inhaltliche Arbeit der Präsenz einbezogen werden.

Gegenwärtig sind über 30 internationale und beinahe 100 nationale Mitarbeiter für die OSZE in Albanien tätig. Außer der Zentrale in Tirana unterhalten wir Außenstellen mit meist jeweils zwei internationalen Mitarbeitern in Shkodra, Kukës, Peshkopi, Gjirokastra, Vlora, Elbasan sowie ein Verbindungsbüro Tirana/Durres.

Unsere Außenstellen sind nicht nur „verlängerter Arm“ der Zentrale, sondern auch unsere Informationsquellen vor Ort. Keine andere in Albanien präsente internationale Organisation verfügt über ein solches Netz von Außenstellen und hat eine so enge Verwurzelung im Land erreicht. Vertrauenspersonen und Ansprechpartner in verschiedensten Belangen sind unsere Mitarbeiter vor Ort. Wir haben dieses große Potenzial in der Vergangenheit nicht immer bestmöglich genutzt. Im Zuge der immer stärkeren Einbeziehung aller Mitarbeiter in den Prozess der Umgestaltung der Präsenz sind diese Schwachstellen besonders deutlich geworden. Nun ist es Aufgabe der neu geschaffenen Abteilungen, die Außenstellen bestmöglich einzubeziehen, zu fördern, aber auch zu fordern.

Die neue Struktur der Präsenz, die zunehmende Orientierung auf praktische und messbare Projektarbeit, erforderte zweifellos zunächst ein Umdenken in unseren eigenen Reihen. Mehr Initiative, Kreativität, Eigenverantwortung, aber auch Teamgeist sind nötig.

So war der Prozess der Erarbeitung und Diskussion der *vision papers* für die einzelnen Abteilungen manchmal beinahe ein schmerzhafter, auf jeden Fall aber für alle ein Lernprozess. Das Ergebnis dieses Prozesses wird – nach intensiver Diskussion mit der albanischen Seite, aber auch mit den Delegationen in Wien – die Basis für unsere zukünftige Tätigkeit bilden. Wir haben uns dabei viel vorgenommen. Im Einzelnen werden wir folgende Schwerpunkte in unserer Arbeit setzen:

- Unterstützung im Bereich der Rechtsordnung,
- Eigentumsgesetzgebung,
- Reform der Wahlgesetzgebung,
- Unterstützung der nationalen Strategie im Kampf gegen Menschenhandel,

en Ausdruck geben. Wir glauben, dass diese zur Effektivität der Präsenz beitragen wird.“
PC.DEL/110/03 vom 7. Februar 2003 (eigene Übersetzung).

- Zeugenschutzprogramm,
- Intensivierung der Koordinierung von Polizeiaktivitäten im grenzüberschreitenden Bereich,
- Überwachung der Einsammlung von Kleinwaffen und leichten Waffen sowie Munition,
- Stärkung der Zivilgesellschaft,
- Unterstützung bei der qualitativen Verbesserung der Arbeit des Parlaments sowie
- Entwicklung der Medien.

Im Ergebnis des Umgestaltungsprozesses hat die Präsenz zu einem stärker analytischen Stil der Arbeit und Berichterstattung gefunden. Da Albanien selbst die Phase der Etablierung des neuen demokratischen Staates erfolgreich durchschritten hat, erhalten die auf demokratische Weiterentwicklung der zwischenzeitlich geschaffenen staatlichen Institutionen gerichteten Aktivitäten der Präsenz noch größeres Gewicht.

Im Folgenden sollen zwei Abteilungen näher vorgestellt werden, deren inhaltliche Arbeit wesentlich das Profil der Arbeit der OSZE in Albanien bestimmt.

Abteilung für Fragen des Rechtssystems und der Menschenrechte

Dem Ruf der internationalen Gemeinschaft wie auch albanischer Kreise nach Vorrang für die Reform des Rechtssystems folgend, nahm die Abteilung für Rechts- und Menschenrechtsfragen die Arbeit an einer umfassenden Analyse des Zustands des albanischen Rechtssystems auf. Der Sinn dieser Arbeit besteht darin, auf der Basis der Analyse der vorhandenen Schwachstellen Hilfe bei der Ausarbeitung einer nationalen Strategie zum Ausbau der albanischen Judikative zu geben. Der Bericht wird, sobald er fertiggestellt ist, sowohl der albanischen Seite als auch den internationalen Partnern übergeben, um die Identifikation möglicher Felder für konkrete Projekte zu erleichtern und zu beschleunigen.

Die unzureichende gerichtliche Verfolgung von Straftaten im Bereich des organisierten Verbrechen ist von besonderer Bedeutung. Die Präsenz hat in zahlreichen Berichten zwar lobend erwähnt, dass die Anzahl der Verurteilungen von des Menschenhandels Beschuldigten gestiegen ist, die jüngst veröffentlichten Zahlen des Generalstaatsanwalts belegen jedoch, dass dies nur einen kleinen Teil derjenigen betrifft, die solcher Straftaten bezichtigt werden. So heißt es im Bericht des Generalstaatsanwalts an das Parlament vom Oktober 2002, dass im Jahre 2002 lediglich acht von 72 Anklagen im Bereich des organisierten Drogenhandels zu Gerichtsverfahren führten. Weiter heißt es, dass, wenn überhaupt, nur eine geringe Zahl von Verfahren im Bereich des Drogenhandels letztendlich zur Verurteilung der Angeklagten in Albanien

fürten, ganz im Gegensatz zur großen Zahl im Zusammenhang mit solchen Aktivitäten verurteilter Albaner in Westeuropa, insbesondere in Italien.¹¹

Der Bericht macht in anschaulicher Weise deutlich, dass ungeachtet der Tatsache, dass die Polizei gerade in letzter Zeit erfolgreich im Bereich des Menschenhandels eingeschritten ist, hinsichtlich harter Drogen bisher wenig unternommen wurde. Zögerliche Strafverfolgung von Kapitalverbrechen ist ein weiterer Schwerpunkt des erwähnten Berichts.

Zwischenzeitlich hat Generalstaatsanwalt Theodhori Sollaku in einem Interview mit einer albanischen Zeitung Bilanz seiner bis dahin einjährigen Tätigkeit gezogen. Er unterstrich seine ungebrochene Bereitschaft, dem organisierten Verbrechen den Kampf anzusagen, betonte jedoch auch, dass seine Handlungsmöglichkeiten weitgehend von der seriösen Vorarbeit der Gerichte abhängen. Weiter heißt es in dem Interview, dass seit seinem Amtsantritt 250 Staatsanwälte 14.000 Fälle mit insgesamt 9.000 Angeklagten und 4.300 Festnahmen untersucht haben. Während dieses einen Jahres wurden 336 Drogenfälle zur Anklage gebracht, von denen 130 zu Gerichtsverfahren führten. Die Zahl der Fälle von Geldwäsche ist im Berichtszeitraum erheblich gestiegen, was auf ein noch nicht konsolidiertes Bankensystem, ein unzureichendes Steuersystem, illegalen Handel und Korruption zurückzuführen ist.¹²

Die Präsenz hat die erfolgreiche Zusammenarbeit mit dem Büro des zuständigen Staatsministers für die Implementierung der nationalen Strategie im Kampf gegen Menschenhandel fortgeführt. Über das Netz unserer Außenstellen unterhalten wir enge Beziehungen zu den *Anti-trafficking*-Teams der albanischen Polizei vor Ort sowie zu den Staatsanwälten auf Distriktsebene. Unsere Erfahrungen mit der Gerichtsbarkeit und der Rechtsprechung in Albanien haben direkt zur Bildung einer Spezialeinheit „Zeugenschutz“ geführt und hatten auch die Erarbeitung eines Projekts zur Opferhilfe zum Ergebnis, das im September 2002 anlief. Das Anliegen dieses Projekts ist, ein Team innerhalb der Albanischen Polizei zu etablieren, das Opfer von Menschenhandel, die nach Albanien zurück geschickt werden, identifiziert und sicherstellt, dass diesen jede Art von Information über ihre Rechte sowie andere angemessene Beratung zuteil wird. Als ersten Schritt in Richtung Reintegration der Opfer in die albanische Gesellschaft sieht das Projekt vor, zu verhindern, dass die Opfer ihren ehemaligen Peinigern wieder in die Hände fallen, die oftmals nur auf die Rückkehr der Mädchen warten, um erneut ihre schmutzigen Geschäfte mit ihnen machen zu können. Das Projekt konnte dank der Anschubfinanzierung durch das BDIMR begonnen werden. Ungefähr 50 zurückgeführte Opfer sind bisher von einem gemeinsamen Team der OSZE und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) beraten und

11 Vgl. Office of the General Prosecutor. Report of the General Prosecutor of the Republic of Albania on the State of Criminology in Albania for the Period 1 January-30 September 2002, 28. Oktober 2002.

12 Vgl. Interview mit Generalstaatsanwalt Theodhori Sollaku, in: *Koha jone* vom 2. April 2003.

unterstützt worden. Die zweite Phase dieses Projekts wird die Einrichtung einer Spezialeinheit der albanischen Polizei und deren Schulung beinhalten. Die noch immer ausstehende Lösung der längst überfälligen Eigentumsgesetzgebung ist in jüngster Zeit zu einem politischen Dimensionen annehmenden Problem geworden. Angesichts der Vielschichtigkeit des Problems und der immanenten Möglichkeit, dass die Verhandlungen endgültig scheitern und der Konsens zwischen den beiden Lagern zerbricht, hat sich die Präsenz diesem Problem verstärkt zugewandt und engagiert sich mit Fachkompetenz, aber auch als Vermittler zwischen den Seiten. Die Einsetzung einer parlamentarischen Kommission zur Eigentumsgesetzgebung im April 2002 war ein erster Erfolg unserer Bemühungen. Die Gerichte sind überlastet mit Fällen ungeklärter Eigentumsfragen, manche Statistiken sagen, dass bis zu 40 bis 50 Prozent aller bei Gericht anhängigen Fälle ungeklärte Eigentumsfragen betreffen. Die OSZE hat Empfehlungen zum Gesetzentwurf zur Rückübertragung und Kompensation von Eigentum an die gesetzmäßigen Eigentümer vorgelegt, die in der parlamentarischen Kommission zur Diskussion anstehen. In einem Zeitungsinterview betonte Maksim Begeja, Stellvertretender Vorsitzender der Parlamentarischen Gruppe der Republikanischen Partei und einer der Hauptaktivisten in Sachen albanischer Eigentumsgesetzgebung, dass eine ganze Reihe von Fragen jedoch noch einer Beantwortung harre und auch die Kommentare zum Gesetzentwurf einer gründlichen Diskussion bedürften. Allerdings darf das Recht auf Eigentum auf keinen Fall in Frage gestellt werden, ist es doch weltweit garantiert. Sobald dies auch in Albanien erreicht und Sicherheit über tatsächlich bestehende Eigentumsrechte erlangt ist, werden auch ausländische Investoren eher geneigt sein, in Albanien zu investieren.¹³

Abteilung Demokratisierung

Aktivitäten im Zusammenhang mit Demokratisierung und Entwicklung der Zivilgesellschaft gehören zweifellos zu den wichtigsten Aufgaben unserer Präsenz. So hat die zuständige Abteilung die Arbeit des Zweiparteien-Ausschusses zur Implementierung der Empfehlungen des BDIMR zur Wahlgesetzgebung aktiv unterstützt. Runde Tische, Fachberatung durch internationale Experten und nicht zuletzt Verhandlungen und Vermittlungen auf höchster politischer Ebene gehörten dazu und führten insgesamt zu einer Verbesserung der juristischen und administrativen Grundlagen zur Abhaltung demokratischer Wahlen. Es ist allerdings eine Tatsache, dass insbesondere hinsichtlich der Wählerverzeichnisse noch viel Arbeit zu leisten ist.

Darüber hinaus gibt es eine Reihe konkreter Projekte, mit denen sich die Präsenz beschäftigt. Eines der wichtigsten ist das Projekt zur Unterstützung der Arbeit des Parlaments: Angesichts der fundamentalen Rolle des Parlaments,

13 Vgl. Republican Lawmaker on OSCE Draft of Property Restitution, in: Albanian Daily News vom 10. April 2003.

insbesondere hinsichtlich der exekutiven Verantwortung, hat die Präsenz große Anstrengungen unternommen, die Arbeit bei der Kontrolle und Verabschiedung des Staatshaushalts qualitativ zu verbessern. Als Resultat der Arbeit mit dem Ausschuss für ökonomische Fragen, Finanzwesen und Privatisierung konnten konkrete Vorbereitungen für eine Überarbeitung der Gesetzgebung zum Staatshaushalt getroffen werden.

Hierbei geht es u.a. darum, die Zeitspanne zu verlängern, die dem Parlament zur Erörterung des Entwurfs des Staatshaushalts zur Verfügung steht. Diese Zeitspanne beträgt bisher lediglich einen Monat. Des Weiteren gilt es sicherzustellen, dass das Parlament von Anfang an in den Planungsprozess einbezogen wird. Das Projekt beinhaltet auch eine Reihe von Schulungsmaßnahmen für die Parlamentsverwaltung, die die Grundlage nicht nur für eine qualitative Verbesserung der Arbeit, sondern auch insgesamt für eine Reform dieses Bereichs bilden soll.

Ein Bereich innerhalb der Abteilung Demokratisierung befasst sich mit der Entwicklung der Medien. So hat die Präsenz dem Nationalrat für Rundfunk und Fernsehen Albaniens in enger Zusammenarbeit mit anderen Partnern Expertenunterstützung zur Erstellung einer *frequency map*, einer Übersicht über genutzte Frequenzen, zur Verfügung gestellt. Auf dieser Basis ist erstmalig eine genaue Übersicht über alle Fernsehstationen, ihre Reichweiten, technische Ausstattung und mögliche Interferenzen zwischen den Sendern erstellt worden. In Albanien gibt es derzeit über 50 Fernsehsender, deren Legalität nicht selten zweifelhaft und deren Aktionsradius oft unreglementiert ist. Zukünftig sollen Fernsehausstrahlungen nur auf der Basis ordentlicher Lizenzen, ausgestellt vom Nationalrat für Rundfunk und Fernsehen, erfolgen können. In diesem Zusammenhang hat die Präsenz dem Parlamentarischen Ausschuss für Massenmedien aktive Unterstützung gewährt, und auch das Büro des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit in Wien hat seine Unterstützung zugesagt.

Fünf Zentren zur Entwicklung der Zivilgesellschaft hat die OSZE bereits gemeinsam mit anderen internationalen Partnern im ganzen Land eröffnet, weitere werden im Jahr 2004 dazukommen. Die Unterstützung bei der Entwicklung von Geschäftsstrategien und Marketingfähigkeiten für die Leiter dieser Zentren sollen in Zukunft die finanzielle Eigenständigkeit und Unabhängigkeit gewährleisten.

Unser Bildungsprojekt zu Frauenrechten und gegen Menschenhandel (*Women's Rights and Anti-Trafficking Education, WRATE*) hat sich zunächst auf eine Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Frauenprobleme, insbesondere in ländlichen und unterentwickelten Gebieten, konzentriert. Bereits mehr als 1.500 Personen, vorwiegend Lehrer, NGO-Vertreter, aber auch Studenten und junge Mädchen aus ländlichen Gebieten, haben an unseren Seminaren teilgenommen.

Albaniens Probleme in den Bereichen Wirtschaft und Umweltschutz sind existenziell und offensichtlich. Nichtsdestoweniger waren die Aktivitäten der

OSZE in diesen Bereichen in jüngster Vergangenheit rückläufig und aus verschiedenen Gründen aus dem Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt. Diese Tendenz wurde zwischenzeitlich korrigiert. Die Abteilung für Wirtschafts- und Umweltfragen wird inzwischen als erster Fachbereich von einer nationalen Spezialistin geleitet, die hohes Ansehen bei den albanischen Partnern und auch im entsprechenden Fachreferat im OSZE-Sekretariat in Wien genießt. Sie war in erheblichem Maße persönlich an der Übersetzung des von *Transparency International* herausgegebenen Handbuchs zur Korruptionsbekämpfung beteiligt.¹⁴ Wir sehen dieses als hilfreiches Instrument für die Ausarbeitung einer Antikorruptionsstrategie der albanischen Regierung an, die wir im Rahmen unserer Möglichkeit aktiv dabei unterstützen.

Für das albanische Finanzministerium gibt es ein sehr erfolgreiches Schulungsprojekt, allgemein ausgerichtet auf die Entwicklung analytischer Fähigkeiten, aber auch im Besonderen auf die praktische Anwendung einer speziellen Software für den Kampf gegen Geldwäsche. Darüber hinaus unterstützt und vermittelt die Präsenz den konstruktiven Dialog zwischen Regierung und nationalen, aber auch internationalen Wirtschaftsvereinigungen durch ein Projekt zum Status und zur Realisierbarkeit von Freihandelszonen.

Ausblick

Monate intensiver Arbeit liegen hinter uns, mit Sicherheit liegt aber ein Großteil der Arbeit noch vor uns. Im konstruktiven Dialog mit der albanischen Seite legen wir derzeit unsere Schwerpunkte für das Jahr 2004 fest. Was Albanien von uns erwartet, wurde schon in der Erklärung des Leiters der albanischen OSZE-Delegation zum Auftritt von Botschafter Lipponen im Februar 2003 in Wien ersichtlich: Konzentration auf Schwerpunkte und messbare Projektarbeit.¹⁵

Wir sind uns mit unseren Nachbarmissionen auf dem Balkan einig, dass in dieser sensiblen Region Europas in den letzten Jahren viel erreicht worden ist. So hat der Generalsekretär der OSZE in seinem Grußwort an das Gipfeltreffen des Kooperationsprozesses in Südosteuropa (*South Eastern European Co-operation Process*, SEECP), das im April 2003 auf der Ebene der Präsidenten der südosteuropäischen Teilnehmerstaaten in Belgrad abgehalten wurde, betont, welche Bedeutung die OSZE den Erfolgen regionaler Kooperation beim Kampf gegen organisierte Kriminalität, Menschen- und Drogen-

14 Vgl. Transparency International (Hrsg.), *Source Book on Confronting Corruption: the Elements of a National Integrity System*, Übersetzung ins Albanische durch die OSZE-Präsenz in Albanien, September 2002.

15 Botschafter Zef Mazi in Erwiderung auf Botschafter Lipponens Erklärung vor dem Ständigen Rat am 6. Februar 2003: „Wir würden es jedoch begrüßen, wenn die Tätigkeiten der Präsenz noch weiter gestrafft und konzentriert würden, dazu gehört auch ein projektorientierter Ansatz. Dafür gibt es genügend Spielraum. All das sollte prinzipiell in Übereinstimmung mit den Prioritäten und Ansichten des Gastlandes geschehen.“ A.a.O. (Anm. 10; eigene Übersetzung)

handel in Südosteuropa beimit. ¹⁶ Auch in diesem Zusammenhang werden die OSZE-Balkanmissionen zukünftig, wenn auch vielleicht modifiziert, noch unverzichtbar bleiben, bieten sie den Transitionsländern doch konkrete Unterstützung auf dem Weg zu Stabilität und Demokratie und erleichtern damit nicht zuletzt auch den Weg in die Europäische Union.

Daher scheint mir folgendes Zitat des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, des niederländischen Außenministers Jaap de Hoop Scheffer, als Schlussbemerkung und zugleich Ausblick gut geeignet: „OSZE-Missionen tragen zur Beschleunigung des erforderlichen internen Transitionsprozesses bei und erhöhen die Achtung und Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen. Für mich hat eine OSZE-Mission nicht die Funktion eines Türhüters (der niemanden einlässt), sondern vielmehr die eines Schlossers, der dabei hilft, eine klemmende Tür zu öffnen.“¹⁷

16 Vgl. Address by Ambassador Jan Kubis at the SEECP Summit, Belgrade, 9 April 2003, SEC.GAL/68/03, 10. April 2003.

17 Jaap de Hoop Scheffer, Heads of Mission Meeting, Wien, 13. Januar 2003, AVT02/BZ 69239 (eigene Übersetzung).