

Albanien

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 3,2 / Marktwirtschaft: 2,9)		6,1	Ergebnis Management-Index		5,3
Politisches System	Parlamentarische Demokratie		Bevölkerungsgröße		3,1 Mio.
Wahlbeteiligung	58,5 % (Wahlen 2001)		BIP p. c. (\$, PPP)		3680
Frauenanteil im Parlament	5,7 %		Arbeitslosenquote		15,8 %
Bevölkerungswachstum^a	1,0 %		HDI		0,735
Größte ethnische Minderheit	-		UN-Education Index		0,80
			Gini-Index		43,0 (1998)
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellenangaben: UNDP: Human Development Report Albania 2002. UNDP: Human Development Report 2003. Albanische Nationalbank. Albanien-Homepage. Auswärtiges Amt Berlin.					

1. Einleitung

Die Transformation in Albanien hat in den zurückliegenden fünf Jahren durch die Staatskrise vom Frühjahr 1997 und neuerliche innere Unruhen im Herbst 1998 sowie durch unmittelbare Auswirkungen der Kosovo-Krise empfindliche Einschnitte erfahren. Dieses Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass sich das Land nunmehr auf dem Wege einer schrittweisen demokratischen und wirtschaftlichen Konsolidierung befindet. Es ist dies ein Neubeginn für die konsequentere Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit, innerer Ordnung und für den Kampf gegen Korruption und organisierte Kriminalität, für Stabilisierung der demokratischen Repräsentationsmuster und Mitspracherechte der Bürger sowie für die Vertiefung der Markt- und Wettbewerbsordnung. Der wesentliche Durchbruch bei der Annäherung an die im internationalen Maßstab geltenden Standards und Normen sowohl in der Demokratiegestaltung als auch in der marktwirtschaftlichen Transformation wird noch mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Aber der Weg für die Aufnahme von Verhandlungen über ein Assoziierungs- und Stabilitätsabkommen mit der EU ist nunmehr eröffnet.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Der gesellschaftliche Umbruch in Albanien seit 1990/91 verlief ungleichmäßig und widersprüchlich. Die inneren Ausgangsbedingungen mit einer Erblast aus über 40-jähriger kommunistischer Diktatur, bunkerhafter Isolierung und enormer Rückständigkeit wiesen in allen Bereichen, nicht zuletzt bei den Menschen selbst, verheerende Spuren auf. Es fehlten Traditionen im Umgang mit der Demokratie sowie unternehmerische Erfahrungen für die marktwirtschaftliche Ordnung. Ausgehend vom Stand der Produktivität und der wirtschaftlichen Effizienz wies das Land Attribute eines Entwicklungslandes auf und hing zunächst am Tropf internationaler Nothilfe (Versorgung mit Nahrungsgütern und Medikamenten). Das Nichtfunktionieren von wirtschaftlicher Erneuerung sowie Defizite in der Wahrnehmung und Ausgestaltung der Demokratie wuchsen sich zu einem gefährlichen Konfliktpotenzial aus, wofür die Staatskrise 1997 im Ergebnis dubioser Anlagegeschäfte, die einen Großteil der Bevölkerung an den Rand des Ruins gebracht hatten, signifikant war.

Nach dem noch stark vom vorangegangenen Einparteiensystem geprägten Wahlsieg der Sozialistischen Partei Albaniens (PSSH) in Nachfolge der kommunistischen Partei der Arbeit war die neu gegründete Demokratische Partei Albaniens (PDSH) bei den Wahlen 1992 in Regierungsverantwortung gelangt, die sie 1997 wieder an die PSSH abtreten musste. Die Wahlen verliefen jeweils konfliktreich, und der häufige Regierungswechsel mit einer mehr auf Personen und Macht als auf Reforminhalte ausgerichteten Politik bremste die Transformation. Die starke Polarisierung der beiden politischen Hauptkräfte war dem Parteienpluralismus und einer breiten Mitbestimmung abträglich.

Weitere Diskontinuitäten waren mit der Ermordung des PDSH-Politikers Azem Hajdari im September 1998, den Auseinandersetzungen um die definitive Verabschiedung der neuen Verfassung im November 1998, dem Kosovo-Krieg 1998/99 und der Makedonienkrise 2001 verbunden.

Die unter internationaler Beobachtung durchgeführten Parlamentswahlen vom Sommer 2001 dokumentierten bei allen Unregelmäßigkeiten eine grundsätzliche Zustimmung zu friedlichen und freien Entscheidungen. Manipulationen der PSSH mit einer knapp behaupteten Mehrheit führten jedoch neben dem Boykott der unterlegenen PDSH zu einem inneren Machtkampf in der PSSH, der auf neuerliche Konfrontation im Zusammenhang mit der Präsidentenwahl im Sommer 2002 hindeutete. Erst mit der auf äußeren Druck erfolgten Nominierung eines Kandidaten

im Konsens setzte eine Phase innerer Beruhigung ein, die Prämissen für die Fortsetzung und Vertiefung der Demokratisierung und für die marktwirtschaftliche Transformation geschaffen hat.

Dennoch bleibt das politische Klima konfliktbeladen. Die eigenen Fähigkeiten zu Problemlösungen (capacity building), die eine verlässliche Grundlage für Good Governance, wirtschaftliches Wachstum, Rechtssicherheit und wachsende Partizipation bilden, sind nicht ausreichend zu erkennen. Somit ist auch die „freedom of choice“ nicht in allen Lebensbereichen gegeben. Menschenrechtsdefizite und der anhaltende Wille zur Wirtschaftsemigration sind dafür kennzeichnend.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Albanien hat bei der Transformation der politischen Ordnung in einigen Bewertungsbereichen Fortschritte erreicht. Dafür stehen u. a. die in der Verfassung von 1998 niedergelegten Grundrechte, die den Wertennormen der westlichen Demokratien nahe kommen. Defizite bestehen in deren praktischer Umsetzung, insbesondere im Funktionieren von Rechtsstaatlichkeit, Rechtssicherheit und Normen einer pluralistischen Gesellschaft. Die mangelnde Streitkultur der Parteien, bei der der politische Gegner sehr rasch zum Feind gestempelt wird und der eigene Machtanspruch vor den Interessen der Gesellschaft rangiert, haben mehr als einmal zu krisenhaften Situationen geführt. Wiederholt wurden erst durch äußeren Druck (EU, OSZE) den Akteuren Zügel angelegt.

Das Parteiensystem ist trotz der vorherrschenden Bipolarität (PSSH-PDSH) in dem Sinne konsolidiert, dass Rechtsextremisten bzw. Linksextremisten ohne nennenswerten Einfluss auf die Gesellschaft geblieben sind. Der Frauenanteil an der Politik ist marginal. Vom sozialpolitischen Standpunkt aus sind die Frauen in ihren Rechten zurückversetzt. Unabhängig von den gewonnenen individuellen Freiheiten hat sich Widerstand gegen neue Benachteiligung hinsichtlich der Beschäftigung und das Wiedererstarken patriarchalischer Bräuche formiert. Mit dem prozentual größten Anteil an der Bevölkerung (15-20 Prozent) sind die Jugendlichen in besonderem Maße von Arbeitslosigkeit und beruflicher Perspektivlosigkeit betroffen.

3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Unter Beachtung der eigenen Staatsform und Rechtsordnung sowie der internationalen Anerkennung bestehen keine Staatlichkeitsprobleme. Unabhängigkeitsforderungen der Kosovo-Albaner werden von der Mehrheit (Regierende und Opposition sowie breite Teile der Bevölkerung Albanien) nicht im Sinne eines möglichen Anschlusses an Albanien beziehungsweise der Bildung eines Großalbanien unterstützt. Der aus jahrzehntelanger Trennung herrührende Entfremdungseffekt wirkt fort.

Das staatliche Gewaltmonopol ist durch die Verfassung gesetzlich fixiert, wurde jedoch im Bewertungszeitraum zeitweise nicht durchgesetzt. Die Definition und Zugehörigkeit zum Staatsvolk ist keine politisch relevante Frage. Alle Bürger besitzen das gleiche Staatsbürgerrecht. Religion und Staat sind getrennt. Der politische Prozess ist säkularisiert. Die Glaubensgemeinschaften (Muslime, Orthodoxe und Katholiken) verfügen über keinen nennenswerten Einfluss auf Politik und Recht. Verwaltungsreform mit angestrebter Entbürokratisierung und Dezentralisierung ist noch in der Anfangsphase. Die öffentliche Ordnung und Sicherheit ist nach den bürgerkriegsähnlichen Unruhen 1997/98 im Großen und Ganzen wieder gewährleistet.

(2) *Politische Partizipation*: Das allgemeine freie und faire, aktive und passive Wahlrecht ist nach der Verfassung gewährleistet. Die Wahlpraxis erforderte jedoch mehrere Modifikationen am bestehenden Wahlgesetz. Albanien hat den Test freier und demokratischer Wahlen noch nicht überzeugend bestanden. Die einzigen Parlamentswahlen, die keine Legitimationskrise der neuen Regierung nach sich zogen, waren die aus dem Jahre 1992. Die bei den Wahlen 1996, 1997 und 2001 unterlegenen Parteien erhoben jeweils schwere Manipulationsvorwürfe und verweigerten zunächst die Mitarbeit im Parlament. Häufiger Personen- und Ämterwechsel aus machtpolitischem Kalkül beeinträchtigten die Effizienz der Administration (u. a. zehnmaliger Wechsel der Premierminister seit 1991). Effektive Regierungsgewalt wurde dadurch mehrfach behindert.

Die Identifikation der jeweils machtausübenden Partei mit dem Staat ist ein vorherrschendes Phänomen. Kompetenz- und Auslegungsstreitigkeiten blockierten über längere Perioden die Parlaments- und Regierungsarbeit. Die Bürger fühlen sich nur ungenügend vom Staat in der Wahrung ihrer Rechte geschützt.

Die freie Meinungsäußerung der Bürger, Organisationen und Medien ist verfassungsmäßig gesichert, erfährt aber Einschnitte durch wiederholte administrative Willkür mit Presseverboten und durch Anschläge gegen unliebsame Journalisten. Der Einfluss der staatlichen Medien ist zugunsten privater Rundfunk- und TV-Programme zurückgedrängt. Der sehr bunten Medienlandschaft ermangelt es jedoch insgesamt an politischer Kultur und professioneller Tiefgründigkeit. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen (NGO) stehen im Schatten der polarisierenden Parteien und finden seitens des Staates wenig Beachtung. Dennoch verschaffen sie sich, unterstützt vom Ausland, zunehmend Gehör. Die Rolle der Gewerkschaften ist marginal.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Die Abgrenzung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative ist fragil und zeitweise durch Kompetenzstreitigkeiten und Interpretationskonflikte der verfassungsmäßigen Zuordnung gestört. Der Wechsel von der Präsidialmacht unter Sali Berisha (1992-1997) zu einer Aufwertung der Kompetenzen des Regierungschefs mit der Verfassung von 1998 hat daran wenig geändert. Über längere Phasen war die Arbeit des Parlaments durch den Boykott der Oppositionsparteien blockiert.

Die Unabhängigkeit der Justiz ist wiederholt durch willkürliche Eingriffe von Politikern aus Regierung und Opposition gefährdet. So war die Personalpolitik bei der Auswahl des obersten Verfassungsrichters bzw. Generalstaatsanwalts mehrfach Gegenstand schärfster Kontroversen im Parlament. Der Mangel an professionellen Erfahrungen der Juristen bzw. Beispiele ihrer Erpressbarkeit durch Politiker haben das öffentliche Rechtsbewusstsein stark unterminiert. Die strafrechtliche Verfolgung von Korruption bleibt dabei eines der drängendsten Probleme. Solange belastete Spitzenfunktionäre aus allen politischen Lagern durch Klientelpolitik nicht auch juristisch zur Verantwortung gezogen werden, bleibt das Vertrauen in die Rechtsprechung getrübt.

Aus einem in der Diktatur unterdrückten Rechtsbewusstsein (Politisierung der Rechtspflege mit willkürlichen Eingriffen und Prozessen ohne anwaltliche Verteidigung) sind mangelnde Erfahrungen in der Wahrnehmung der nunmehr verfassungsmäßig gestützten bürgerlichen Freiheiten abzuleiten. Das impliziert einen Lernprozess sowohl der die eigenen Rechte einklagenden Bürger als auch der Rechtspflegeorgane, die ihre Unabhängigkeit in der Praxis durchsetzen müssen.

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität*: Das Jahr 2002 brachte einen Zuwachs an institutioneller Stabilität. Es erfolgte eine Rückkehr der Opposition in das Parlament. Die Wahl des neuen Präsidenten Alfred Moisiu erfolgte im Konsens der im Parlament vertretenen Parteien. Es wurden Anzeichen einer neuen politischen Kultur sichtbar, die die lähmende Polarisierung zwischen den politischen Hauptkräften aufbrechen kann. Noch aber ist die innere Stabilität nicht hinreichend gegen neuerliche Störungen gesichert. Die seit Sommer 2002 agierende neue Regierung hat die von ihr verkündete Katharsis zur Überwindung der Folgen aus Korruption, Amtsmissbrauch und Nepotismus noch nicht vollzogen.

Die Leistungsfähigkeit der demokratischen Institutionen ist oft durch willkürliche Eingriffe der politischen Akteure beeinträchtigt und wird der parteipolitischen Neutralität der Bediensteten in der öffentlichen Verwaltung nicht gerecht. Im Zusammenspiel der Institutionen bestehen beträchtliche Reibungsverluste.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration*: Das Parteiensystem ist instabil und repräsentiert nur ungenügend die Meinungen und Erwartungen der Menschen, die in den letzten Jahren zunehmend Politikverdrossenheit an den Tag legen (schwindende Wahlbeteiligung). Der Hauptmangel besteht in der vorrangig auf Personen und Funktionen und weniger auf programmatische Inhalte ausgerichteten Politik der Parteien. Im Kern besteht in Albanien ein Zwei-Parteiensystem mit einem hohen Fragmentierungsgrad der beiden politischen Hauptkontrahenten (PSSH und PDSH) mit zahlreichen kleinen, gesellschaftlich wenig wirksamen Parteien des linken und rechten Spektrums im Schlepptau. Die fehlende soziale Basis der Parteien lässt einmal errungene Machtpositionen zu stark personalistischen und klientelistischen Tendenzen ausufern.

Die hohe Konfliktbereitschaft der politischen Akteure ist eine die politische und gesellschaftliche Integration behindernde Erscheinung, die auch Regionalismus und Clanstrukturen fördert. Byzantinische Mentalitäten spiegeln sich da wider, wo Politik in erster Linie vom Kalkül der Macht aus betrieben und der politische Gegner als persönlicher Feind diffamiert und bekämpft wird. Neue gesellschaftliche Verbände, etwa der jungen Unternehmer, sind bisher ohne Breitenwirkung und Einfluss auf die Politikgestaltung. Der Staat hat bisher wenig für die Einbindung von NGOs getan. Gesellschaftliche Interessengruppen sind nur in einzelnen gesellschaftlichen Segmenten vorhanden, untereinander wenig kooperativ und in der Summe wenig ausbalanciert.

Die zivilgesellschaftliche Organisationslandschaft ist noch erheblich von ausländischer Beratung und Finanzierung abhängig. Sie ist bisher nur bedingt ein Korrektiv zur Politik des Staates und der Parteien (Helsinki-Komitee zum Schutz der Menschenrechte und Minderheitenrechte, Frauen-Hilfsorganisationen). Bürgerkultur mit dem Anspruch, demokratische Normen und Werte durchzusetzen, hat sich mit mehrfachem Widerstand gegen Machtmissbrauch und Korruption Gehör verschafft. Stark verbreiteter Regionalismus und die für die albanische Gesellschaft typische Zunahme des Individualismus in Abgrenzung vom Kollektivismus und der Gleichmacherei unter der Diktatur vermindern jedoch die Einflussnahme auf die Politik.

Die mehrheitliche Zustimmung zur Demokratie ist gegeben. Wiederholte innenpolitische Krisen einschließlich der daraus erwachsenden Gefahren für die Regierbarkeit des Landes schufen allerdings Freiraum für andere Gesellschaftsmodelle bis hin zur Rückkehr der Monarchie, für die sich im Referendum von 1997 immerhin ein Drittel der Bevölkerung ausgesprochen hatte. Dieses Ergebnis war vor allem den Unwägbarkeiten der Situation geschuldet, aus der heraus der Ruf nach der starken und einigenden Hand an Raum gewonnen hatte.

3.2. Marktwirtschaft

Der Übergang in die Marktwirtschaft war mit einem industriewirtschaftlichen Niedergang und mehrfach unterbrochener Transformation in Folge der durch die betrügerischen Anlegergeschäfte ausgelösten Staatskrise 1997 verbunden (etwa 1,2 Mrd. US Dollar – die Hälfte des albanischen BIP im Jahre 1996) und hat dem Land einen der hinteren Plätze unter den Reformstaaten zugewiesen. Mit der Durchsetzung makroökonomischer Parameter (Liberalisierung, Währungsstabilität und relativ steigende Zuwachsraten im BIP-Wachstum) sind Weichen für eine marktwirtschaftliche Entwicklung gestellt, ohne allerdings der sozialen Komponente die erforderliche Bedeutung beimessen zu können. Unter diesen Bedingungen stellen Altersarmut, hohe Arbeitslosigkeit und Bildungsnot kein Randphänomen dar. Die investive Komponente der Wirtschaft ist nach wie vor gering.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Mit Einführung der makroökonomischen Parameter – Preisliberalisierung, Inflationsenkung, Abbau des Haushaltsdefizits sowie Beseitigung staatlicher Subventionen und Einführung der freien Konkurrenz – gehörte Albanien zu den Vorreitern unter den Reformstaaten. Den Auflagen und Empfehlungen der EU, des IWF und der Weltbank wurde weitgehend Rechnung getragen. Die Schocktherapie blieb jedoch ohne stimulierende Effekte, weil es an den erforderlichen Voraussetzungen fehlte (verschlossene Industriebasis, morbide Infrastruktur, uneffektive Landwirtschaft, fortwährende Tradition des Zentralismus, fehlende Kapitalausstattung, unerfahrenes wirtschaftliches Management). Es kam zu gravierenden sozialen Disparitäten mit einer hohen Armutsquote. Das Ungleichgewicht zwischen ländlichen und städtischen Gebieten nahm zu.

Bislang kam es in Albanien – vor allem aufgrund der geringen Größe des Marktes – nicht zu einer die Wettbewerbsordnung sprengenden Monopolbildung.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Die Grundlagen marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind gegeben. Institutionell ist er jedoch schwach geregelt und vollzieht sich eher als „spontaner“ Tauschkapitalismus mit einem stark ausgeprägten informellen Sektor. Es ist noch nicht gelungen, die Trennung von Wirtschaft und Politik durchzusetzen, ohne dem Staat seine Rahmenordnungsfunktion zu entziehen. Die starke Personifizierung der Politik schlägt auf die wirtschaftliche Entwicklung durch, indem sich die postkommunistische Staatsverwaltung in ein undurchsichtiges korruptes System verwandelte, das die ohnehin geringen Ressourcen leichtfertig für eigene Interessen missbrauchte. Eine kleine Gruppe profitiert von immenser Bereicherung, während die Masse der Bürger ins soziale Abseits gedrängt wurde.

Das Finanzsystem mit der Einrichtung eines effektiven Bankensystems und Kapitalmarktes ist noch in der Entwicklung begriffen. Der Außenhandel ist liberalisiert. Die Bilanz ist aber trotz zunehmenden Gesamtvolumens negativ. Die Exportquote betrug im Jahre 2001 ca. 20,6 Prozent des Importvolumens.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Während des Untersuchungszeitraumes ist eine zunehmend stabile finanzwirtschaftliche Situation mit einer konsistenten Preis- und Währungspolitik zu konstatieren. Im Jahre 2001 betrug die Inflationsrate 3,1 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Der Zufluss ausländischer Hilfgelder und Kredite sichert die Stabilität der Landeswährung Lek sowie ein relativ komfortables Polster von Währungsreserven. Problematisch bleibt der defizitäre Haushalt. Grund dafür sind vor allem schwache Ergebnisse beim Steuer- und Zollgebühreneingang. Erst in jüngster Zeit zeichnet sich eine Tendenz zu größerer Zahlungsdisziplin und zur Qualifizierung der Mitarbeiter der Zollorgane ab.

Die Investitionsquote lag im Jahre 2001 bei 20 Prozent, wovon 7 Prozent auf öffentliche und 13 Prozent auf private Investitionen entfielen. Große strategische Investoren sind bislang zurückhaltend. Der Anteil öffentlicher internationaler Banken in Albanien (EBRD und EIB) an den Inlandsinvestitionen – vorrangig Infrastrukturprojekte und Energie – ist relativ hoch. Privates ausländisches Kapital beschränkt sich auf Geschäfte und Anlagen geringerer Größenordnung. Die Investoren entstammen häufig der albanischen Diaspora.

3.2.4. Privateigentum

Die durchgehende Privatisierung der albanischen Wirtschaft wird unter Bedingungen der Rückständigkeit, unzureichender gesetzlicher Rahmenbedingungen und die die Wettbewerbsfähigkeit behindernde Mentalität zentralstaatlicher Steuerung erschwert. Im Bereich der Dienstleistungen, der Agrarwirtschaft und Kleinunternehmer kann die Privatisierung als abgeschlossen gelten. Damit werden etwa 80 Prozent des BIP abgedeckt. Ungelöst ist die Rückgabe/ Entschädigung für den mit der Agrarreform 1945 enteigneten Grundbesitz und für die nach dem Zerfall der landwirtschaftlichen Kooperativen nach 1991 unter die bäuerlichen Familien aufgeteilten Flächen. Der Erwerb von Grundeigentum durch Ausländer ist möglich, wenn er von entsprechenden Investitionen begleitet wird.

Priorität bei der Privatisierung strategischer Zweige haben die Telekommunikationsgesellschaft Albtelecom, die Albanische Sparbank sowie die albanische Energiekorporation KESH. Formen und Modalitäten der Privatisierung haben im Verlauf der letzten Jahre häufig gewechselt, sodass die Überführung von Industriebetrieben in private Hand nur schleppend voranging. Wichtigste Formen der Privati-

sierung waren der unmittelbare Verkauf, die Versteigerung auf Auktionen sowie die Übereignung an vormalige Mitarbeiter durch Ausgabe von Anteilscheinen bzw. Privatisierungsgutscheinen („bono privatizimi“) an die Bevölkerung. Den meisten albanischen Interessenten fehlte das erforderliche Kapital zur Übernahme der größtenteils desolaten Betriebe. Die Arbeit in dem verschlissenen Maschinenpark konnte nicht zu einer Kapitalbildung führen. Am ehesten haben Nischenproduktionen (Textil- und Schuhproduktion als Lohnveredelung in Kooperation mit ausländischen Firmen, Bruyère-Pfeifen, Medizinpflanzen) Überlebenschancen.

3.2.5. Welfare Regime

Das soziale Netz zur Kompensation von Armut und sozialen Risiken ist nur bedingt wirksam. Es setzt die entsprechenden Einnahmen und die erforderliche Steuerdisziplin der Bürger voraus. In jüngster Zeit ist eine leichte Verbesserung des Lebensstandards zu verzeichnen – nach offiziellen Angaben stieg er im Vergleich mit dem Jahre 1993 um das 1,3fache. Die Renten wurden über das Sozialversicherungssystem im städtischen Bereich im Jahre 2001 um 10 Prozent und im ländlichen Bereich um 25 Prozent erhöht. Das Pro-Kopf-Einkommen betrug im selben Jahr 1100 US-Dollar (gegenüber 830 US-Dollar 1996). Die offiziell registrierte Arbeitslosigkeit wurde für 2001 mit 14,6 Prozent beziffert. Die Dunkelziffer dürfte durch verdeckte Arbeitslosigkeit das Doppelte betragen. Arbeitslose Familienmitglieder in den privatisierten landwirtschaftlichen Kleinbetrieben sind ohnehin nicht erfasst.

Die Gesundheitsversorgung leidet unter chronischem Mangel an Medikamenten und modernen medizinischen Geräten. Ohne zusätzliche finanzielle Zuwendungen der Patienten bzw. deren Angehörigen sind medizinische Behandlungen schwer zu haben. Das Krankenversicherungssystem ist noch im Aufbau begriffen. Hinsichtlich der sozialen Situation nimmt Albanien einen der hinteren Plätze im Entwicklungsniveau der europäischen Reformländer ein. Der Status vieler sozialer Gruppen hat sich drastisch verändert. Am meisten sind die Frauen und Jugendlichen benachteiligt, weil sie die geringsten Aussichten auf Beschäftigung haben. Der Durchschnittslohn im öffentlichen Bereich wurde von 96 US\$ (2000) auf 140 US\$ (2002) angehoben. Als arm gelten 30 Prozent der Einwohner (920 000 Menschen), während über 500 000 Menschen mit weniger als 2 US-Dollar täglich als sehr arm einzustufen sind.

Zur sozialen Schichtung gehören auch die Wirtschaftsflüchtlinge. Sie transferieren einen Großteil des für das Überleben ihrer Familien in der Heimat erforderlichen Geldes. Im benachbarten Griechenland halten sich circa 350000-400000 (meist saisonal beschäftigte) albanische Bürger auf, in Italien circa 100000-150000 und in Deutschland etwa 12000 albanische Emigranten. In den letzten zehn Jahren haben etwa 25 Prozent der Bürger ihre Heimat verlassen, um im Ausland bessere Arbeits- und Lebensbedingungen zu finden. Die innere Migration mit Entvölkerung der ärmsten Zonen, insbesondere im nordöstlichen unwegsamen Bergland, hat geradezu dramatische Folgen für die Infrastruktur der überforderten urbanen Zentren.

3.2.6. Leistungsstärke

Das BIP-Wachstum lag seit dem Jahre 1998 nie unter 7 Prozent, wobei das niedrige Ausgangsniveau zu berücksichtigen ist. Seit dem Jahre 2000 ist ein erneuter leichter Rückgang zu verzeichnen. Es ist nicht gelungen, Kernbereiche der albanischen Wirtschaft, etwa die Chromerz- oder Kupfergewinnung und -verarbeitung zu reaktivieren. Die Erdöl- und Erdgasförderung ist durch erschöpfte Förderkapazitäten rückläufig, einige Bohrungen im Schelfgebiet verliefen erfolglos. Im Jahre 2002 betrug die Erdölförderung 350000 Tonnen, wofür der Staat 1 Mrd. Lek investierte.

Das für die Bevölkerung gravierendste Problem ist die permanente Energiekrise mit täglichen Eingriffen in die Strom- und Trinkwasserversorgung. Das auf den im europäischen Vergleich reichlichen natürlichen Wasserressourcen beruhende Energiesystem mit Wasserkraftwerken war in den zurückliegenden Jahren sehr störanfällig durch witterungsbedingte Ausfälle, das überbeanspruchte Verteilernetz und infolge des beträchtlichen Energieraubes durch die Bürger. Eine der gegenwärtigen Prioritäten der Administration ist die schrittweise Durchsetzung kostendeckender Energietarife für die Privatverbraucher.

Die Leistungen der auf privaten Familienbetrieben basierenden Landwirtschaft dienen vor allem der Eigenversorgung der noch überwiegend auf dem Lande lebenden Bevölkerung. Die Exportfähigkeit wird durch mangelnde Qualität, lange und zeitaufwändige Transportwege behindert und hält der Konkurrenz der auf den albanischen Markt drängenden Produkte aus den Nachbarländern nicht stand.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Das Umweltbewusstsein ist in Albanien bisher wenig ausgeprägt. Illegal errichtete Bauten (zum Teil als Form der Geldwäsche aus dubiosen Geschäften), wachsender Konsum-Müll und fehlende Müll-Entsorgungsanlagen haben enorme Umweltzerstörungen in den Städten und auf dem Lande bewirkt. Die Abwässer der Städte werden über die Flüsse ins Meer abgeleitet. Eingriffe in die natürlichen Abläufe der Flusslandschaften führten im Frühherbst 2002 zu verheerenden Überschwemmungen. Das Abholzen ganzer Wälder zu Heizzwecken hat die Boden-erosion verstärkt.

Die Bildungsausgaben des Staates betragen 3,3 Prozent des öffentlichen Budgets. Der beträchtliche Geldmangel verhindert die materielle Ausstattung von Schulen und Hochschuleinrichtungen. Punktuell hat finanzielle und materielle Hilfe von außen (Fördermittel aus der Entwicklungshilfe, karitative Maßnahmen, Unterstützung durch namhafte Stiftungen, Selbsthilfeprojekte) zur Erneuerung zerstörter Schulgebäude beigetragen und damit auch eine gewisse Modellfunktion bewirkt. Der rückläufige Schulbesuch in ländlichen Gebieten und erneutes Analphabetentum sind alarmierende Fakten. Viele der kulturellen Einrichtungen wie Theater, Bibliotheken, Sportstätten und Kulturhäuser mussten ihre Tore schließen. Die Akademie der Wissenschaften und die Universitäten verfügen nicht über die erforderlichen Fonds, um nationale Forschungsprojekte voranzubringen. Die Ausgaben für Forschung und Entwicklung sind minimal.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: In der Kompetenzabgrenzung von Regierung, Parlament und Judikative sind im Jahre 2002 erste positive Ansätze erkennbar, die auf eine inhaltliche Aktivierung der Reformpolitik hindeuten und neuerliche Blockaden vermeiden. Kriterien für das staatliche Gewaltmonopol, für ein leistungsfähiges Verwaltungssystem, für die Arbeitsfähigkeit der Gerichte und die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung stehen nach wiederholten krisenhaften Störungen mehr und mehr im Fokus der albanischen Politik. Nicht abschließend geklärt ist die Rolle des Staates in der Arbeitsteilung der Gesellschaft (Entstaatlichung auf der einen Seite – Ruf nach der ordnenden Hand auf der anderen Seite).

Die Verwaltungsreform ist in Anfängen begriffen. Zum einen geht es um eine größtmögliche Dezentralisierung und Entbürokratisierung. Zum anderen bedarf es der Formierung einer professionell qualifizierten und weniger durch Parteiinteressen und durch Korruption beeinflussten Beamtenschaft. Ein neues Wahlgesetz soll die Möglichkeiten für Manipulationen und willkürliche Eingriffe der politischen Akteure ausschließen. Die Installierung der Zentralen Wahlkommission als ständiges unabhängiges Organ soll auch zwischen den Wahlen Kontrollen ermöglichen. Trotz der erreichten Fortschritte in der Bekämpfung der weit verbreiteten Korruption bedarf es konsequenter Schritte, damit die Rechtsorgane ungeachtet von Person und Ansehen streng nach den Gesetzen handeln.

Es besteht ein hohes Maß an Unzufriedenheit der Bürger mit den Funktionen des Staates und der politischen Parteien, da deren Integrationsleistung bisher wenig auf die Reformpolitik ausgerichtet ist. Die Bürger sind durch permanente Krisenszenarien verunsichert und haben Vertrauen verloren. Demokratie-Verständnis setzt aber neben der Einforderung von Rechten auch voraus, dass die Bürger ihre Pflichten (Steuern, Tarife) gegenüber dem Staat erfüllen.

(2) *Marktwirtschaft*: Die institutionellen Rahmenbedingungen marktwirtschaftlichen Handelns haben sich verbessert. Die Reformdynamik ist jedoch noch nicht ausreichend. Das Wirtschaftswachstum gründet sich vorrangig auf den Aufschwung der Bauwirtschaft (16,1 Prozent), des Dienstleistungssektors (20 Prozent) und Transportgewerbes (3,6 Prozent). Die Landwirtschaft hat mit 49 Prozent nach wie vor den Löwenanteil am BIP, während in der Industrie nur 11,3 Prozent des BIP erwirtschaftet werden. Der sozioökonomische Entwicklungsstand besteht auf niedrigem Niveau fort. Punktuell sind Verbesserungen in den Bereichen des Baugewerbes, der Infrastruktur und der Dienstleistungen zu verzeichnen, wodurch auch neue Arbeitsplätze geschaffen werden

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDP- Index	Gini- Index	UN- Educat. Index	Polit. Repräs. Frauen	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,713	0,560	43	0,780	7,1 %	
2001	0,764	0,603		0,876	5,7 %	3.680

Quelle: Human Development Report Albania 2002, Tirana, <http://www.undp.org.al>

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1997-2002)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Wachstum BIP in %	-7.0	8.0	7.3	7.8	6.5	4.7
Außenhandel (1996=100)						
Exportwachstum in %	89.9	136.2	216.7	171.7	195.2	189.5
Importwachstum in %	83.1	108.8	151.6	151.0	181.7	180.9
Inflation in % (CPI)	42.07	20.6	0.39	0.1	3.1	5.4
Arbeitslosigkeit in %	14.9	17.7	18.0	16.9	14.6	15.8
Haushaltsdefizit/% BIP	-12	-10.4	-11.49	-9.27	-8.57	-6.2
Leistungsbilanz/ Mrd. \$	-534.9	-603.6	-662.8	-821.0	-1027.0	-1155.1

Quelle: Human Development Report 2002; Statistical Year Book 1993-2001, INSTAT, p. 346

5. Bewertung des Transformationsmanagements**5.1. Schwierigkeitsgrad**

Hinsichtlich struktureller, den politischen Prozess langfristig prägender sozioökonomischer Bedingungen ist der Schwierigkeitsgrad der Transformation weiterhin als relativ hoch einzuordnen. Der Basiskonsens über Demokratie und funktionierenden Parteienpluralismus ist noch brüchig und anfällig.

Das niedrige wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungsniveau, die durch die Staatskrisen zeitweise unterbrochene Transformation und die Polarisierung der politischen Hauptkräfte um die PSSH und PDSH haben bis zu Beginn des Jahres 2002 die Bedingungen für die Vertiefung der Demokratie und Marktwirtschaft erschwert. Die geringen zivilgesellschaftlichen, demokratischen und rechtsstaatlichen Vorerfahrungen und äußere Störfaktoren (Kosovo-Krieg und Makedonien-Krise) können allein nicht die Mängel im Transformationsmanagement begründen. Der subjektive Faktor der Akteure in Gestalt machtbesessener Politiker, die ihre persönlichen Interessen über die des Landes stellen, ist ebenso bedeutsam. Nur langsam setzen sich Formen zivileren Umgangs unter Beachtung der Spielregeln demokratischer Konfliktaustragung und rechtsstaatlicher Normen durch. In erster Linie bedarf es weiterer Anstrengungen, die Funktion und Effizienz des Rechtsstaates und der staatlichen Verwaltungen auszuformen und zu stabilisieren. Mit Zunahme privatwirtschaftlicher Initiativen sowohl im wirtschaftlichen Bereich als auch im Bildungswesen werden Quellen engagierten Managements erschlossen, die die unter staatlicher Regie zu verantwortenden Reformmaßnahmen ergänzen.

5.2. Zielsicherheit

Ein klares strategisches Konzept für die Weiterführung der Transformation auf dem Wege der Demokratisierung, rechtsstaatlicher Ordnung und sozialverträglicher Marktwirtschaft liegt bisher nicht vor. Noch rangiert das Reagieren vor dem Agieren, wobei allerdings auch die Abhängigkeiten und Bedingungen zu berücksichtigen sind, die sich durch die bevorstehenden Verhandlungen für ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU ergeben. Stärker noch als bei den vergleichbaren Transformationsländern ist das Verhältnis von Erwartungshaltung in äußere Unterstützung und eigenen Vorleistungen ein Problemfeld, das die Zielsicherheit unscharf werden lässt.

Der Konsens zur Gestaltung einer stabilen Gesellschaft ist verbal formuliert, bedarf aber noch seiner praktischen Umsetzung. Dies liegt nicht allein in der Verantwortung der regierenden Koalition der linken Mitte, sondern auch der Opposition, die als konstruktives Korrektiv das Land nach vorn bringen und gegebenenfalls über das Votum des Wählers selbst wieder Regierungsverantwortung erlangen könnte. Das Schlüsselwort dafür ist kooperatives Handeln, bei dem die Interessen langfristiger Stabilisierung und Prosperität des Landes Vorrang genießen.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Von effektiver Nutzung der verfügbaren personellen und organisatorischen Ressourcen für die Transformationspolitik kann nicht gesprochen werden. Der Brain-Drain eines beträchtlichen Teils der Intellektuellen konnte nicht gestoppt werden. Das Potenzial an relativ gut ausgebildeten Facharbeitern in den verschiedensten Bereichen bleibt unter Bedingungen mangelnder Investitionen weitgehend ungenutzt. Das betrifft auch die Beschäftigungschancen für Jugendliche, obwohl diese durchaus über eine „Internet-Generation“ verfügen und sich ohne Probleme in moderne Technologien und Informationssysteme hineinfinden. Ein Gesellschaftsvertrag, der in Kooperation von Regierung, Opposition und außerparlamentarischen Kräften und Organisationen die menschlichen und organisatorischen Ressourcen bündelt, ist bisher nicht zustande gekommen.

Der Einsatz öffentlicher Mittel erfolgt unabhängig von ihrer Begrenztheit nicht durchweg effizient und zielsicher. Das belegt unter anderem die Energiekrise mit

gravierenden Mängeln im Management durch die noch staatlich geführte Energiebehörde (KESH). Die Kontrolle über die von außen gewährte Hilfe war in der Vergangenheit nicht voll gewährleistet, sodass viele der Mittel in dunkle Kanäle abfließen. Die Bekämpfung der Korruption bleibt ein Schwerpunkt der gegenwärtigen Regierung. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen sind weitgehend gegeben. Es bedarf ihrer konsequenten Umsetzung.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Die politische Klasse befindet sich in einem komplizierten Lernprozess zur Gestaltung der Reformen in Demokratie und Marktwirtschaft. Zu sehr überwiegt noch zentralistisches Denken und Verhaften in autoritären Leitungsmethoden, die den Spielraum für eine breite Mitwirkung der Bürger einengen. Die Verwaltungsreform ist in den Anfängen begriffen. Durch Dezentralisierung und Qualifizierung der Beamtenschaft, die in vielen Bereichen Neuland in einem traditionell stark bürokratisierten Verwaltungsapparat übernehmen, ist der richtige Weg gewiesen. Diesem Ziel dient auch die in Vorbereitung befindliche neue territoriale Strukturierung des Landes mit einer Verringerung der Verwaltungen im Maßstab der Gemeinden, Bezirke und Präfekturen. Der Einfluss der albanischen Regierung auf die Vermeidung ökonomischer Fehlallokationen ist gering. Sie verfügt nicht über ausreichende politisch-organisatorische Durchsetzungskraft zur Fortsetzung der Reformen.

Die Schwerpunkte der gegenwärtigen Administration – Bekämpfung der Korruption, Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit und Überwindung der Energiekrise – werden nur zu verwirklichen sein, wenn die Politik in klarer Abgrenzung der Gewalten – Legislative, Exekutive und Judikative – funktioniert und breite gesellschaftliche Kräfte motiviert und integriert werden. Mit der Wahl des neuen Präsidenten im Sommer 2002 im Konsens der im Parlament vertretenen Parteien wurden Prämissen für die weitere Konsolidierung demokratischer und reformerischer Transformationsschritte geschaffen. Sie haben damit auch den Weg für den Beginn der Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU eröffnet.

5.5. Konsensbildung

Der breite gesellschaftliche Konsens steht noch aus, um die Reformpolitik erfolgreich voranzubringen. Hierzu bedarf es auch einer von den gesellschaftlichen Kräften mitgetragenen Aufarbeitung der jüngeren Vergangenheit, die die Versöhnung im Opfer-Täterspektrum und vor allem eine größere Bereitschaft zur Wahrnehmung der eigenen Verantwortung einschließt, die infolge der Transformationsbrüche nachgelassen hat.

Alle wesentlichen politischen und gesellschaftlichen Akteure stimmen über das Reformziel (marktwirtschaftliche Demokratie und Einbeziehung in die europäischen Strukturen) überein. Die Vorstellungen hinsichtlich der Zielerreichung variieren allerdings beträchtlich, da sie noch zu sehr Bestandteil der Eigenprofilierung von Parteien und Politikern zum Zweck eigener Machtausübung sind. Im Parteienspektrum könnte eine dritte politische Kraft in Gestalt der 2001 gegründeten Reformierten Demokratischen Partei (PDR) die Polarisierung zwischen PSSH und PDSH aufbrechen und dem Parteienpluralismus neues Gewicht verleihen. Antidemokratische Vetoakteure sind nicht vorhanden. Der Einfluss der NGOs auf die Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik ist noch gering. Ihr Wirkungsbereich ist vorrangig das Engagement für demokratische Wahlen, Menschen- und Minderheitenrechte, Rechte der Frauen.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Die Konsolidierung der inneren Verhältnisse in Albanien ist nicht unwesentlich auf externe Akteure (EU, IWF, EBRD, OSZE, Europarat, NATO) sowie bilaterale Einflussnahme (insbesondere der USA) zurückzuführen. Regierung und Opposition zeigen in jüngster Zeit größere Bereitschaft, die Auflagen der EU zur Annäherung an die europäischen Strukturen und zur Einbeziehung in die europäische Integration zu erfüllen. Der Durchbruch zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU ist erreicht.

Albanien hat im Bewertungszeitraum eine aktive Außenpolitik für friedliche Konfliktlösungen auf dem Balkan betrieben. In den Krisenphasen (Kosovo, Makedonien) hielt die albanische Administration trotz oder gerade wegen der eigenen Verwundbarkeit (Flüchtlingswellen aus dem Kosovo) eine konstruktive, auf Dialog ausgerichtete Linie bei. Die Beziehungen zu den Anrainerstaaten wurden weitgehend normalisiert. Dabei ist die Erkenntnis von Gewicht, dass gutnachbarschaftliche Beziehungen und multilaterale Kooperation in der Region die eigene Sicherheit erhöhen. Ansätze dafür sind regionale Projekte (Freihandelszonen, ko-

ordinierte Bekämpfung von Terrorismus, organisierter Kriminalität und grenzüberschreitendem Menschen- und Drogenhandel).

Albanien drängt auf die Mitgliedschaft in NATO und EU. Das Land hatte sich bereits 1992 um die Mitgliedschaft im NATO-Kooperationsrat beworben und gehörte zu den ersten Kandidaten der „Partnership for peace“. Insbesondere durch das amerikanische politische und militärische Engagement in der Region werden die bilateralen Beziehungen zu den USA favorisiert. Die Rolle der Vereinten Nationen bzw. der OSZE ist dabei nachgeordnet. Die Zusammenarbeit mit der Bundesrepublik Deutschland wird beiderseits als problemlos und konstruktiv bewertet.

6. Gesamtbewertung der Lage und der Leistung

Dieses Gutachten kommt hinsichtlich der Ausgangsbedingungen, des Standes und der Wegstrecke sowie der politischen Gestaltungsbedingungen der Akteure (Management) zu folgenden abschließenden Bewertungen:

(1) Ausgangsbedingungen: Die Ausgangsbedingungen der Transformation waren durchweg ungünstig zu bewerten. Schwäche und Anfälligkeit des albanischen Staates sind Folge der Rückständigkeit, lang wirkender Stammesmentalität im Übergang von halbfeudalen Verhältnissen in eine über 40-jährige kommunistische Diktatur. Somit war der Umbruch durch fehlende rechtsstaatliche, zivilgesellschaftliche und demokratische Traditionen von Anfang an behindert. Die Verhaftung in alten Denk- und Verhaltensmustern ist trotz des verbalen Aufbruchwillens augenscheinlich.

Die Transformation vollzog sich während des Bewertungszeitraumes als Kombination von zaghafte Reformschritten in der Politik und Wirtschaft, die sich aber im Wesentlichen als ein Krisenmanagement zum Erhalt der staatlichen Ordnung und Vermeidung bürgerkriegsähnlicher Zustände darstellten. Der alte Staat zerfiel, der neue hat noch keine ausreichend stabilen Konturen.

(2) Stand und Wegstrecke: Die zurückgelegte Wegstrecke der demokratischen Transformation ist noch kurz. Das Land befindet sich in einer komplizierten Phase postkommunistischer Transformation und bleibt somit anfällig für Störungen und Verlangsamungen. Substantielle Bedrohungen der Demokratie sind allerdings nicht zu erkennen. Die Rahmenstrukturen für die marktwirtschaftliche Ordnung

wurden verbessert. Es gibt sichtbare Bemühungen in der Politik, die soziale Komponente der Marktwirtschaft durch Ausbau des Versicherungssystems und den Abbau der Arbeitslosigkeit zu stärken. Der enorme soziostrukturelle Wandel vergrößerte das soziale Gefälle auf Kosten der ländlichen Gebiete. Noch leben 57,7 Prozent der Bürger auf dem Lande.

Das Gesamtbild der Transformation lässt den Schluss zu, dass dieser Prozess trotz aller Rückschläge und Hemmnisse unumkehrbar ist und dass in der albanischen Gesellschaft die Überzeugung gestärkt wurde, wonach die Lösung der gemeinsamen Probleme auf zivilisierte und demokratische Weise anzugehen sei. International mutiert Albanien zunehmend von einem Objekt des Geschehens (Nothilfe, Folgen regionaler Konflikte) in ein aktiv handelndes politisches Subjekt. Der Weg zur Integration in die euro-atlantischen Strukturen wird in dem Maße verkürzt, wie das Land die innere Stabilisierung und Demokratisierung vorantreiben wird.

(3) *Management*: Das Fazit zur relativen Gestaltungsleistung der Akteure fällt ambivalent aus. Der ökonomische Transformationsprozess gewinnt in dem Maße an Statur, wie innere Stabilität erreicht wird. Dazu bedarf es des permanenten Drucks der gesellschaftlichen Kräfte zum Erhalt und Ausbau des erzielten politischen Konsenses für die Umsetzung der Reformen. Positive makroökonomische Parameter allein bieten keine Gewähr für eine Gesundung der sozioökonomischen Lage. Es bedarf eines tragfähigen Unterfutters in Form eines Finanz- und Bankensystems, bei dem auch die Vorteile der Dezentralisierung genutzt werden. Die ins Auge gefasste territoriale und verwaltungsmäßige Neugliederung mit der Verlagerung größerer Kompetenzen und Ressourcen an die lokalen Verwaltungen trägt der demographischen Entwicklung (gebremster Bevölkerungszuwachs und innere Migration) Rechnung.

7. Ausblick

Das verhalten optimistische Zukunftsbild für den Fortgang der albanischen Transformation stützt sich auf das zunehmende Realitätsbewusstsein der politischen Akteure. Mit den Schwerpunkten innerer Konsolidierung durch Ausgestaltung der Rechtsstaatlichkeit, konsequenten Kampf gegen Korruption und Nepotismus, koordinierte Bekämpfung des internationalen Terrorismus und organisierter Kriminalität sowie mit der Überwindung der inneren Energiekrise durchläuft das Land eine Katharsis, die die Handlungen der politischen Akteure transparenter und berechenbarer macht.

Es steht außer Zweifel, dass dieser Kurs nur mit unmittelbarer internationaler Unterstützung und Beratung Erfolg versprechend sein wird. Albanien bleibt zwölf Jahre nach Beginn der Transformation im Zustand einer gesellschaftlichen Fermentation. Ohne eine harmonische Verbindung aller Aspekte politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Entwicklung wird die Transformation nur schleppend vorankommen. Noch liegt vor der albanischen Reformpolitik ein langer steiniger Weg, um die Kriterien für die strukturelle und qualitative Einbeziehung in die europäische Integration zu erfüllen.