

MES-Perspektiven 1/2017

Die Demokratieförderung der EU in Albanien

Christina Schmitz



MES-Perspektiven 1/2017

Die *MES-Perspektiven* werden vom MA European Studies der Europa-Universität Viadrina herausgegeben. Die MES-Perspektiven sind dem interdisziplinären Charakter des Studiengangs verpflichtet. Sie präsentieren in loser Reihenfolge wissenschaftliche Erträge, die die Mitglieder des Studiengangs – d.h. Studierende und Dozierende – gewinnen. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf solche politische, rechtliche und wirtschaftliche Prozesse des europäischen Integrationsprozesses gelegt, die disziplinäres Wissen herausfordern und weiterentwickeln.

Über die Autorin

Christina Schmitz beendete den Masterstudiengang „European Studies“ an der Europa-Universität Viadrina im Jahr 2016. Zuvor schloss sie den Bachelorstudiengang „Politik und Gesellschaft“ an der Universität Bonn und eine Berufsausbildung beim Deutschen Akademischen Austauschdienst ab. Seither begleiten sie sowohl in ihren Studienschwerpunkten als auch in ihrer beruflichen Tätigkeit die Themen Demokratieförderung, zivilgesellschaftliche Entwicklung, internationaler und interkultureller Austausch sowie die Beziehung zwischen Europa und seinen Nachbarn. Sie absolvierte ein Praktikum bei der Konrad-Adenauer-Stiftung in Georgien sowie bei MitOst e.V. in Berlin, wo sie im Anschluss in mehreren Projektassistenzen für Veranstaltungen in der Ukraine und in Berlin arbeitete. Derzeit ist sie im Studienwerk der Heinrich-Böll-Stiftung tätig.

Herausgeber der Reihe MES-Perspektiven

Prof. Dr. Timm Beichelt, Prof. Dr. Carsten Nowak, Prof. Dr. Reimund Schwarze

Kontakt

Professur für Europa-Studien
Europa-Universität Viadrina
Postfach 1786
15207 Frankfurt (Oder)

Redaktion dieser Ausgabe

Kerstin Hinrichsen

Erscheinungsdatum

19. April 2017

Abstract

This thesis investigates the European Union's (EU) recent support for democracy-building in its candidate country Albania. Emphasis is put on the development in two particular fields of action: public administration reform (1) and development of civil society (2).

The publications of the EU-specific 'Instrument for Pre-Accession' (IPA) between 2007 and 2015 provide the most relevant sources for analysis and argumentation. In a first step, the EU's declared goals and expected effects as formulated in these IPA reports are analysed. In a second step, a comparison between these expectations and goals on the one hand and the evaluation of the EU's progress reports on the other hand points to current improvements as well as remaining challenges with regard to democracy-building in Albania. While it can be argued that progress has been achieved in both fields of action, public administration and civil society, several fundamental concerns remain so far unresolved.

Three big issues currently still impede the further support and development of democracy in Albania: the historical legacy of the communist regime, the unwillingness of the political elite to reform fundamental structures and institutions as well as the approach of the EU itself that requires the acquisition of traditional Western models of democracy.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	1
Tabellenverzeichnis	2
Einleitung	4
1. Theorien zur externen Demokratieförderung	7
1.1 Der Transformationsprozess	7
1.2 Die externe Demokratieförderung im Kontext der Transformationsforschung	9
1.3 Die externe Demokratieförderung im Kontext der Europäisierungsforschung	13
2. Die EU als Akteur der externen Demokratieförderung	17
2.1 Das europäische Selbstverständnis der externen Demokratieförderung	17
2.2 Die Erweiterungspolitik der EU als politischer Handlungsrahmen der externen Demokratieförderung	19
3. Die EU und der Westliche Balkan	22
3.1 Die Rahmenbedingungen des Westlichen Balkans	22
3.2 Die Interessen und Ziele der EU gegenüber den Staaten des Westlichen Balkans	24
4. Die EU und Albanien	28
4.1 Der nationale Kontext Albaniens	28
4.2 Die EU-Politik gegenüber Albanien	31
5. Die externe Demokratieförderung der EU in Albanien	35
5.1 Die Reform der öffentlichen Verwaltung	36
5.2 Die Förderung der Zivilgesellschaft	53
Zusammenfassung	64
Quellen- und Literaturverzeichnis	69
Anhang	79

Abkürzungsverzeichnis

ASPA	Albanian School for Public Administration
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BTI	Bertelsmann Transformationsindex
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation
CSF	Civil Society Facility
CSO	Civil Society Organisations / zivilgesellschaftliche Organisationen
DoPa	Department of Public Administration
DP	Democratic Party
EIDHR	European Instrument for Democracy and Human Rights
HRM	Human Resources Management
HRMIS	Human Resources Management Information System
ICT	Information and Communication Technology
IPA	Instrument for Pre-Accession Assistance / Instrument für Heranführungshilfe
MIPD	Multi-Annual Indicative Planning Document
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NIT	Freedom House Index „Nations in Transit“
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung / Organisation for Economic Co-operation and Development
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa / Organisation for Security and Co-operation in Europe
PAR	Public Administration Reform / Reform der öffentlichen Verwaltung
PHARE	Poland and Hungary: Aid for Restructuring of the Economies / Polen und Ungarn: Hilfe zur Restrukturierung der Wirtschaft
SAA	Stabilitäts- und Assoziierungsabkommen
SAP	Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management
SMI	Socialist Movement for Integration
SP	Socialist Party
TAIEX	Technical Assistance and Information Exchange Instrument
TACSO	Technical Assistance for Civil Society Organisations
UN	United Nations / Vereinte Nationen

Tabellen im Anhang

- Tab. 1.1: IPA-Förderung der Reform der Öffentlichen Verwaltung in Albanien 2007–2015, Bereich 1: Strategic framework
- Tab. 1.2: EU-Fortschrittsberichte zur Reform der Öffentlichen Verwaltung in Albanien 2007–2015, Bereich 1: Strategic framework
- Tab. 2.1: IPA-Förderung der Reform der Öffentlichen Verwaltung in Albanien 2007– 2015, Bereich 2: Policy development and coordination
- Tab. 2.2: EU-Fortschrittsberichte zur Reform der Öffentlichen Verwaltung in Albanien 2007–2015, Bereich 2: Policy development and coordination
- Tab. 3.1: IPA-Förderung der Reform der Öffentlichen Verwaltung in Albanien 2007–2015, Bereich 3: Public service and human resources management
- Tab 3.2: EU-Fortschrittsberichte zur Reform der Öffentlichen Verwaltung in Albanien 2007–2015, Bereich 3: Public service and human resources management
- Tab. 4.1: IPA-Förderung der Reform der Öffentlichen Verwaltung in Albanien 2007–2015, Bereich 4: Accountability
- Tab. 4.2: EU-Fortschrittsberichte zur Reform der Öffentlichen Verwaltung in Albanien 2007–2015, Bereich 4: Accountability
- Tab. 5.1: IPA-Förderung der Reform der Öffentlichen Verwaltung in Albanien 2007–2015, Bereich 5: Service Delivery
- Tab. 5.2: EU-Fortschrittsberichte zur Reform der Öffentlichen Verwaltung in Albanien 2007–2015, Bereich 5: Service Delivery
- Tab. 6.1: IPA-Förderung der Entwicklung der Zivilgesellschaft in Albanien 2007–2015, Bereich 1: conducive environment to civil society activities
- Tab. 6.2: EU-Fortschrittsberichte zur Entwicklung der Zivilgesellschaft in Albanien 2007–2015, Bereich 1: conducive environment to civil society activities
- Tab. 7.1: IPA-Förderung der Entwicklung der Zivilgesellschaft in Albanien 2007–2015, Bereich 2: capacity building of CSOs to be effective and accountable independent actors
- Tab. 7.2: EU-Fortschrittsberichte zur Entwicklung der Zivilgesellschaft in Albanien 2007–2015, Bereich 2: capacity building of CSOs to be effective and accountable independent actors

Einleitung

„If I were to name one thing that many EU politicians would envy their counterparts in Albania, that would certainly be the unshakable support for integration into the EU among Albanian citizens.“¹ Mit dieser Einleitung hat der damalige EU-Erweiterungskommissar Stefan Füle den Fortschrittsbericht der EU-Kommission von 2012 vorgestellt. Mit dem Schlusssatz seiner Stellungnahme hat er diese optimistisch wirkende Darstellung jedoch gleich wieder abgeschwächt: „Albania has all it takes to be an EU success story, as long as it unleashes its full potential.“² Damit beschreibt Füle neben der Ausgangseuphorie gleichzeitig die besonderen Herausforderungen Albaniens für eine erfolgreiche EU-Integration.

Seit Beginn seiner Transformation von einem kommunistischen Regime zu einer parlamentarischen Demokratie 1991 bemüht sich Albanien um eine Annäherung an die EU und ebenso lange ist auch die EU in der Republik engagiert. Das Jahr 2014 markiert den bisherigen Höhepunkt in der Entwicklung der gemeinsamen Beziehung: Die EU hat Albanien den lange erwarteten Status eines offiziellen Beitrittskandidaten verliehen. Dementsprechend nimmt innerhalb des umfassenden politischen und wirtschaftlichen Engagements der EU die Förderung der demokratischen Entwicklung Albaniens einen herausragenden Stellenwert ein. Sie wirkt sich auf

das wirtschaftliche Umfeld ebenso wie auf die sozialen Grundlagen des Landes aus. Als ärmstes Land Europas und mit einem schwierigen historischen Erbe belastet, gilt Albanien dabei allerdings von Beginn an als „most difficult case“³ für eine demokratische Transformation und wird in der Folge sogar als „scheinheiliger Demokratisierer“⁴ beschrieben.⁵ Ungeachtet dessen erwartet die Regierung Albaniens, bereits zum Ende dieses Jahres die Beitrittsverhandlungen mit der EU eröffnen zu können.⁶

Auch die EU hat in ihrer Erweiterungsdynamik an Kraft verloren. Dass sie mit Hilfe ihrer Erweiterungspolitik eine starke Transformationskraft entfalten kann, hat sie mit der großen Osterweiterung 2004 bewiesen. Mit der Aufnahme Kroatiens 2013 sieht sie die Wirksamkeit ihrer Erweiterungspolitik auch auf dem Balkan bestätigt: „[...] the enlargement policy continues to drive transformation and anchor stability in the countries of Southeast Europe aspiring to EU membership. The pull and influence of the EU is helping them implement democratic and economic reforms [...]“⁷ In Richtung der verbleibenden Staaten der Region – Serbien, die ehemalige jugo-

¹ Füle, Stefan: Crunch time for consensus and reforms, Brüssel 2012, unter: http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/fule/docs/articles/20121010_albania_article.pdf (27.07.2016).

² Ebd.

³ Bertelsmann Stiftung: BTI 2016. Albania Country Report, Gütersloh 2016, S. 3, unter: http://www.bti-projekt.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2016/pdf/BTI_2016_Albania.pdf (31.07.2016).

⁴ Hoffmann, Judith: Die Integration Südosteuropas. Die Demokratisierungspolitik europäischer Organisationen in Albanien, Baden-Baden 2008, S. 21.

⁵ Vgl. ebd., S. 26.

⁶ Vgl. Mejdini, Fatjona: Albania Aims to Open EU Talks this Year, in: BalkanInsight Online, 15.03.2016, unter: <http://www.balkaninsight.com/en/article/tirana-hopes-to-open-eu-accession-talks-this-year-03-04-2016> (27.07.2016).

⁷ Europäische Kommission: Memo. 10th anniversary of the 2004 enlargement – strategic benefits, impact and the current enlargement agenda, Memo/14/325, Brüssel 2014, S. 1, unter: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-325_de.htm (27.07.2016).

slawische Republik Mazedonien, Montenegro, Bosnien und Herzegowina, das Kosovo und eben auch Albanien – sendet die EU derzeit jedoch verlangsamende Signale. Zwar bekräftigte zuletzt die EU-Außenbeauftragte, Federica Mogherini, dass auch das Austrittsvotum Großbritanniens die Beitrittsperspektive der Balkan-Staaten nicht beeinträchtigt⁸, doch hat Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker bereits bei seinem Amtsantritt 2014 neue Erweiterungen bis 2020 ausgeschlossen.⁹

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit die EU auch in Albanien ihre Erweiterungspolitik erfolgreich anwenden kann. Die vorliegende Arbeit analysiert diese Frage anhand des Hauptinteresses der EU, der demokratischen Entwicklung Albanien, für die die EU als aktiver Förderer auftritt. Somit lautet die zentrale Fragestellung dieser Arbeit: Inwieweit hat die EU mit Hilfe der von ihr angewandten Instrumente zur externen Demokratieförderung bisher ihre deklarierten Ziele in Albanien erreichen können?

Im folgenden Kapitel werden zunächst die theoretischen Kontexte der externen Demokratieförderung dargelegt. Das Land durchläuft einen Wandlungsprozess seines politischen Systems. Hierin liegt eine wichtige Ausgangsbedingung für das Zusammenspiel von externer Demokratieförderung und nati-

onaler Resonanz. Deshalb werden dieser Wandlungsprozess (Kap. 2.1) und Ansätze zur externen Demokratieförderung zunächst aus der Perspektive der Transformationsforschung (Kap. 2.2) beleuchtet. Da sich die EU in der Art ihrer externen Demokratieförderung von anderen Akteuren unterscheidet, wird ihr Handeln im zweiten Teil mit dem Ansatz der Europäisierungsforschung (2.3) betrachtet. Das dritte Kapitel stellt das Selbstverständnis der EU (3.1) und die Erweiterungspolitik als Handlungsrahmen für ihre externe Demokratieförderung (3.2) vor. Kapitel vier stellt das Engagement der EU im regionalen Kontext dar und fragt nach der Beziehung der EU zu den fünf weiteren Staaten des Westlichen Balkans (Kap. 4.1) sowie ihren Interessen und Zielen in der Region (Kap. 4.2). Die bilaterale Beziehung zwischen der EU und Albanien ist Thema des fünften Kapitels. Kapitel 5.1 bezieht sich auf den nationalen Kontext Albanien, hier im Wesentlichen auf den politischen Transformationsprozess. Kapitel 5.2 zeichnet die EU-Politik gegenüber Albanien seit 1991 nach. Kapitel sechs stellt die externe Demokratieförderung der EU in Albanien zwischen 2007 und 2015 im Rahmen der Erweiterungspolitik vor. Die Untersuchung dieser Arbeit fokussiert das Instrument for Pre-Accession (IPA) als Förderinstrument. Der Untersuchungsbereich wird auf die beiden Bereiche Reform der öffentlichen Verwaltung (Kap. 6.1) und Entwicklung der Zivilgesellschaft (Kap. 6.2) eingegrenzt. Dabei folgt in beiden Unterkapiteln auf die Analyse der erwarteten Förderziele aus den IPA-Dokumenten ein Abgleich mit den Fortschrittsberichten der Europäischen Kommis-

⁸ Vgl. Süddeutsche Zeitung Online: Westbalkankonferenz in Paris. Merkel: Brexit ändert nichts an EU-Beitrittsperspektive für Balkanstaaten, 05.07.2016, unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/westbalkankonferenz-in-paris-merkel-brexit-aendert-nichts-an-eu-beitrittsperspektive-fuer-balkanstaaten-1.3063802> (27.07.2016).

⁹ Vgl. Juncker, Jean-Claude: Meine Prioritäten, in: European People's Party, unter: <http://juncker.epp.eu/node/151> (27.07.2016).

sion bezüglich der realen Entwicklung Albaniens. Auf dieser Basis werden mögliche Hinderungsfaktoren für eine positive Entwicklung erarbeitet. Kapitel sieben fasst die Ergebnisse der Arbeit abschließend zusammen.

Die Forschung ist für die einzelnen Teile der Arbeit unterschiedlich stark fortgeschritten. Nach 1989 hat sich die Transformationsforschung zunächst wesentlich auf die Entwicklung der nationalen Transformationsprozesse konzentriert. Erst seit Mitte der 1990er Jahre gewinnt die internationale Dimension der Demokratisierung durch die Beeinflussung externer Akteure in der Wissenschaft an Gewicht.¹⁰ Dabei weist die Entwicklung dieses Forschungsfelds unter anderem in der Suche nach einer allgemeingültigen Definition von externer Demokratieförderung und in der Messbarkeit ihrer Wirkung noch wichtige Forschungslücken auf.¹¹ Der Westliche Balkan rückt als empirisches Beispiel erst langsam in das Blickfeld der Forschung, die sich bislang hauptsächlich auf die Staaten Mittel- und Osteuropas konzentriert hat.¹² Dieser regionale Schwerpunkt kennzeichnete zunächst auch die Europäisierungsforschung, die insbesondere seit der EU-Osterweiterung von 2004 die Wirkungsweise der EU-

Einflussnahme auf Drittstaaten untersucht.¹³ Zur Erweiterungspolitik der EU als außenpolitisches Instrument besteht mittlerweile ein breiter Bestand an Forschungsergebnissen. Viele Analysen gehen dabei vor allem auf die Wirkung des Konditionalitätsmechanismus ein. Als aktuelle Erweiterungskandidaten werden die Staaten des Westlichen Balkans in diesem Bereich mittlerweile stärker in die Forschung einbezogen. Auf Albanien beziehen sich singuläre Fallstudien in allen zuvor genannten Forschungsfeldern bislang jedoch immer noch selten. Daher haben sich die Publikationen von Mirela Bogdani und John Loughlin¹⁴ sowie Judith Hoffmann¹⁵ für die Untersuchung des albanischen Transformationsprozesses und der externen Demokratieförderung der EU in Albanien als besonders hilfreich erwiesen. Zum Quellenkorpus dieser Arbeit zählen weiterhin die Dokumente der Europäischen Union, dabei als Basis der Analyse vor allem die IPA-Dokumente¹⁶ und die Fortschrittsberichte¹⁷ für die Jahre 2007 bis 2015. Albanische Quellen, insbesondere mit Bezug auf die vorliegende Forschungsfrage, sind nur begrenzt zugänglich. Wichtige Ausnahmen bilden die Publikationen von

¹⁰ Vgl. Leininger, Julia: Demokratieförderung, in: Kollmorgen, Raj/Merkel, Wolfgang/Wagener, Hans-Jürgen (Hrsg.): Handbuch Transformationsforschung, Wiesbaden 2015, S. 509-516, S. 509.

¹¹ Vgl. Merkel, Wolfgang: Strategien der Demokratieförderung: Konzept und Kritik, in Raschke, Joachim/Tils, Ralf (Hrsg.): Strategie in der Politikwissenschaft. Konturen eines neuen Forschungsfelds, Wiesbaden 2010, S. 151-179, S. 151f und 174.

¹² Vgl. Dzihic, Vedran/Segert, Dieter: Das jugoslawische Rätsel: Enklavendemokratie, Staatsschwäche und Probleme externer Demokratieförderung, in: Südosteuropa Mitteilungen 49(2009)3-4, S. 49-65, S. 50.

¹³ Vgl. Hoffmann: Die Integration Südosteuropas, S. 30.

¹⁴ Vgl. Bogdani, Mirela/Loughlin, John: Albania and the European Union. The Tumultuous Journey towards Integration and Accession, London 2007.

¹⁵ Vgl. Hoffmann: Die Integration Südosteuropas.

¹⁶ Die Dokumente können hier eingesehen werden: Europäische Kommission: Neighbourhood Policy and Enlargement. Instrument for Pre-accession assistance. Albania – financial assistance under IPA II, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/albania/index_en.htm (27.07.2016).

¹⁷ Die Dokumente können hier eingesehen werden: Europäische Kommission: Neighbourhood Policy and Enlargement. Info corner. Documents, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/key-documents/index_en.htm?key_document=0801262488184abe,08012624887d384d (27.7.2016).

Borana Shala¹⁸ sowie von Elona Dhembo, Veronika Duci und Juliana Ajdini¹⁹.

1. Theorien zur externen Demokratieförderung

1.1 Der Transformationsprozess

Befindet sich ein Staat in einem Wandel seines Systems, kann dieser Prozess mit Hilfe der Transformationsforschung untersucht werden. Zurückgehend auf den Modernisierungsansatz von Lipset/Parson in den 1950er Jahren folgte in den 1970er Jahren ein Paradigmenwechsel hin zu einer stärkeren Fokussierung auf die handelnden Akteure. Einen besonderen Bedeutungszuwachs erhielt die Transformationsforschung durch das Auseinanderbrechen der sozialistischen Regime in den Jahren 1989/90. Dieser umfassende Umbruch in der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ordnung in Mittel- und Osteuropa bot den Forschern ein unerwartetes realpolitisches Ereignis, aus dessen Entwicklung sie weitreichende Erkenntnisse ableiten konnten. Vor diesem Hintergrund fokussierte sich die Transformationsforschung stark auf postsozialistische Transformationsprozesse.²⁰

Indem der Transformationsprozess das gesamte Gefüge der bisherigen inneren Ord-

nung eines Staates erfasst, wirkt er sich langfristig auf alle formellen und informellen Ebenen des Staatssystems aus, umfasst dabei alle Akteure und Institutionen und reicht letztendlich bis hin zu den mentalen und kulturellen Einstellungen der Bevölkerung. Auf Grund dieser Vielschichtigkeit bietet die Transformationsforschung Anknüpfungspunkte für verschiedene, multidisziplinäre Forschungsansätze, mit denen der Transformationsprozess betrachtet werden kann. Vor diesem Hintergrund werden Definitionen des Transformationsbegriffs in der Forschung unterschiedlich weit gefasst. Kollmorgen/Merkel/Wagener zufolge sind Transformationsprozesse ein „spezifischer Typ sozialen Wandels [...]“. Sie zielen auf die Veränderung des gesamtgesellschaftlichen Ordnungs- und Institutionengefüges.²¹ Diese Umwälzungen ereignen sich abrupt, intentional und „zeitlich dramatisiert“²² durch den Einfluss konkret benennbarer Akteure. Jedoch entwickelt sich das Verhältnis zwischen Steuerung und Eigendynamik während eines Transformationsprozesses oft zugunsten letzterer. Dies kann den Gesamtprozess auf Jahre und sogar Jahrzehnte verlängern.²³

Wie der Zerfall der Sowjetunion und Jugoslawiens anschaulich vor Augen führt, liegt der Anstoß des Transformationsprozesses in der Regel in einer Krise, die aus der Schwächung des bisherigen Regimes resultiert. Mit der Entscheidung für eine neue politische Ordnung legen die Eliten die Richtung des Transformationsprozesses fest, der daraufhin

¹⁸ Vgl. Shala, Borana: Policy brief. EU conditionality as a transformative power in the case of the Albanian Public Administration, European Movement Albania, unter: https://dgap.org/sites/default/files/article_downloads/ema_albania_public_administration_reform.pdf (27.07.2016).

¹⁹ Vgl. Dhembo, Elona/Duci, Veronika/Ajdini, Juliana: „Why do I have to trust you?“ The perspective from civil society on active citizenship in post-communist Albania, in: CIRP XXI, 73(2015), S. 131-154.

²⁰ Vgl. Kollmorgen, Raj/Merkel, Wolfgang/Wagener, Hans-Jürgen: Transformation und Transformationsforschung: Zur Einführung, in: Dies. (Hrsg.): Handbuch Transformationsforschung, Wiesbaden 2015, S. 11-27, S. S. 15ff.

²¹ Kollmorgen et al: Transformation und Transformationsforschung, S. 17.

²² Ebd.

²³ Vgl. ebd.

in einer gewissen Pfadabhängigkeit verläuft. Eine Demokratie westlicher Prägung steht allerdings nicht zwangsläufig am Endpunkt des Wandlungsprozesses eines autokratischen Systems. Vielmehr entstehen während der Entwicklung des neuen Systems Einflussmöglichkeiten für die beteiligten Akteure, mit denen sie in den Verlauf des Prozesses eingreifen können. Auf Grund der Komplexität der einsetzenden Veränderungen können die Akteure aber auch unvorhersehbare oder unbeabsichtigte negative Auswirkungen in bestimmten Bereichen verursachen oder es werden Eigendynamiken entfacht, die außerhalb des Einflussbereichs der handelnden Akteure liegen. Dadurch kann es zu Rückschritten in der demokratischen Entwicklung kommen, autokratische Tendenzen können sich durchsetzen oder der Reformprozess kann auf einem unvollständigen Demokratieneiveau zum Erliegen kommen.²⁴

Der Transformationsprozess lässt sich theoretisch in drei Phasen teilen. In der Realität erfolgen die Phasen jedoch selten klar trennbar nacheinander, sondern überschneiden sich oder gehen ineinander über. In der ersten Phase erfolgt die Ablösung des autoritären Regimes (Liberalisierung). Sie endet mit den ersten freien Wahlen einer neuen Regierung. War das vorangegangene autokratische Regime lange an der Macht und wenig pluralistisch, ist von einer langen Dauer dieser Phase auszugehen.²⁵

In der zweiten Phase lässt sich die Institutionalisierung der Demokratie (Demokratisie-

rung) beobachten. Die politische Kontrolle geht auf die neu gewählte Regierung über, es setzt ein Diskurs über die Neugestaltung der zukünftigen Ordnung ein. Demokratische Normen und Strukturen werden schließlich gesetzlich verankert und Institutionen etabliert. Während dieser Periode befindet sich der Transformationsprozess in einer sensiblen Phase. Bis die Regeln und Normen der neuen demokratischen Ordnung beschlossen und gefestigt sind, können Normen und Handlungsmuster des früheren Regimes parallel bestehen. Dies ermöglicht den politischen Eliten einen relativ weiten Handlungsspielraum, in dem sie die Institutionalisierung der Demokratie und die Spielregeln für ihr eigenes zukünftiges Handeln positiv wie negativ beeinflussen können. In dieser Phase sind ein Scheitern der Demokratisierung und die Etablierung neuer autokratischer Mechanismen am ehesten möglich. Auf Grund dieser Herausforderungen kann auch diese Transformationsphase lange andauern. Ihr Endpunkt wird in der Regel durch eine demokratische Verfassungsgebung markiert.

Die dritte Phase der Transformation umfasst die Konsolidierung der Demokratie. In der theoretischen Definition ist sie am schwierigsten zu fassen, da in der Forschung unterschiedliche Auffassungen darüber bestehen, welche Bedingungen für eine Konsolidierung erfüllt sein müssen und ab wann eine Demokratie als konsolidiert gelten kann. Linz/Stepan stellen diesbezüglich ein weitgefasstes Modell mit fünf interdependenten Arenen einer konsolidierten Demokratie vor. Sie benennen als solche die Zivilgesellschaft, die politische Gesellschaft, den Rechtsstaat,

²⁴ Vgl. Kollmorgen et al: Transformation und Transformationsforschung, S. 19f.

²⁵ Vgl. Hoffmann: Die Integration Südosteuropas, S.39f.

die Staatsbürokratie und die ökonomische Gesellschaft. Alle fünf Dimensionen müssen vorhanden sein und für sich genauso wie im wechselseitigen Zusammenspiel eine demokratische Funktionsweise in der neuen politischen Ordnung haben, damit diese als konsolidierte Demokratie gelten kann.²⁶

1.2 Die externe Demokratieförderung im Kontext der Transformationsforschung

Der Transformationsprozess ist ein innerstaatlicher Prozess, er wird von nationalen Akteuren und Spielregeln geleitet. Jedoch greifen von außen externe Akteure in den Prozess ein, um dessen Verlauf beziehungsweise das Ergebnis in eine gewünschte Richtung zu beeinflussen.²⁷ Ziel dieser Maßnahmen externer Akteure ist „die Etablierung und Verstetigung eines bestimmten Regimetyps“²⁸ – im Fall der EU und aller westlicher Demokratieförderer als externem Akteur ist dies die Initiierung eines demokratischen Systems.

Dabei gehen die Definitionen externer Demokratieförderung in ihrer Reichweite und ihrem Umfang auseinander, bieten aber vielfach Schnittmengen mit übereinstimmenden Merkmalen. Beichelt beschreibt diese als „[...] a set of actions of non-domestic actors who intentionally try to overcome authoritarian power by supporting domestic actors who share the same objective.“²⁹ Indirekte Ziele

dieses Prozesses können ebenso Friedenssicherung und sozioökonomische Entwicklung sein.

Bei der Konkretisierung dieses Zieles können dabei sehr unterschiedliche Einzelakteure auf ihre je eigene Weise in einem Handlungsfeld engagiert sein – als da sind: nationale Regierungen, europäische und internationale Organisationen, transnationale und diverse gesellschaftliche Akteure; dennoch hat ihr unterschiedliches Handeln Anteil an einem gemeinsamen Prozess der Demokratieentwicklung.³⁰

Was die einzelnen Akteure dabei konkret unter ihre Demokratieförderung fassen, ist schwierig abstrakt zu systematisieren. Zum einen formulieren viele von ihnen keine eigene Definition für dieses Handlungsfeld, aus der sich Inhalte und Instrumente ableiten ließen. Zum anderen werden teilweise ähnliche Fördermaßnahmen von den verschiedenen Akteuren mit unterschiedlichen Begriffen benannt. Des Weiteren wird Demokratieförderung nicht als eigenständiges Politikfeld betrachtet, so dass die Initiativen verschiedenen allgemeinen Politikbereichen, wie zum Beispiel der Entwicklungs- oder Sicherheitspolitik, zugeordnet werden können.³¹

Inhaltlich wird die internationale Demokratieförderung in vier Kerngebiete gegliedert, innerhalb derer die Förderer in einer Art Arbeitsteilung unterschiedliche Schwerpunkte setzen. Der erste Bereich deckt den Auf- und Ausbau demokratischer Prozesse und Institutionen sowie Wahlen ab. Akteure handeln

²⁶ Vgl. Hoffmann: Die Integration Südosteuropas, S. 40ff.

²⁷ Vgl. Merkel: Strategien der Demokratieförderung, S. 151.

²⁸ Leininger: Demokratieförderung, S. 509.

²⁹ Beichelt, Timm: The Research Field of Democracy Promotion, in: Living Reviews in Democracy 3(2012)1, S. 1-13, S. 2.

³⁰ Vgl. ebd.

³¹ Vgl. Leininger: Demokratieförderung, S. 511.

hier häufig nach dem ‚Top-Down-Ansatz‘. Der zweite umfasst die Entwicklung einer Zivil- und Bürgergesellschaft. In der Vergangenheit waren hier insbesondere Stiftungen fördernd aktiv. Durch Ereignisse wie den Arabischen Frühling oder die farbigen Revolutionen in Osteuropa ist dieses Gebiet nun auch vermehrt in das Blickfeld anderer Akteure gelangt, so insbesondere in das der EU. Förderungen in diesem Segment werden häufig nach dem ‚Bottom-Up-Ansatz‘ eingebracht.³² Der Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen und funktionsfähiger Justizsysteme fällt in den dritten Kernbereich der Förderung, in dem besonders bei potentiellen Beitrittskandidaten wiederum die EU als aktivster Akteur vertreten ist. Auch in diesem Bereich werden Maßnahmen vermehrt nach dem ‚Top-Down-Ansatz‘ angewendet.³³ Der vierte Fokus externer Demokratieförderung ist die Förderung des Schutzes und der Gewährleistung von Menschenrechten. Hierbei sind unter anderem skandinavische Akteure stark vertreten. In der Praxis verfolgen die verschiedenen Akteure häufig ein sich überschneidendes Engagement.³⁴

Diese Komplexität der externen Demokratieförderung hinsichtlich ihrer Definition und ihrer Funktionsbereiche spiegelt sich ebenso in der Betrachtung der angewendeten Instrumente wider. In der aktuellen Forschung legt Merkel ein inhaltlich systematisierendes

Modell vor, in dem er die wesentlichen Instrumente in sieben Kategorien einteilt und eine Dynamik von weichem zu hartem und von indirektem zu direktem Vorgehen abbildet: Klassische Diplomatie, politische Zusammenarbeit, politische Konditionalität, Wirtschaftssanktionen, verdeckte Interventionen und militärische Interventionen. Letztere wurden zwar zur Demokratieförderung unter anderem nach dem Zerfall Jugoslawiens durchgeführt, werden mittlerweile allerdings weitgehend ausgeschlossen. Ihre jeweilige Instrumentenauswahl treffen die Förderakteure dabei je nach ihrer Ausrichtung und ihrem Demokratieverständnis. Außerdem müssen sich die Akteure im Vorfeld darüber im Klaren sein, wer die nationalen Adressaten ihrer Förderaktivitäten sein sollen. Hierzu zählen neben den politischen Eliten alle Akteure und Organisationen der Empfängerstaaten in den drei strategischen Handlungssphären der Demokratieförderung: Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.³⁵

Auf welche Weise die externen Akteure ihre Demokratisierungsinstrumente konkret in den nationalen Transformationsprozess einbringen, wird in der Forschung mit verschiedenen Mechanismen sozialen Handelns beschrieben. Ausgehend von einer ersten Einteilung Whiteheads aus dem Jahr 2001³⁶ wurde das Konzept, bedingt durch die Reformfolge im Zuge der EU-Osterweiterung 2004, unter zunehmend größerem Einfluss von EU-Studien weiterentwickelt.

³² Vgl. Emy, Matthias: Externe Demokratieförderung durch die EU. Eine theoretische Modellbildung, SML Working Paper Nr. 3 (2014), S. 7, unter: http://www.academia.edu/5813299/Externe_Demokratief%C3%B6rderung_durch_die_EU_-_Eine_theoretische_Modellbildung (27.07.2016).

³³ Vgl. Merkel: Strategien der Demokratieförderung, S. 166.

³⁴ Vgl. Leininger: Demokratieförderung, S. 511.

³⁵ Vgl. Merkel: Strategien der Demokratieförderung, S. 161ff.

³⁶ Das Konzept von Laurence Whitehead benennt die Kategorien (1) contagion, (2) control und (3) consent, vgl. Beichelt: The Research Field of Democracy Promotion, S. 2.

Mit Bezug auf die drei Modelle, die Schimmelfennig/Sedelmeier 2005 für die Übernahme europäischer Normen durch osteuropäische EU-Kandidatenländer entwickelten – das external incentives model, das social learning model und das lesson-drawing model – schlugen Börzel/Risse 2009 folgende weiter ausdifferenzierte Kategorisierung vor. Zu Grunde liegen ihrem Ansatz die drei Logiken sozialen Handelns, die instrumentelle, normative und kommunikative Rationalität.³⁷ Von ihnen lassen sich vier idealtypische Handlungsmechanismen ableiten. Unter die instrumentelle Logik fällt (1) Coercion (Erzwingung): Innerhalb dieses Mechanismus versuchen externe Akteure, durch die Ausübung von Druck und Zwang demokratische Strukturen in einem Drittstaat zu etablieren. Zu den Instrumenten zählen politischer Druck oder militärische Eingriffe. Letztere zählen zu sicherheitspolitischen Handlungen, bei denen häufig andere Ziele wie Konfliktlösung oder state-building im Vordergrund stehen und Demokratieförderung als Nebeneffekt beinhaltet ist. Dieser Mechanismus wird am ehesten gegenüber stark autoritären oder schwachen Staaten angewandt, allerdings ist seine demokratiefördernde Wirkung sehr begrenzt.³⁸ Ebenfalls der instrumentellen Logik zuordnen lässt sich (2) die Konditionalität. Sie entspricht dem external incentives model Schimmelfennig/Sedelmeiers und funktioniert nach der logic of consequences. Basierend auf einem Wenn-Dann-Prinzip stellt der Demokratieförderer positive und negative Anre-

ze beziehungsweise Sanktionen in Aussicht. Der Demokratieempfänger erwägt daraufhin nach einer Kosten-Nutzen-Analyse, ob er die Bedingungen des externen Akteurs erfüllt oder nicht.³⁹ Der prominenteste Akteur in der Anwendung der Konditionalität ist die EU, worauf im zweiten Teil dieses Kapitel näher eingegangen wird.

Der Logik der normativen Rationalität ist der Mechanismus der (3) Sozialisation zuzuordnen. Dieser Ansatz geht nach der logic of appropriateness davon aus, dass Drittstaaten ihr Handeln an die sozialen Erwartungen ihres Umfelds anpassen. Demokratiesender und -empfänger treten mit ihren jeweils bestehenden Werten und Normen in einen Austauschprozess. Im Zuge eines Lernprozesses erkennt der Empfänger die Werte und Normen des Demokratieförderers als angemessener an und übernimmt diese. Nahe an der Sozialisierung ist der Mechanismus der (4) Persuasion (Überzeugung), welcher unter der Logik der kommunikativen Rationalität zu verorten ist. Dieser Mechanismus zielt ebenso wie die Sozialisation auf einen Lernprozess ab. Die Übernahme der demokratischen Normen und Werte entsteht jedoch nicht aus einer Anpassung der eigenen Werte, sondern durch Kommunikation, die mit Hilfe der logic of arguing zu einer Überzeugung der nicht-demokratischen Akteure führt. Sowohl der dritte als auch der vierte Ansatz korrespondieren mit dem social learning model von Schimmelfennig/Sedelmeier.⁴⁰

³⁷ Vgl. ebd., S. 2f.

³⁸ Vgl. Börzel, Tanja A./Risse, Thomas: From Europeanisation to Diffusion. Introduction, in: West European Politics, 35(2012)1, S. 1-19, S. 6.

³⁹ Vgl. Hoffmann: Die Integration Südosteuropas, S. 67f.

⁴⁰ Vgl. Beichelt: The Research Field of Democracy Promotion, S. 6ff.

Bei all diesen Logiken geht die Initiative des Handelns immer vom Demokratieförderer aus. Reagieren die nationalen Akteure in ihrem Transformationsprozess auf die von außen eingebrachten Impulse, können damit weitreichende Interaktionsdynamiken ausgelöst werden.⁴¹ Die Umsetzung der demokratiefördernden Maßnahmen funktioniert dabei allerdings nicht durch eine passive Übernahme der von externen Akteuren gewünschten Verhaltensmustern. Vielmehr setzen unter den Transformationsakteuren „active processes of interpretation, incorporation of new norms and rules into existing institutions, and also resistance to particular rules and regulations“⁴² ein. Auch wenn unter externen Demokratieförderern eine Art Grundkonsens besteht, dass ihr Engagement immer lohnend sei, weil die Gesellschaften der Transformationsländer nach einem Mehr an Freiheit, Autonomie und Selbstbestimmung streben, bleibt der nationale Transformationsprozess letztendlich doch immer von endogenen Faktoren abhängig.⁴³ Zu diesen zählen unter anderem der politische Wille der regierenden Eliten sowie wirtschaftliche oder soziale Entwicklungsstandards, die bei prekären Verhältnissen die Zustimmung in der Bevölkerung für eine demokratische Entwicklung sinken lassen können.⁴⁴ Diese Grenzen internationaler Einflussmöglichkeiten auf nationale Demokratisierungsprozesse werden mit Blick auf stagnierende Transformationen (z.B. Ukraine, Westlicher Balkan), Be-

grenzung bereits erreichter demokratischer Freiheiten (z.B. Ungarn, Polen) oder (wirtschaftlicher) Stärke autokratischer Regime (z.B. China) zunehmend sichtbar und lösen Fragen nach der Wirksamkeit und Legitimität der externen Demokratieförderung aus.⁴⁵

Allerdings ist die tatsächliche Wirkung externer Demokratieförderung methodisch bisher nicht eindeutig messbar. Auf Grund der komplexen Interaktion, die zwischen den externen Stimulationen – teilweise mehrerer – internationaler Akteure und den nationalen Faktoren des Transformationsprozesses entsteht, ist es kaum möglich, die Wirksamkeit einzelner externer Faktoren zu extrahieren und ihre Auswirkungen zu analysieren. Dass Anreize zur Demokratisierung auch im Kontext von Fördermaßnahmen mit eigentlich anderen Zielen, wie beispielsweise state-building, gesendet werden, erschwert eine Differenzierung der einzelnen externen Effekte zusätzlich.⁴⁶ Hinzu kommt, dass Wirkungen häufig erst mit zeitlicher Verzögerung einsetzen und dadurch nicht unbedingt in den Untersuchungszeiträumen einzelner Studien erfasst werden. Vor diesem Hintergrund bieten bisher Wirkungsanalysen einzelner Projekte (Mikroebene) die höchste Aussagekraft. Bei Untersuchungen auf der Mesoebene dagegen, also beispielsweise die Wirkung von einzelnen Programmen, und noch mehr bei der Betrachtung der gesamten Demokratieförderung (Makroebene) in einem Drittstaat, nehmen hingegen die methodischen Schwierigkeiten und Ungenauigkeiten zu. Zwar beschäftigt sich die Wissenschaft

⁴¹ Vgl. Erny: Externe Demokratieförderung durch die EU, S. 7.

⁴² Börzel/Risse: From Europeanisation to Diffusion, S. 8.

⁴³ Vgl. Leininger: Demokratieförderung, S. 510.

⁴⁴ Vgl. Beichelt: The Research Field of Democracy Promotion, S. 4.

⁴⁵ Vgl. Leininger: Demokratieförderung, S. 509.

⁴⁶ Vgl. ebd., S. 513f.

zunehmend mit der Messbarkeitsproblematik, jedoch besteht noch eine Lücke an breit angelegten, vergleichbaren und belastbaren Studien, die alle drei Ebenen einbeziehen. In der Tendenz bisheriger Forschungsergebnisse ziehen die Transformationsforscher eher zurückhaltende Schlüsse.⁴⁷ Gleichwohl stellt Beichelt klar: „The general idea is that external democracy promotion can indeed play a significant role in the democratization process of a given country.“⁴⁸ Die Akteure müssen dabei jedoch einige Bedingungsfaktoren und grundlegende Herausforderungen in ihre Förderansätze einkalkulieren. Erstere ergeben sich zum einen aus dem politischen und sozioökonomischen Kontext, dem bereits erreichten Demokratielevel sowie der Ausprägung der Staatlichkeit des Demokratieempfängers. Zum anderen bestehen Bedingungsfaktoren auf Seiten des Demokratieförderers. Hierzu zählen unter anderem sein zugrundeliegendes Demokratiemodell und die Strukturierung seiner Entscheidungsprozesse. Eine entscheidende Rolle spielt auch die Auswahl seiner Instrumente, insbesondere wenn mehrere externe Akteure parallel aktiv sind. Gibt es auf diese Weise ein Überangebot an Reformanreizen oder werden divergierende Erwartungshaltungen an den Transformationsstaat vermittelt, reduziert sich die Wirksamkeit der Demokratieförderung. Die Wirkung wird ebenso geschwächt, wenn sich die nationalen Akteure auf einen breiten Finanzstrom unterschiedlicher Quellen verlassen können, der zügige Verände-

rungen der nationalen Strukturen vorerst nicht lohnend erscheinen lässt. Eine Koordination der Förderaktivitäten ist daher wichtig. Insgesamt kann jedoch auch bei breit angelegten Förderansätzen und abgestimmten Maßnahmen durch externe Demokratieförderung nie im Gesamten ein grundlegender Regimewandel in einem anderen Staat erzielt werden. Genauso wie externe Demokratieförderung jeweils immer nur einzelne Komponenten eines demokratischen Systems adressieren kann, bleibt ihre Wirkung damit auch auf die jeweiligen Teilbereiche begrenzt.⁴⁹

1.3 Die externe Demokratieförderung im Kontext der Europäisierungsforschung

Der zweite Forschungsansatz, der die EU als Akteur der externen Demokratieförderung in den Mittelpunkt stellt, ist der Forschungsansatz der Europäisierung. Er entwickelt sich seit Ende der 1990er Jahre innerhalb der europäischen Integrationsforschung. Gegenstand der Europäisierungsforschung ist der Einfluss der EU auf die Innenpolitik, die Institutionen und die politischen Prozesse einzelner Nationalstaaten.⁵⁰ Diese lassen sich in die EU-Mitgliedsstaaten, (potentielle) Beitrittskandidaten und Nachbarstaaten sowie Drittstaaten außerhalb des europäischen Kontextes unterteilen. Eine präzise Definition der Europäisierung, die sowohl deren inhaltliche als auch die strukturelle Seite in den Blick nimmt, leistet Radaelli. Er spricht von Europäisierung als einem Prozess

⁴⁷ Vgl. Merkel: Strategien der Demokratieförderung, S. 174.

⁴⁸ Beichelt: The Research Field of Democracy Promotion, S. 10.

⁴⁹ Vgl. Leininger: Demokratieförderung, S. 511f.

⁵⁰ Vgl. Börzel/Risse: From Europeanisation to Diffusion, S. 1.

„of a) construction, b) diffusion and c) institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ways of doing things and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic [...] discourse, political structures and public policies.“⁵¹

Der Prozess der Europäisierung wirkt also in zwei Richtungen. In der einen Wirkungsrichtung können ausschließlich die EU-Mitgliedsstaaten aus einem bottom-up Ansatz die EU-Politik gestalten.⁵² Europäisierung findet dabei aus der Konsequenz ihrer Mitgliedschaft statt.⁵³ In der gegenläufigen Wirkungsrichtung der Europäisierung beeinflusst die EU als Institution Nationalstaaten aus einer top-down Perspektive mit ihren Normen, Werten und Standards. Damit richtet sie sich nicht nur an ihre Mitglieder, sondern auch an alle anderen Staaten, mit denen sie in Beziehung tritt. Während die Forschung sich zunächst auch bei dieser Europäisierungsrichtung nur auf die Mitgliedsstaaten bezogen hat, wurde als Folge des Erweiterungsprozesses um die osteuropäischen Staaten die Betrachtung auf die Beitrittskandidaten ausgeweitet. Europäisierung, die in dieser Wirkungsweise auch als „EUisierung“⁵⁴ bezeichnet werden kann, bezieht sich dabei auf den Wandlungsprozess, den die Nationalstaaten in ihrer Annäherung an die europäischen Strukturen durchlaufen.

⁵¹ Trappmann, Vera: Externe Transformationsanker, in: Kollmorgen et al.: Handbuch Transformationsforschung, S. 541-546, S. 544.

⁵² Vgl. Hoffmann: Die Integration Südosteuropas, S. 57.

⁵³ Vgl. Börzel/Risse: From Europeanisation to Diffusion, S. 15.

⁵⁴ Hoffmann: Die Integration Südosteuropas, S. 57.

Sowohl die Beitrittskandidaten als auch die Mitgliedsstaaten unterliegen dabei einem ähnlich funktionierenden Anpassungsdruck seitens der EU.⁵⁵ In den Beitrittsländern erfolgt dieser Prozess als Bedingung für ihre EU-Mitgliedschaft.⁵⁶ Diese Form der Europäisierung steht mit Blick auf das Verhalten der EU gegenüber dem Beitrittskandidaten Albanien im Fokus der vorliegenden Arbeit.

Im Rahmen des Beitrittsprozesses erwartet die EU von den Kandidaten eine vollständige Europäisierung, das heißt vor dem tatsächlichen Beitritt müssen die Länder alle grundlegenden Werte, Standards und Prozeduren der EU übernehmen – die EU wirkt in alle Politikdimensionen der Drittstaaten hinein. Davon ausgehend, dass die zu übernehmenden europäischen Normen demokratischer Natur sind, müssten die Drittstaaten im Zuge ihrer Europäisierung in der Konsequenz also auch demokratische Verhaltensweisen entwickeln. So überschneiden sich an dieser Stelle Europäisierung und Demokratieförderung der EU und beide Prozesse können als „complementary“⁵⁷ bezeichnet werden. „[T]he EU exports its view of legitimate democratic governance of nation-states to third countries and acts in turn as an external promoter of democracy.“⁵⁸ Im Gegensatz zu anderen Akteuren erhält ihre Demokratieförderung dadurch besonderes Gewicht, dass die EU

⁵⁵ Vgl. ebd., S. 57, 61f.

⁵⁶ Vgl. Börzel/Risse: From Europeanisation to Diffusion, S. 15.

⁵⁷ Bogdani/Laughlin: Albania and the European Union, S. 17.

⁵⁸ Knodt, Michèle/Jünemann, Annette: Introduction: Theorizing EU external democracy promotion, in: Jünemann, Anette/Knodt, Michèle (Hrsg.): Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union. European External Democracy Promotion, Baden-Baden 2007, S. 9-29, S. 9.

die gewünschten Entwicklungen des Drittstaats nicht nur über Demokratiefördermaßnahmen beeinflussen kann, sondern ihr im Zuge des komplexen Beitrittsprozesses diverse andere Hebel zur Beeinflussung des gesamten innenpolitischen Systems des Beitrittskandidaten zur Verfügung stehen. Außerdem zeigt sich sowohl in der Empirie der Transformationsforschung als auch der Europäisierungsforschung, dass die EU mit der Option, eine Mitgliedschaft in der Union in Aussicht stellen zu können, offensichtlich den stärksten Anreiz für eine demokratische Entwicklung in den Händen hält.⁵⁹

Börzel/Risse sehen als Voraussetzung für die Europäisierung ein „misfit“ zwischen den europäischen und den nationalen Strukturen des Drittstaats, wodurch ein Anpassungsdruck entsteht.⁶⁰ Dieser Druck wirke umso stärker, je größer die Unterschiede seien. Diese Annahme lässt sich jedoch auf Staaten mit sehr geringer oder bereits weitgehender Übereinstimmung nicht immer anwenden, da etablierte nationale Strukturen und Handlungsweisen insbesondere im ersteren Fall einem solch tiefgreifenden und umfassenden Wandel, wie er für eine Europäisierung nötig wäre, häufig entgegenstehen. Europäisierung funktioniert dann oftmals kleinschrittig und vornehmlich mit Reformen, die ohne große politische Kosten umgesetzt werden können.⁶¹

Damit sich die Beitrittskandidaten europäisieren beziehungsweise demokratisieren, sen-

det die EU Impulse an die entsprechenden Länder und beeinflusst deren Transformationsentwicklung damit von außen. Hierfür kann sie auf die zuvor beschriebenen vier Handlungsmechanismen zur externen Demokratieförderung zurückgreifen, wobei sie hauptsächlich den zweiten Mechanismus anwendet – die Konditionalität.⁶² Während des Beitrittsprozesses stehen die EU und die Kandidaten in einer asymmetrischen Beziehung zueinander. Die EU gibt dabei mit Hilfe des Konditionalitätsmechanismus Bedingungen vor, die die Kandidaten erfüllen müssen. Zu diesen zählen die Etablierung und Einhaltung demokratischer Prinzipien, der Schutz von Menschenrechten und der Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen. Die EU macht auf diese Weise ebenfalls die Übernahme des Acquis Communautaire, dem rechtlichen Besitzstand der Union, zur Bedingung. Konditionalität hat eine positive Wirkungsweise, wenn politische und wirtschaftliche Anreize gesetzt werden, die die Kandidatenländer zu Reformen motivieren und für anfallende Transformationskosten entschädigen sollen. In einer negativen Wirkungsweise der Konditionalität werden Sanktionen angewandt, um die Reformbereitschaft des Kandidatenlandes zu erhöhen.⁶³ „Conditionality tries to manipulate the cost-benefit calculations of target actors through creating positive and negative incentives.“⁶⁴ Mit Blick auf die Diversität der Beitrittskandidaten wendet die

⁵⁹ Vgl. Beichelt: The Research Field of Democracy Promotion, S. 2.

⁶⁰ Vgl. Börzel/Risse: From Europeanisation to Diffusion, S. 6.

⁶¹ Vgl. Hoffmann: Die Integration Südosteuropas, S. 58.

⁶² Vgl. Börzel/Risse: From Europeanisation to Diffusion, S. 7.

⁶³ Vgl. Smolnik, Franziska: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Die EU-Konditionalität als Demokratisierungsinstrument. Eine Studie zur externen Demokratieförderung an den Beispielen Georgien und Mazedonien, Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts der Freien Universität Berlin 66(2008), S. 18.

⁶⁴ Börzel/Risse: From Europeanisation to Diffusion, S. 7.

EU Konditionalität in unterschiedlicher Reichweite und Tiefe an.⁶⁵

Indem die EU den Kandidaten bei der Übernahme der konditionierten EU-Regeln wenig Spielraum für individuelle Ausprägungen lässt, nimmt sie für die Europäisierung – und damit einhergehend die Demokratieförderung – eine starke Verhandlungsposition gegenüber den Beitrittskandidaten ein.⁶⁶

Allerdings reicht eine Position der Stärke alleine nicht aus, um eine erfolgreiche Wirkung der Konditionalität sicherzustellen. Vielmehr ist dieser Mechanismus an verschiedene Wirkungsbedingungen geknüpft, wie die Forschungsergebnisse zur Konditionalität aufzeigen. Hierzu zählt zunächst die Größe der Anreize. Sie müssen attraktiv genug sein, um die innenpolitischen Reformkosten und Risiken einer demokratischen Entwicklung für die nationalen Akteure aufwiegen zu können. Sind die Anreize aus deren Sicht mit zu hohen Transformationskosten verbunden, ist es wahrscheinlicher, dass Reformen nicht umgesetzt werden. Zudem müssen die Bedingungen glaubhaft vertreten werden. Anreize und Sanktionen dürfen von den nationalen Eliten nicht als leere Versprechen aufgefasst werden können, da sich sonst das asymmetrische Verhandlungsgewicht zwischen nationalem und externem Akteur verschieben würde. Auch dürfen andere externe Akteure keine politischen Alternativen anbieten, die mit leichter zu erfüllenden Bedingungen verbunden sind. Die Wirkungswahrscheinlichkeit der Konditi-

onalität steigt außerdem, je mehr sich die Eliten und andere innenpolitische Akteure des Ziellandes mit den Werten des externen Akteurs, im Falle der EU also mit europäischen, demokratischen Werten, identifizieren können.⁶⁷ In diesem Fall entwickelt die EU die Funktion eines Transformationsankers, an dem sich die nationalen Akteure orientieren und ausrichten.⁶⁸

Auch wenn die Europäische Union diesen Ansatz – Demokratisierung durch gleichzeitige Europäisierung mit Hilfe des Konditionalitätsmechanismus – bei den damaligen Erweiterungskandidaten Osteuropas weitgehend erfolgreich anwenden konnte, kann nicht zwangsläufig von einer gleichsam positiven Wirkungsweise bei Beitrittskandidaten in anderen Regionen ausgegangen werden.⁶⁹ Insbesondere mit Blick auf den Westlichen Balkan kann der „Europäisierung als eine Art „externe Demokratieförderung““⁷⁰ zwar die Wirkung als „wichtigste internationale Kontextbedingung“⁷¹ zugesprochen werden. Allerdings ergeben sich hier zwei wesentliche Schwierigkeiten. Zum einen gelten hier andere, schlechtere Rahmenbedingungen für eine demokratische Transformation als in Osteuropa. In den Staaten des Westlichen Balkans sind die nationalen politischen und wirtschaftlichen Hürden für eine Annäherung an die EU größer, während gleichzeitig die EU weniger stark ausgestattete Anreize anbietet und den Zeitpunkt einer Mitgliedschaft in

⁶⁵ Vgl. Beichelt: The Research Field of Democracy Promotion, S. 6.

⁶⁶ Vgl. Hoffmann: Die Integration Südosteuropas, S. 63.

⁶⁷ Vgl. Smolnik: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit, S. 24.

⁶⁸ Vgl. Trappmann: Externe Transformationsanker, S. 542ff.

⁶⁹ Vgl. Hoffmann: Die Integration Südosteuropas, S. 74f.

⁷⁰ Dzihic/Segert: Das jugoslawische Rätsel, S. 59, Hervorhebung im Original.

⁷¹ Ebd.

weitere Ferne rückt. Zum anderen fördert die EU im Laufe des Beitrittsprozesses verstärkt den Ausbau von administrativen und exekutiven Kapazitäten der Kandidatenländer, um eine schnelle Übertragung der europäischen Standards zu ermöglichen. In Staaten, die sich wie die Balkan-Staaten währenddessen in einem noch nicht abgeschlossenen Transformationsprozess befinden, besteht damit die Gefahr, dass europäische Anforderungen in den Vordergrund rücken und andere Transformationsbedürfnisse für die Konsolidierung eines stabilen demokratischen Systems zu kurz kommen. Europäisierung erhält dann einen stärkeren Einfluss und steht nicht länger im Gleichgewicht mit Demokratieförderung.⁷²

Wie die EU vor diesem theoretischen Hintergrund ihr Engagement in der externen Demokratieförderung in die praktische Anwendung übersetzt, wird im folgenden Kapitel erläutert.

2. Die EU als Akteur der externen Demokratieförderung

2.1 Das europäische Selbstverständnis der externen Demokratieförderung

Das Selbstverständnis der EU als Akteur der externen Demokratieförderung speist sich aus drei Quellen. Die EU sieht sich erstens als demokratische Wertegemeinschaft, die auf den elementaren Prinzipien Demokratie, Schutz von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit beruht. Diese Grundausrichtung hat ihren Ursprung in der demokratischen

Verfasstheit der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten, die die EU als Institution konstituieren, und wurde von diesen in den primärrechtlichen Verträgen der Europäischen Union verankert.⁷³ Basierend auf diesem Wertekonzept tritt die EU in ihrem Handeln als normative Macht auf.⁷⁴ Die EU begreift sich zweitens als zivile Macht oder softpower, das heißt sie gestaltet ihre Politik grundsätzlich mit diplomatischen und wirtschaftlichen Instrumenten. Militärische Mittel setzt sie nur in Ausnahmesituationen ein, etwa zur Selbstverteidigung oder für humanitäre Interventionen.⁷⁵ Drittens wird ihr Selbstverständnis als externer Demokratieförderer von ihrem eigenen Rollenbild als außenpolitischer Akteur beeinflusst. Die EU hat den Anspruch, als wirksamer internationaler Akteur und erfolgreicher Konfliktlöser wahrgenommen zu werden.⁷⁶ Ihr Verhalten gegenüber europäischen Drittstaaten wird zudem von ihrer Gründungsidee, der Vision eines europäischen Friedensprojekts, geleitet, die es zu verwirklichen gilt.⁷⁷ Korrespondierend mit ihrem normativen Werteverständnis

⁷³ Vgl. Knodt/Jünemann: Introduction, S. 13.

⁷⁴ Vgl. Tema, Malvina: The European Union and the Paradox of Accession: The Conflicting Logics of Integration and Democracy in the Case of Albania, in: The Western Balkans Policy Review 1(2011)2, S. 39-67, S. 47.

⁷⁵ Vgl. Tomić, Nikola: When the carrot is not sweet enough. Conditionality versus norms as modes of EU influence on Serbia's foreign policy, in: Südosteuropäische Hefte 2(2013)1, S. 77-106, S. 80.

⁷⁶ Vgl. Reljić, Dušan: EU-Erweiterungspolitik im Westbalkan: Missliche Zeiten für schwierige Kandidaten, in: Kempin, Ronja/Overhaus, Marco (Hrsg.): EU-Außenpolitik in Zeiten der Finanz- und Schuldenkrise, SWP S 9, Berlin 2013, S. 11-19, S. 11, unter: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2013_S09_kmp_ovs.pdf (27.07.2016)

⁷⁷ Vgl. Knaus, Gerald: EU Global Strategy. Expert Opinion, in: European Union Institute for Security Studies 41 (2016), S. 1, unter: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/EUGS_Opinion_41_Knaus.pdf (31.07.2016).

⁷² Vgl. Trappmann: Externe Transformationsanker, S. 543 und 545.

möchte die EU „als Kraft des Guten in der Welt [...] wirken“⁷⁸.

Um diese positive Außenwirkung zu erzielen, übersetzt die EU aktiv ihre inneren Werte in ihr externes Handeln. Dadurch entsteht eine „Innen-Außen-Analogie“, mit der die EU ihre eigenen Werte auf die Drittstaaten projiziert, die sie mit ihrer Außenpolitik adressiert.⁷⁹ Mit diesem Vorgehen entspricht die EU nicht nur ihrem eigenen normativen Selbstbild. Indem Drittstaaten die demokratischen und wertebundenen EU-Regeln und Standards übernehmen, erwartet die EU parallel auch die Befriedigung realpolitischer Interessen. Hierzu zählen allen voran Sicherheit, Stabilität und Frieden sowie Wirtschaftswachstum.⁸⁰

Wie die EU in diesem breiten Ansatz ihre externe Demokratieförderung konkret verortet, grenzt sie nicht mit einer klaren Definition ab. Vielmehr sieht sie die externe Demokratieförderung als grundlegendes Konzept für ihr auswärtiges Handeln, das alle hierfür notwendigen Instrumente umfasst. Die Förderung eines liberalen westlichen Demokratiemodells findet sich damit in allen Politikfeldern der europäischen Außenpolitik wieder und ist seit 1995 ein fester Bestandteil aller offizieller EU-Dokumente mit Drittstaaten.⁸¹ Knodt/Jünemann sprechen in diesem Zusammenhang von „democracy

mainstreaming“⁸².

Allerdings bietet ihr Vorgehen auch Ansatzpunkte zur Kritik, denn indem die EU insbesondere gegenüber den Beitrittskandidaten die Übernahme ihres eigenen westlichen Demokratie- und Wertemodells zur unverhandelbaren Bedingung macht, lässt sie den Kandidatenländern kaum Freiheiten, ihren eigenen Wertetraditionen zu folgen. Dies birgt die Gefahr, dass nationale Akteure die von der EU vorgegebene Ordnung als aufgedrängt empfinden.⁸³ Die EU stellt – je nach Konstellation der Beziehung und dahinterstehenden realpolitischen Interessen – unterschiedlich hohe Ansprüche an ein demokratisches Verhalten der verschiedenen Drittstaaten.⁸⁴ Mit diesem strategischen Handeln weicht sie stellenweise von ihren eigenen Werten und Normen ab. Dies spiegelt sich jedoch nicht in ihrer Außendarstellung wider, bei der sich die EU als normative Macht lediglich auf ihre internen Werte als Legitimationsquelle für ihre externe Politik beruft und strategische Motive außen vor lässt.⁸⁵ Sowohl durch die Anwendung von Doppelstandards als auch durch die Diskrepanz zwischen Rhetorik und tatsächlichem Handeln wird die Glaubwürdigkeit der EU als externer Akteur der Demokratieförderung beeinträchtigt.⁸⁶

Zur externen Demokratieförderung in den Ländern der Beitrittskandidaten findet das

⁷⁸ Lippert Barbara: EU-Erweiterung. Vorschläge für die außenpolitische Flankierung einer Beitrittspause, SWP-Studie S 7, Berlin 2011, S. 11, unter: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S07_lpt_ks.pdf (27.07.2016).

⁷⁹ Vgl. Tema, Malvina: The European Union and the Paradox of Accession, S. 48.

⁸⁰ Vgl. Börzel/Risse: From Europeanisation to Diffusion, S. 7.

⁸¹ Vgl. Knodt/Jünemann: Introduction, S. 15f.

⁸² Ebd., S. 15.

⁸³ Vgl. Dzihic/Segert: Das jugoslawische Rätsel, S. 40 und 60.

⁸⁴ Vgl. Knodt/Jünemann, S. 17.

⁸⁵ Vgl. Noutcheva, Gergana: Fake, partial and imposed compliance: the limits of the EU's normative power in the Western Balkans, in: Journal of European Public Policy 16(2009)7, S. 1065-1084, S. 1081.

⁸⁶ Vgl. Knodt/Jünemann: Introduction, S. 17.

Selbstbild der EU Ausdruck in ihrer Erweiterungspolitik als politischem Handlungsrahmen. Dieser wird im folgenden Kapitel vorgestellt.

2.2 Die Erweiterungspolitik der EU als politischer Handlungsrahmen der externen Demokratieförderung

Die Erweiterungspolitik stellt den politischen Handlungsrahmen zur Umsetzung der Europäisierung und Demokratisierung unter dem Mechanismus der Konditionalität dar. „[...] EU's enlargement has been the most successful democracy promotion policy ever implemented by an external actor.“⁸⁷ Wichtigste Referenzpunkte für die Demokratieförderung sind hierbei die Kopenhagener Kriterien⁸⁸, insbesondere das politische Kriterium. Dieses beinhaltet „[i]nstitutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten“⁸⁹ und muss bereits als Bedingung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen seitens der Kandidaten erfüllt werden. In der konkreten Anwendung der Erweiterungspolitik gegenüber den Staaten des Westlichen Balkans stellt die EU außerdem, als Grund-

voraussetzung für eine stabile und demokratische Entwicklung, Forderungen in den Bereichen Konfliktmanagement, Staatsaufbau und Vergangenheitsbewältigung.⁹⁰ Hierunter fallen die Achtung der bisher abgeschlossenen Friedensabkommen, die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien und regionale Kooperation.⁹¹

Um die Staaten des Westlichen Balkans auf die Integration in die europäischen Strukturen vorzubereiten, hat die EU, einhergehend mit der Eröffnung der Beitrittsperspektive im Jahr 2000, für diese Staaten den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) konzipiert.⁹² Diese Heranführungsstrategie zielt auf die politische Stabilisierung der Länder, die Entwicklung ihrer marktwirtschaftlichen Strukturen sowie eine Stärkung der regionalen Kooperation. Langfristig soll zudem eine Freihandelszone eingerichtet werden. Durch bilaterale Stabilitäts- und Assoziierungsabkommen (SAA) zwischen der EU und den Kandidatenländern wird der SAP an die individuelle Situation der einzelnen Staaten angepasst. Um die Kandidatenländer bereits während der mehrjährigen Verhandlungsphase des jeweiligen SAA zu unterstützen, bietet die EU ihnen seit 2003 im Rahmen von

⁸⁷ Vachudova, Milada Anna: EU Leverage and National Interests in the Balkans: The Puzzles of Enlargement Ten Years On, in: *Journal of Common Market Studies* 52(2014)1, S. 122-138, S. 122.

⁸⁸ Der seit 1993 für alle Erweiterungen angewendete Kriterienkatalog enthält des Weiteren ein wirtschaftliches Kriterium (Verpflichtung zur Marktwirtschaft) und das Acquis-Kriterium (Verpflichtung zur Übernahme des Acquis Communautaire). Das vierte Kriterium bezieht sich auf die Aufnahmefähigkeit der EU, deren Kapazität vor einem neuen Beitritt sichergestellt sein muss, vgl. Europäische Kommission: Erweiterung. Voraussetzungen für die Mitgliedschaft, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index_de.htm (28.07.2016).

⁸⁹ Ebd.

⁹⁰ Vgl. Europäische Kommission: Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014, COM(2013) 700 final, Brüssel 2013, S. 1, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf (28.07.2016).

⁹¹ Vgl. Richter, Solveig: Zielkonflikte der EU-Erweiterungspolitik? Kroatien und Makedonien zwischen Stabilität und Demokratie, SWP-Studie S 19, Berlin 2009, S. 8, unter: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2009_S19_rs_v_ks.pdf (28.07.2016).

⁹² Vgl. Calic, Marie-Janine: Europas Herausforderungen auf dem Balkan, in: *Internationale Politik* (2003)12, S. 57-63, S. 58.

bilateralen Europäischen Partnerschaften Orientierung für die wichtigsten Reformprioritäten und Anforderungen des Integrationsprozesses.⁹³

Als Reaktion auf die Implikationen der Osterweiterung von 2004 und 2007 hat die EU ihre Erweiterungspolitik überarbeitet und verlangt von allen zukünftigen Kandidaten nun ein höheres Maß an Konvergenz mit den EU-Konditionen bereits vor dem Beitritt. Das Konditionalitätsprinzip wurde gestärkt und soll nun strikt und ohne Ausnahmen angewandt werden. Zudem wurde der Ansatz „fundamentals first“ etabliert, wonach Rechtsstaatlichkeit, marktwirtschaftliche und demokratische Strukturen, der Schutz von Grundrechten und gute nachbarschaftliche Beziehungen als wichtigste Elemente direkt zu Beginn des Beitrittsprozesses sichergestellt werden sollen. Hinsichtlich der Demokratieförderung nimmt die EU die Stärkung der Zivilgesellschaften stärker in den Blick und fordert schnellere Reformen in den Bereichen Wahlen sowie parlamentarische und öffentliche Verwaltung.⁹⁴ Eine weitere Neuerung sind „benchmarks“, deren klar definierte Inhalte in vorgegebenen Zeiträumen erfüllt werden sollen.⁹⁵ Die Unterschiede im Entwicklungsstand und in der Reformbereitschaft der Balkan-Staaten berücksichtigt die EU durch das „Regattaprinzip“, das einen individuellen Beitrittstermin für die einzelnen Staaten ermöglicht. Der Beitrittsprozess soll

dadurch einen Wettbewerbscharakter und damit einen Anreiz für ein mutiges Voranschreiten erhalten.⁹⁶

Unter der Kommission Junckers wurde die Erweiterungspolitik nochmals überarbeitet und die Erweiterungsstrategie, die bislang jährlich aktualisiert wurde, ist erstmals auf die gesamte Mandatszeit der Kommission von 2014 bis 2020 ausgerichtet worden.⁹⁷ Die Bereiche Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte, wirtschaftliche Entwicklung und Reform der öffentlichen Verwaltung wurden als drei Schwerpunktsäulen in den inhaltlichen Fokus des Beitrittsprozesses gerückt.⁹⁸ Dies spiegelt sich auch in einer veränderten Gliederung der politischen Kriterien innerhalb der Fortschrittsberichte wider. Die Kategorie „Demokratie und Rechtsstaatlichkeit“ ist in zwei eigenständige Teile aufgetrennt und um die öffentliche Verwaltung als neue Kategorie ergänzt worden.⁹⁹ Eine der wichtigsten Neuerungen betrifft das Bewertungssystem, das die Kommission in ihren Evaluationen an-

⁹³ Vgl. Europäische Kommission: Erweiterungspolitik, Europäische Partnerschaften, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/european-partnership_de.htm (28.07.2016).

⁹⁴ Vgl. Europäische Kommission: Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-14, S. 2.

⁹⁵ Vgl. Richter: Zielkonflikte, S. 8.

⁹⁶ Vgl. Altmann, Franz-Lothar: EU und Westlicher Balkan. Von Dayton nach Brüssel: ein allzu langer Weg?, SWP-Studie S1, Berlin 2005, S. 11, unter: http://www.swpberlin.org/de/publikationen/swp-studien-de/swp-studiendetail/article/eu_und_westlicher_balkan.html (28.07.2016).

⁹⁷ Vgl. Kmezić, Marko/Bieber, Florian: Policy Brief. Western Balkans and the EU: Beyond the Autopilot Mode, Balkans in Europe Policy Advisory Group 2015, S. 13, unter: <http://balkanfund.org/wp-content/uploads/2015/11/BIEPAG-Western-Balkans-and-the-EU-Beyond-the-Autopilot-Mode.pdf> (28.07.2016).

⁹⁸ Vgl. Europäische Kommission: Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15, COM (2014) 700 final, Brüssel 2014, S. 1, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_en.pdf (28.07.2016).

⁹⁹ Vgl. Jordanova, Malinka Ristevska: The Western Balkans and its EU Integration. Independent analysis and Follow-up of EC country reports on Western Balkan countries, Skopje 2016, S. 5, unter: [http://www.epi.org.mk/docs/The%20Western%20Balkan_s_2015%20Comparative%20Overview\(1\).pdf](http://www.epi.org.mk/docs/The%20Western%20Balkan_s_2015%20Comparative%20Overview(1).pdf) (28.07.2016).

wendet. So soll mehr Aufmerksamkeit auf den Ist-Zustand der einzelnen Bereiche des Annäherungsprozesses gelegt werden. Ausgehend davon sollen die Beitrittskandidaten noch klarere Hinweise für mittel- und langfristige Reformprioritäten erhalten. Mit Hilfe einer neuen Bewertungsskala soll die Einschätzung der Kommission sowohl bezüglich des Ist-Zustands¹⁰⁰ als auch bezüglich der Fortschrittsanalyse¹⁰¹ klarer an die einzelnen Länder kommuniziert und unter allen Kandidaten vergleichbarer werden. Hiervon erhofft sich die EU mehr Transparenz und Kontrolle des Beitrittsprozesses. Seit 2015 wird dieses Bewertungsschema zunächst in vier Pilotbereichen angewendet. Diese umfassen erstens die Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte, inklusive des Justizsektors, dem Kampf gegen Korruption und organisierte Kriminalität sowie Meinungsfreiheit, zweitens die wirtschaftlichen Kriterien, drittens die Reform der öffentlichen Verwaltung und viertens die drei Acquis-Kapitel öffentliche Auftragsvergabe, Statistik, Finanzkontrolle.¹⁰²

Die derzeit nur schwache Erweiterungsdy- namik soll parallel zu der Neustrukturierung des Politikinstruments auch mit dem sogenannten „Berlin-Prozess“ neuen Schwung

erhalten. Das 2014 in Berlin ins Leben geru- fene und 2015 in Wien fortgesetzte Dialogfo- rum soll auf höchster politischer Ebene die Beitrittskandidaten bei der Bewältigung der drängendsten Herausforderungen voranbrin- gen. Hierzu zählen die Lösung bilateraler Streitigkeiten, die Förderung des Wirt- schaftswachstums, die Entwicklung der Sek- toren Verkehr und Energie sowie eine besse- re regionale Vernetzung. Die Gründung eines Balkan-Jugendwerks gehört zu den wichtigs- ten Ergebnissen der diesjährigen Konferenz in Paris.¹⁰³

Seit 2007 erhalten die Beitrittskandidaten finanzielle und technische Unterstützung in allen Bereichen der EU-Beitrittskriterien durch das Instrument for Pre-accession As- sistance, das das vorangegangene CARDS- Programm (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) ablöst. In seiner ersten Förderperiode bis 2013 belief sich das Gesamtbudget auf etwa 11,5 Mrd. Euro.¹⁰⁴ Seit 2014 greift das IPA II, das auf eine noch engere Bindung der finan- ziellen Hilfe an die Prioritäten der EU- Forderungen abzielt und die Kandidatenlän- der stärker in die Eigenverantwortung neh- men soll. Als zusätzlicher Reformanreiz ist das Prinzip „more for more“ aufgenommen worden, das Fortschritte mit zusätzlichen Belohnungen honoriert und eine Kürzung der

¹⁰⁰ Die neuen Kategorien lauten: Early stage - Some level of preparation - Moderately prepared - Good level of preparation - Well advanced, vgl. Europäische Kommission: Fact Sheet. What's new in the 2015 enlargement package?, Brüssel 2015, unter: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6040_en.htm (28.07.2016).

¹⁰¹ Die neuen Kategorien lauten: Backsliding - No progress - Some progress - Good progress - Very good progress, vgl. ebd.

¹⁰² Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Erweiterungsstrategie, Brüssel 2015, COM(2015) 611 final, S. 4, 17, 41f, unter: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/DE/1-2015-611-DE-F1-1.PDF> (28.07.2016).

¹⁰³ Vgl. Flessenkemper, Tobias/Reljić, Dušan: Torlos in die Halbzeit: In Paris müssen EU und Westbalkanländer besser kombinieren, SWP Kurz gesagt, Berlin 2016, unter: <http://www.swp-berlin.org/publikationen/kurz-gesagt/torlos-in-die-halbzeit-eu-und-westbalkanlaender-muessen-besser-kombinieren.html> (28.07.2016).

¹⁰⁴ Vgl. Europäische Kommission: European Neighbourhood and Enlargement. Overview - Instrument for Pre-accession Assistance, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm (28.07.2016).

Finanzmittel bei Nichterfüllung vorsieht.¹⁰⁵ Für seine Laufzeit bis 2020 sind insgesamt 11,7 Mrd. Euro einkalkuliert worden.¹⁰⁶

Die IPA-Förderung wird in verschiedene Dokumentgruppen strukturiert. In den mehrjährigen unverbindlichen Planungsdokumenten unter dem IPA I beziehungsweise in den unverbindlichen Länderstrategiepapieren unter dem IPA II werden die Prioritäten und Ziele für die gesamte Laufzeit der siebenjährigen Förderperiode für jedes Empfängerland individuell festgehalten. Auf Basis jährlicher Aktionsprogramme werden die Prioritäten und Ziele in konkrete Förderinitiativen übersetzt, für die wiederum ebenfalls einzelne Projektdokumente verfasst werden. Außerdem beinhaltet das IPA einen regionalen Förderstrang, mit dem einzelne Sektoren, wie beispielsweise die Förderung der Zivilgesellschaft oder territoriale Zusammenarbeit, in einem horizontalen Ansatz grenzüberschreitend gefördert werden. Analog zu den nationalen IPA-Dokumenten werden auch die Mehrländerprogramme in übergeordnete Strategiedokumente und konkrete Aktionsprogramme sowie Programme für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gegliedert. Die Dokumente aller Gruppen enthalten konkrete Entwicklungsziele und -ergebnisse, die die EU von der Wirkung ihrer IPA-Förderung erwartet. Korrespondierend damit werden bestimmte Leistungsindikatoren angegeben, die gemeinsam von der EU und den Empfängerländern vereinbart wurden und mit deren Hilfe überprüft werden

soll, inwieweit die Erwartungen der EU erfüllt worden sind.¹⁰⁷

3. Die EU und der Westliche Balkan

3.1 Die Rahmenbedingungen des Westlichen Balkans

Der Westliche Balkan stellt für die Europäische Union eine gleichsam wichtige wie schwierige Region dar. Die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens, Serbien, Mazedonien, Montenegro, Kosovo, Bosnien und Herzegowina sowie Albanien erlebten nach dem Zerfall der kommunistischen Regime zu Beginn der 1990er Jahre schwere gewaltsame ethnopolitische Auseinandersetzungen, die erst mit Eingreifen der internationalen Gemeinschaft beruhigt werden konnten. Sie markieren den Ausgangspunkt für langwierige, teilweise noch immer nicht vollständig abgeschlossene Prozesse des Wiederaufbaus, der Konfliktbewältigung und Versöhnung sowie der Staatsbildung.¹⁰⁸ Die Folgen der Balkankriege wirken bis heute nach und prägen die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen in der Region.

Auf bilateraler Ebene bestehen ungelöste Streitigkeiten sowohl unter allen Staaten des Balkans als auch mit EU-Mitgliedsstaaten. So kämpft zum Beispiel das Kosovo um die Anerkennung seiner Unabhängigkeit durch Serbien, Bosnien und Herzegowina, Zypern, Griechenland, die Slowakei, Spanien und

¹⁰⁷ Vgl. ebd.

¹⁰⁸ Vgl. Kmezić, Marko: In-Depth Analysis. The Western Balkans and EU Enlargement. Lessons learned, ways forward and prospects ahead, Brüssel 2015, S. 6, unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/534999/EXPO_IDA\(2015\)534999_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/534999/EXPO_IDA(2015)534999_EN.pdf) (28.07.2016).

¹⁰⁵ Vgl. Europäische Kommission: Memo. 10th anniversary, S. 2f.

¹⁰⁶ Vgl. Europäische Kommission: Overview - Instrument for Pre-accession Assistance.

Rumänien. Mazedonien befindet sich in einem lähmenden Namensstreit mit Griechenland und hat ein angespanntes Verhältnis zu Bulgarien. Zwischen Serbien und Kroatien sind zuletzt Spannungen aufgetreten und auch Montenegro befindet sich in einem Grenzkonflikt mit Kroatien.¹⁰⁹

Auf nationaler Ebene bestehen vielfach noch immer schwache staatliche Strukturen und offene Verfassungsfragen.¹¹⁰ Der derzeitige Stand der Transformationen hin zu liberalen Demokratien und Marktwirtschaften ist stagnierend oder zeigt gar rückläufige Entwicklungen. Nach anfänglichen Fortschritten in den 2000er Jahren nehmen nun nationalistische Tendenzen und Polarisierungen in Politik und Gesellschaft sowie das Aufflammen politischer Spannungen wieder zu. Demokratische Indikatoren entwickeln sich einheitlich nach unten, das Regierungshandeln wird weitgehend bestimmt von Korruption und Eigeninteressen der Eliten.¹¹¹ Geringe wirtschaftliche Entwicklung, hohe (Jugend-)Arbeitslosigkeit und schwache sozioökonomische Werte kommen hinzu und verschärfen die Unzufriedenheit innerhalb der Bevölkerung.¹¹² Diese negative Grundstimmung drückt sich zunehmend in Protesten und ernstzunehmenden Staatskrisen aus. Jüngstes Beispiel ist Mazedonien, wo der Streit um

Vorwürfe der Wahlmanipulation bei der Parlaments- und Präsidentschaftswahl 2014 in einem Boykott durch die Opposition mündete. Mit einem Abhörskandal und einer Amnestie für hochrangige Politiker im Zuge von Korruptionsermittlungen Anfang 2015 erfuhr die Krise einen neuen Höhepunkt. Auch ein von der EU vermitteltes Abkommen zwischen Opposition und Regierung konnte keine nachhaltige Stabilität erzeugen, wie neuerliche Vorwürfe um die Bereinigung von Wählerverzeichnissen vor den anstehenden Neuwahlen und zunehmend gewaltsame Bürgerproteste in diesem Jahr zeigen.¹¹³ Unruhen gibt es auch innerhalb anderer Balkanstaaten: Im Kosovo formiert sich Protest gegen die Minderheitenrechte der serbischen Bevölkerungsgruppe. In Montenegro demonstrierte die Bevölkerung im Streit um ein neues Wahlgesetz gegen den seit 1991 amtierenden Premierminister sowie für eine Öffnung gegenüber serbischem und russischem Einfluss.¹¹⁴ In Bosnien und Herzegowina ist es im Mai 2016 zu Zusammenstößen zwischen Anhängern der pro-europäischen Opposition und der Regierung gekommen.¹¹⁵

Die Unzufriedenheit der Bürger drückt sich aber nicht nur in nationalen Protesten aus, sondern ist insbesondere während der vergangenen zwei Jahre anhand von einer hohen Migrationswelle in die EU über die Gren-

¹⁰⁹ Vgl. Jordanova: The Western Balkans and its EU Integration, S. 9.

¹¹⁰ Vgl. Stewart, Susan: EU Democracy Promotion in the Western Balkans, in: Knodt, Michèle/Jünemann, Annette (Hrsg.): Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union. European External Democracy Promotion, Baden-Baden 2007, S. 231-246, S. 232f.

¹¹¹ Vgl. Csaky, Zselyke: Back Where We Started in the Balkans, in: Freedom House: Freedom At Issue Blog 2016, unter: <https://freedomhouse.org/blog/back-where-we-started-balkans> (28.07.2016).

¹¹² Vgl. Kmezić /Bieber: Western Balkans and the EU, S. 9f.

¹¹³ Vgl. Verseck, Kenó: Staatskrise in Mazedonien: „Land in Auflösung“, in: Spiegel Online vom 21.04.2016, unter: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/mazedonien-in-der-krise-land-in-aufloesung-a-1087967.html> (28.07.2016).

¹¹⁴ Vgl. Csaky: Back Where We Started in the Balkans.

¹¹⁵ Neue Züricher Zeitung Online: Bosnien-Herzegowina. Bosnische Serben demonstrieren für und gegen Regierung, 14.05.2016, unter: <http://www.nzz.ch/international/europa/bosnien-herzegowina-bosnische-serben-demonstrieren-fuer-und-gegen-regierung-ld.82625> (28.07.2016).

zen der Region hinaus sichtbar geworden. 2015 kamen rund 14 Prozent der Asylbewerber in der EU aus den Balkanstaaten.¹¹⁶ Ihre Erfolgsaussichten auf die Bewilligung ihrer Asylanträge sind jedoch sehr gering, da die Balkanstaaten in mehreren EU-Mitgliedsstaaten mittlerweile als sichere Herkunftsstaaten¹¹⁷ eingestuft worden sind. Auch die EU Kommission teilt diese Einstufung und hat im Herbst vergangenen Jahres die Etablierung einer entsprechenden gemeinsamen Liste auf europäischer Ebene vorgeschlagen.¹¹⁸ Gleichzeitig hat der Balkan als Transitroute für die Asylsuchenden, die im Zuge der aktuellen Flüchtlingskrise aus dem arabischen oder afrikanischen Raum auf dem Weg nach Europa sind, eine tragende Bedeutung erhalten. Die sogenannte Westbalkanroute verläuft über Mazedonien und Serbien und überbrückt so das Gebiet zwischen den beiden EU-Staaten und Schengen-Mitgliedern Griechenland im Süden und Ungarn im Norden. Die Schließung der serbisch-ungarischen Grenze hat zu einem Umschwung von Serbien über Kroatien in das

Schengen-Land Slowenien geführt. Eine alternative, bisher weniger genutzte Route verläuft unter Umgehung Serbiens durch das Kosovo und Bosnien und Herzegowina.¹¹⁹ Seit März 2016 gilt die Balkanroute faktisch als geschlossen und Flüchtlinge können die Länder nicht länger frei passieren.¹²⁰ Dadurch hat sich die Lage in den Transitstaaten vorerst beruhigt. Ob sich zukünftige Flüchtlingsströme nun verstärkt auf andere Routen auf dem Westlichen Balkan verlagern werden, etwa von Albanien über die Adria nach Italien, ist noch nicht absehbar.

3.2 Die Interessen und Ziele der EU gegenüber den Staaten des Westlichen Balkans

Das Europäische Parlament fasst die Interessen der EU gegenüber den Staaten des Balkans wie folgt zusammen: „Das Ziel der Europäischen Union besteht darin, Frieden, Stabilität und die wirtschaftliche Entwicklung in den westlichen Balkanländern zu fördern und eine Perspektive für die Integration in die EU zu eröffnen.“¹²¹ Angesichts der zuvor skizzierten aktuellen Entwicklungen in ihrer direkten Nachbarschaft nimmt das Bedürfnis nach Sicherheit und Stabilität noch immer den größten Stellenwert in den EU-Interessen gegenüber dem Westlichen Bal-

¹¹⁶ Vgl. Geinitz, Christian: Geschlossene Balkanroute. Die neuen Wege der Flüchtlinge, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Online vom 08.03.2016, unter: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/die-neuen-wege-der-fluechtlinge-nach-schliessung-der-balkanroute-14111314-p2.html> (28.07.2016).

¹¹⁷ Die EU versteht unter sicheren Herkunftsstaaten Länder, in denen es ein demokratisches System gibt sowie generell und durchgängig keine Verfolgung, keine Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung, keine Androhung von Gewalt und keine bewaffneten Konflikte, vgl. Europäische Kommission: Eine EU-Liste der „Sicheren Herkunftsländer“, 2015, S. 1, unter: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_de.pdf (28.07.2016).

¹¹⁸ Vgl. Europäische Kommission: Factsheet. Flüchtlingskrise: die Europäische Kommission handelt – Fragen und Antworten, Straßburg 2015, unter: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5597_de.htm (28.07.2016).

¹¹⁹ Vgl. Schwarz, Karl-Peter: Flüchtlingsroute Kroatien. Kürzer, aber schwieriger und gefährlicher, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Online vom 16.9.2015, unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/ungarns-grenzschiessung-draengt-fluechtlinge-durch-kroatien-13806450.html> (28.07.2016).

¹²⁰ Vgl. Peerenboom, Christoph: Balkanroute faktisch dicht, in: Tagesschau Online vom 09.03.2016, unter: <https://www.tagesschau.de/ausland/balkanroute-geschlossen-101.html> (28.07.2016).

¹²¹ Europäisches Parlament: Kurzdarstellungen zur Europäischen Union. Die westlichen Balkanstaaten, unter: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/displayFtu.html?ftuld=FTU_6.5.2.html (28.07.2016).

kan ein. Darauf geht die EU bereits in ihrer Sicherheitsstrategie von 2003 ein:

„Es liegt im Interesse Europas, dass die angrenzenden Länder verantwortungsvoll regiert werden. [...] Wie wichtig dies ist, lässt sich am Besten anhand des Balkans verdeutlichen. [...] Die europäische Perspektive ist ein strategisches Ziel und zugleich ein Anreiz für Reformen.“¹²²

Konkrete Bedrohungen sieht die EU in den teils instabilen Staatsgebilden, beispielsweise in Bosnien und Herzegowina, und den negativen Tendenzen demokratischer und wirtschaftlicher Entwicklung. Dies ermöglicht einen Einfluss radikaler politischer Strömungen auf die nationale Politikgestaltung und auf die Gesellschaften. Damit einhergehend befürchtet die EU eine Zunahme von antiwestlichen Stimmungen, Populismus, Nationalismus und in einigen Gesellschaften auch religiösem Fundamentalismus.¹²³ Wie die Folgen der Balkankriege in den 1990er Jahren zeigten, können aus dieser Ausgangslage auch erneute ethnisch-nationalistisch motivierte Konflikte sowie Flüchtlings- und Mi-grationsströme entstehen.¹²⁴ Auch im Licht der aktuellen Flüchtlingskrise zeigt sich für die EU die Notwendigkeit regionaler Stabilität auf dem Balkan. Sorgen um einen Rückstau von Flüchtlingen ohne Aussicht auf Einreisberechtigung in die EU im Zuge der Grenzschießungen haben sich glücklicherweise nicht bestätigt. Wäre ein derartiges

Szenario eingetreten, wäre das ohnehin angespannte soziale Gefüge in den Balkanstaaten vor eine schwere Belastungsprobe gestellt worden.¹²⁵ Auch für die Sicherung der EU-Außengrenzen und die Zerschlagung krimineller Schleusernetzwerke ist die EU auf die Kooperation mit stabilen Staaten in der Region angewiesen.¹²⁶

Eine weitere Gefahr liegt aus Sicht der EU in der organisierten Kriminalität, die sich durch die gegebene Nähe auch auf das EU-Territorium ausweiten könnte.¹²⁷ Insbesondere von der Bekämpfung des Drogenhandels verspricht sich die EU Synergieeffekte für die eigene Sicherheit.¹²⁸ Zusammen mit der fest verankerten Korruption steht die organisierte Kriminalität nicht nur direkten Sicherheitsinteressen der EU entgegen, sondern auch der Aussicht auf langfristige demokratische Stabilität und Rechtsstaatlichkeit – den beiden Grundprinzipien des EU-Verständnisses von verantwortungsvoll regierten Staaten.¹²⁹

In ihrer aktualisierten Sicherheitsstrategie von 2016 benennt die EU-Kommission zwei derzeitige Herausforderungen: Zum einen muss die Reformmotivation der lokalen Akteure mittels einer glaubhaften Integrationspolitik aufrechterhalten werden.¹³⁰ Zum ande-

¹²² Europäischer Rat: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel 2003, S. 7f., unter: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ES SIIDE.pdf> (28.07.2016).

¹²³ Vgl. Kmezić, Marko: The Western Balkans and EU Enlargement, S. 16.

¹²⁴ Vgl. Altmann: EU und Westlicher Balkan, S. 14.

¹²⁵ Vgl. Kmezić/Bieber: Western Balkans and the EU, S. 14.

¹²⁶ Vgl. Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie 2015, S. 3.

¹²⁷ Vgl. Europäischer Rat: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, S. 5.

¹²⁸ Vgl. Altmann: EU und Westlicher Balkan, S. 5f.

¹²⁹ Vgl. Europäische Kommission: EU-Western Balkan Summit. Thessaloniki, 21 June 2003. Declaration, C/03/163, Thessaloniki 2003, S. 2, unter: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-163_en.htm (31.07.2016).

¹³⁰ Vgl. Europäische Kommission: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, Brüssel 2016, S. 24, unter:

ren sieht sie in der Förderung der wirtschaftlichen Integration und Entwicklung der Balkanstaaten einen Weg, um ihre Sicherheitsinteressen zu wahren. Stabilität soll so durch die Bekämpfung von Deindustrialisierung und Arbeitslosigkeit sowie durch eine Anhebung des Investitionsniveaus gesteigert werden.¹³¹

Von steigendem Wohlstand und wirtschaftlichem Wachstum der Balkan-Länder erwartet die EU zudem positive Effekte für ihre eigene wirtschaftliche Entwicklung. So hat sich die EU als einer der wichtigsten Handelspartner in der Region etabliert. Auch wenn der relativ kleine Wirtschaftsraum in seinem derzeitigen Entwicklungsstand noch deutliche Defizite aufweist, bietet er grundsätzlich Potential für ausländische Investitionen und Handel.¹³² In seiner Funktion als „Brücke zwischen Europa und Asien“¹³³ weckt der Balkan außerdem verkehrspolitische und geostrategische Interessen für (Land-) Verbindungen in Richtung des Nahen Ostens, der Türkei, der Schwarzmeer-Region und Ostmitteleuropa. Die EU betreibt daher die Anbindung der Balkanstaaten an transeuropäische Verkehrsnetzwerke. Im Zuge verstärkter Bemühungen um eine Diversifizierung der europäischen Energieversorgung erhält der Balkan wachsende Bedeutung als Transitregion für Energielieferungen aus Zentralasien, dem Nahen Osten sowie Nordafrika. Aus diesem

<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/EUGS.pdf> (31.07.2016).

¹³¹ Vgl. Europäische Union: European Union Global Strategy. Redoubling commitment to our European neighbours, unter: <https://europa.eu/globalstrategy/en/redoubling-commitment-our-european-neighbours> (31.07.2016).

¹³² Vgl. Reljić: EU-Erweiterungspolitik im Westbalkan, S. 11f.

¹³³ Altman, Franz-Lothar: Auch der Westliche Balkan ist Europa, in: Politische Studien, 60(2009)1, S. 95-103, S. 96.

Grund bindet die EU die Staaten des Balkans seit 2005 zusammen mit weiteren südosteuropäischen Staaten in eine Energiegemeinschaft ein.¹³⁴ Deren langfristiges Ziel ist ein gemeinsamer Energiemarkt und der Ausbau eines Verteilungs- und Transportnetzes für Erdöl und -gas bis nach Zentraleuropa.¹³⁵

Wie in der aktuellen EU-Sicherheitsstrategie anklingt, ist sich die EU trotz der bisherigen Erfolge des Nachlassens ihrer Gestaltungskraft auf dem Westlichen Balkan bewusst.¹³⁶ Der Rückgang ihres Einflusses bedeutet eine zunehmend größer werdende Herausforderung für die EU, ihre Interessen in der Region zu vertreten. Andere externe Akteure wie die USA, Russland, die Türkei, China und Staaten aus der Golfregion nutzen die Schwäche der EU und bieten attraktive politische und wirtschaftliche Alternativen an.¹³⁷

Für die EU steht damit viel auf dem Spiel. Schafft sie es, die für sie grundlegend wichtigen Interessen von Stabilität, Sicherheit und Frieden in ihrer direkten Nachbarschaft zu erfüllen? „Few questions are more important for the future of European foreign policy in the next decade. None raise more fundamental issues about what constitutes failure, success, appropriate ambition and strategic foresight in EU foreign policy thinking.“¹³⁸ Möchte die EU entsprechend ihres Selbst-

¹³⁴ Vgl. Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie 2015, S. 12.

¹³⁵ Vgl. Altman: Auch der Westliche Balkan ist Europa, S. 99f.

¹³⁶ Vgl. Europäische Union: European Union Global Strategy. Redoubling commitment to our European neighbours.

¹³⁷ Vgl. de Borja Lasheras, Francisco/Tcherneva, Vesela: Is the EU losing the Western Balkans? What local experts think, unter: http://www.ecfr.eu/article/is_the_eu_losing_the_western_balkans_what_local_experts_think3093 (31.07.2016).

¹³⁸ Knaus, Gerald: EU Global Strategy. S. 1.

verständnis als erfolgreicher normativer außenpolitischer Akteur und fähiger Konfliktlöser wahrgenommen werden, muss sie sich auf dem Balkan als glaubwürdig beweisen. Dieser Selbstanspruch geht zurück auf die Erfahrungen der EU während der Balkankriege zu Beginn der 1990er Jahre, die nicht ohne Hilfe der USA geschlichtet werden konnten. Seitdem hat sich die EU um eigenständige Handlungsfähigkeit als außenpolitischer Akteur bemüht.¹³⁹ Aktuell werden diese Fähigkeiten an ihrem Verhalten in der Flüchtlingskrise gemessen. Vermittelt die EU hierbei den Eindruck von Schwäche und Überforderung bei der Lösungsfindung, sinkt zum einen ihr Ansehen als geschlossen handelnder Akteur und zum anderen als Problemlöser für andere Herausforderungen, insbesondere die der Balkanstaaten.¹⁴⁰ Gegenüber den Staaten des Westlichen Balkans hat sie bis hin zur Eröffnung einer Mitgliedsperspektive die stärksten Anreize geboten, die ihr zur Beeinflussung von Drittstaaten zur Verfügung stehen. Würde es ihr nun nicht gelingen, in diesen Ländern die Urinteressen ihrer Erweiterungspolitik, nämlich die Etablierung ihrer grundlegenden Prinzipien, die Achtung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit, sicher zu stellen, würde dies die Handlungsmacht der EU als globaler außenpolitischer Akteur deutlich beeinträchtigen.¹⁴¹

Wie weit der EU die Vertretung ihrer Interessen bisher gelungen ist, zeigt ein Blick auf

den aktuellen Stand des EU-Erweiterungsprozesses mit den Balkanstaaten. Während das Kosovo sowie Bosnien und Herzegowina noch als potenzielle Beitrittskandidaten eingestuft sind, haben die anderen vier Staaten mittlerweile den Status eines offiziellen Beitrittskandidaten erreicht. Mit Montenegro befindet sich die EU seit 2012 in Beitrittsverhandlungen. Bisher konnten zwei Verhandlungskapitel vorläufig abgeschlossen werden, 20 weitere sind eröffnet.¹⁴² Damit ist Montenegro im Beitrittsprozess bisher am weitesten vorangekommen. Mit Serbien konnten seit Beginn der Beitrittsverhandlungen 2014 zwei Verhandlungskapitel eröffnet werden.¹⁴³ Die Verhandlungen mit Mazedonien und Albanien wurden noch nicht eröffnet, da die beiden Länder die entsprechenden Bedingungen noch nicht erfüllen. Einzig Kroatien konnte den Beitrittsprozess als erstes der Balkanländer bereits 2013 abschließen.¹⁴⁴ Hinsichtlich der politischen Kriterien finden sich einige Defizite in allen Balkanstaaten wieder. Hierzu zählen schwache Institutionen und Verwaltungen, Politisierung von Wahlen und Regierungshandeln, Schwächen in der Rechtsstaatlichkeit, insbesondere bei der Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität sowie Beschränkungen in der Meinungs- und Medien-

¹³⁹ Vgl. Flessenkemper/ Reljić: *Torlos in die Halbzeit*, S. 1.

¹⁴⁰ Vgl. Kmezić/Bieber: *Western Balkans and the EU*, S. 15.

¹⁴¹ Vgl. Knaus: *EU Global Strategy. Expert Opinion*, S. 2.

¹⁴² Vgl. Europäische Kommission: *Montenegro. Accession Negotiations. Summary Chapter Status*, Brüssel 2016, unter: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/montenegro/20160108-montenegro-state-of-play.pdf> (31.07.2016).

¹⁴³ Vgl. Europäische Kommission: *Serbia. State of play*, Brüssel 2016, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/key_document/20160127-serbia-state-of-play.pdf (31.07.2016).

¹⁴⁴ Vgl. De Munter, André: *Kurzdarstellungen zur Europäischen Union. Die Länder des westlichen Balkans*, Brüssel 2016, unter: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuld=FTU_6.5.2.html (31.07.2016).

freiheit. Auch die Rechte von Minderheiten werden in keinem der Länder ausreichend geschützt. Ein gemeinsamer Fortschritt aller Länder ist die Kooperation mit der Zivilgesellschaft.¹⁴⁵

Wie der Stand Albanien in der Annäherung an die EU ist und wie sich die Beziehung zwischen Brüssel und Tirana entwickelt hat, wird im nächsten Kapitel genauer dargestellt.

4. Die EU und Albanien

4.1 Der nationale Kontext Albanien

In der Region des Westlichen Balkans grenzt die Republik Albanien an Mazedonien, Montenegro und das Kosovo, zudem teilt sie eine Grenze mit dem EU-Mitglied Griechenland im Süden. Ihre Westgrenze verläuft entlang des Mittelmeers. Außerhalb des Staatsgebietes leben viele Albaner im Kosovo sowie in Mazedonien, Serbien, Montenegro und Griechenland.¹⁴⁶ Dennoch hat Albanien ethnische Konflikte und eine Beteiligung an den gewaltsamen Auseinandersetzungen der 1990er Jahre mit allen umliegenden Staaten vermeiden können. In Krisensituationen mit Beteiligungen von albanisch stämmigen Bevölkerungsteilen, wie 1999 im Kosovo oder 2001 in Mazedonien, nimmt Albanien eine stabilisierende Rolle ein.¹⁴⁷ Für Aufsehen hat

zuletzt 2014 die mit einer großalbanischen Flagge behangene Drohne gesorgt, die während des Qualifikationsspiels für die Fußball-Europameisterschaft zwischen Albanien und Serbien über das Spielfeld gesteuert wurde und zu einem chaotischen Abbruch des Spiels führte. Hierin ist eine politische Provokation gesehen worden, die auf das mehrheitlich von Albanern bewohnte Kosovo anspielt, das unter anderem zusammen mit serbischen Gebietsteilen zu dem immer wieder kursierenden Konzept eines Großalbanien gezählt wird.¹⁴⁸ Auch albanische Politiker bringen diese Idee mitunter aus innenpolitischen Motiven an.¹⁴⁹ Ein reales außenpolitisches Ziel ist sie jedoch nicht, wie der albanische Ministerpräsident in einem Interview nach dem Spiel betonte: „Großalbanien ist nicht unser Projekt“¹⁵⁰. Stattdessen bemüht sich das Land kontinuierlich um die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen. 1991 ist Albanien der OSZE beigetreten, 1995 dem Europarat und 2009 der NATO.¹⁵¹

Die albanische Gesellschaft ist weitgehend homogen und von religiöser Toleranz geprägt. 2016 wird die Zahl der Einwohner auf

Albanien. Außenpolitik, unter: http://www.auswaertigesamt.de/sid_703F731592614114527939CBB0C17FC9/D/E/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Albanien/Aussenpolitik_node.html#top (31.07.2016).

¹⁴⁸ Vgl. Schmid, Matthias: Serbien gegen Albanien. Abbruch per Joystick, in: Süddeutsche Zeitung Online vom 15.10.2014, unter: <http://www.sueddeutsche.de/sport/serbien-gegen-albanien-abbruch-per-joystick-1.2174547> (31.07.2016).

¹⁴⁹ Vgl. Poznatov, Maja: Westbalkan: Rufe nach ‚Großalbanien‘ wecken alte Geister, in: EurActiv.de vom 14.04.2015, unter: <http://www.euractiv.de/section/eu-aussenpolitik/news/westbalkan-rufe-nach-grossalbanien-wecken-alte-geister/> (31.07.2016).

¹⁵⁰ Schwarz: Albanien Ministerpräsident. „Großalbanien ist nicht unser Projekt“.

¹⁵¹ Vgl. Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland: Albanien. Außenpolitik.

¹⁴⁵ Vgl. Jordanova: The Western Balkans and its EU Integration, S. 7f.

¹⁴⁶ Vgl. Schwarz, Karl-Peter: Albanien Ministerpräsident. „Großalbanien ist nicht unser Projekt“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Online vom 22.10.2014, unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/interview-mit-ministerpraesident-edi-rama-13220050.html> (31.07.2016).

¹⁴⁷ Vgl. Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland: Außen- und Europapolitik. Länderinformationen.

2,8 Millionen geschätzt.¹⁵² Neben den etwa 83 Prozent ethnischen Albanern stellen Griechen mit 0,9 Prozent die größte Minderheit des Landes. Andere Ethnien, wie Mazedonier, Montenegriner, Roma und Balkan-Ägypter machen zusammen ein Prozent aus. Etwa 57 Prozent der Bevölkerung ist muslimischen Glaubens, die katholische und die griechisch-orthodoxe Kirche stellen mit zehnteiligerweise knapp sieben Prozent die zweit- und drittstärksten Glaubensgemeinschaften dar.¹⁵³

Das Regierungssystem Albaniens ist derzeit eine parlamentarische Demokratie, allerdings ist die politische Kultur des Landes bis heute geprägt von der vorangegangenen kommunistischen Phase.¹⁵⁴ 1944 übernahm Enver Hoxha die Regierung und etablierte ein totalitäres Regime. Unter seiner Führung wurden das politische und wirtschaftliche System zentralisiert und die Gesellschaft strikt kontrolliert. Außenpolitisch orientierte sich Hoxha zunächst an Jugoslawien, von 1949 bis 1961 an der Sowjetunion und daraufhin bis 1978 an China. Nach der Abkehr von diesen Allianzen führte er Albanien in eine vollständige Isolation, die das Land in jeglicher Hinsicht, einschließlich der Kapitalströme und der Reisefreiheit der Bürger, abschottete. In Fol-

ge dessen verschlechterten sich die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen dramatisch. Dennoch konnte das Regime trotz des Todes Hoxhas 1985 zunächst von seinem Nachfolger Ramiz Alia weitergeführt werden. Gewarnt durch den Sturz Nicolae Ceaușescu in Rumänien 1989 verstärkte dieser jedoch seine Bemühungen um eine kontrollierte Öffnung des totalitären Systems, die dennoch immer dem Machterhalt der kommunistischen Partei untergeordnet waren. Das Ausbleiben nachhaltiger Reformen führte 1990 angeführt durch die Intellektuellen und Studenten des Landes zu Protesten der Bevölkerung. Gleichzeitig mit dem drohenden wirtschaftlichen Zusammenbruch und dem Einsetzen einer massiven Migrationswelle nach Öffnung der Grenzen verließen etwa 25.000 Albaner kurzfristig das Land. Dies bedeutete 1991 das Ende des kommunistischen Regimes.¹⁵⁵

Die ersten pluralistischen Wahlen im selben Jahr gaben den Anstoß zu der hindernisreichen Entwicklung einer Demokratie. Die kommunistische Partei unter Alia konnte die Staatsführung erhalten und ging als Sieger aus der Wahl hervor, die jedoch von der oppositionellen Demokratischen Partei (DP) nicht als rechtmäßig anerkannt wurde. „[Z]unehmendes Chaos und Anarchie auf den Straßen“¹⁵⁶ legten sich erst nach den Neuwahlen 1992 und dem damit einhergehenden ersten Machtwechsel. Unter Führung der DP setzte eine Welle an demokratischen und marktwirtschaftlichen Reformen sowie an

¹⁵² Vgl. Eurostat: Gesamtbevölkerung. Kandidaten und potentielle Kandidaten, unter: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tgs00027&plugin=1> (31.07.2016).

¹⁵³ Vgl. Central Intelligence Agency of the United States of America: The World Factbook. Albania. People and Society, unter: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/al.html> (31.07.2016).

¹⁵⁴ Vgl. Europäische Kommission: Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II). Indicative Strategy Paper for Albania (2014-2020), Brüssel 2014, S. 4, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140919-csp-albania.pdf (31.07.2016).

¹⁵⁵ Vgl. Hoffmann: Die Integration Südosteuropas, S. 120ff.

¹⁵⁶ Hoffmann: Die Integration Südosteuropas, S. 124.

Integrationsbewegungen in die europäischen Strukturen und internationalen Organisationen ein, die Albanien den Ruf eines „rising star“¹⁵⁷ einbrachten. Der Reformschwung hielt jedoch nur wenige Jahre an. Der Versuch des zunehmend autoritär agierenden Präsidenten Sali Berisha, die Neugestaltung der Verfassung zu seinen Gunsten zu beeinflussen, resultierte in einem Parlamentsboykott der oppositionellen Sozialistischen Partei (SP) und einer wachsenden politischen Instabilität. Die folgende Manipulation der Parlamentswahlen 1996 durch die DP markierte einen herben Rückschlag in der demokratischen Transformation Albaniens. Parallel offenbarte sich, dass die wirtschaftliche Entwicklung hauptsächlich auf Überweisungen von im Ausland lebenden Albanern, Schmuggel und Geldwäsche basierte. Der Zusammenbruch der Pyramidenspiele löste 1997 eine schwere Staatskrise aus und ließ den Stern Albaniens in der Demokratieentwicklung endgültig sinken. Zwei Drittel der Bevölkerung war dem Versprechen von extrem hohen Zinsen gefolgt und verlor nach der Implosion des Systems den größten Teil seiner Ersparnisse. Bürgerkriegsähnliche Zustände sowie der Zerfall der staatlichen Institutionen und Autoritäten warfen Albanien zurück an den Anfang des Reformweges.¹⁵⁸

Nach der Stabilisierung hat Albanien 1998 eine Verfassung verabschieden können, die nun im Einklang mit den europäischen Grundsätzen steht. Die Parteienlandschaft wird von den beiden größten Parteien, der

DP und der SP, bestimmt. Die drittstärkste Partei Socialist Movement for Integration (SMI) bietet sich zusammen mit weiteren kleineren Parteien wechselseitig als Koalitionspartner an. Bei den letzten Parlamentswahlen 2013 hat die Alliance for a European Albania gewonnen. Sie besteht aus der führenden SP und den Koalitionsparteien um die SMI; der Premierminister ist Edi Rama von der SP.¹⁵⁹ Zwischen den beiden bestimmenden Parteilagern besteht eine massive Polarisierung, die sich auch in der politischen Kultur niederschlägt: zugeschnitten auf die ihre Führungspersonlichkeiten fehlen auf beiden Seiten Dialogbereitschaft, Toleranz und gegenseitiges Vertrauen. Mehrmonatige Parlamentsboykotte der Opposition gehören zum politischen Instrumentenkasten. Im gemeinsamen Umgang überlagern persönliche Konflikte eine ernsthafte Kooperation.¹⁶⁰ Der Machtanspruch der jeweils regierenden Partei erstreckt sich nach dem Prinzip „the winner takes all“¹⁶¹ auf den gesamten Staat.

Die Polarisierung und Politisierung des öffentlichen Lebens sowie die allgegenwärtige Korruption behindern nicht nur die demokratische Transformation Albaniens, sondern auch die Steuerung seiner wirtschaftlichen Entwicklung. Dennoch entwickelt sich seit dem Neustart 1998 eine prinzipiell stabile und moderne Marktwirtschaft, die zwischen 2003 und 2008 mit durchschnittlich sechs Prozent ein relativ hohes Wachstum verzeichnet hat. Die globale Wirtschafts- und

¹⁵⁷ Bertelsmann Stiftung: BTI 2016, S. 4.

¹⁵⁸ Vgl. Hoffmann: Die Integration Südosteuropas, S. 125ff.

¹⁵⁹ Vgl. Europäische Kommission: IPA Indicative Strategy Paper 2014-2020, S. 4.

¹⁶⁰ Vgl. Bogdani/Loughlin: Albania and the European Union, S. 20.

¹⁶¹ Bertelsmann Stiftung: BTI 2016, S. 13.

Finanzkrise hat dann allerdings auch das albanische Bruttoinlandsprodukt (BIP) sinken und auf Grund der engen finanzpolitischen Bindung an italienische und griechische Banken im Jahr 2013 auf 1,1 Prozent abfallen lassen.¹⁶² Bis 2015 hat sich das BIP wieder auf 2,7 Prozent steigern können. Mit einem Pro-Kopf BIP von nur 30 Prozent des EU-weiten Durchschnitts und einer Staatsverschuldung von 70 Prozent gehört Albanien aber weiterhin zu den ärmsten Ländern Europas. Einen Großteil der staatlichen Einnahmen machen Überweisungen von im Ausland lebenden Albanern aus. Mit deren Abnahme bemüht sich Albanien in den letzten Jahren verstärkt um ausländische Direktinvestitionen und nutzt diese zum Ausgleich des Staatsdefizits.¹⁶³

Die stärksten Wirtschaftszweige sind die Landwirtschaft, die Industrie und das Bauwesen sowie der Dienstleistungssektor. Insgesamt ist die Wirtschaft geprägt von einer geringen Wettbewerbsfähigkeit, die auf fehlender Rechtssicherheit, unklaren Eigentumsverhältnissen, Fachkräftemangel und Schattenwirtschaft beruht. Die wichtigsten Exportgüter umfassen Mineralien, Benzin und Elektrizität (40,4%), Textilien und Schuhe (28,2%), Baumaterialien und Metalle (14,7%). Haupthandelspartner Albaniens ist die EU.¹⁶⁴

Sozioökonomisch entwickelt sich Albanien

¹⁶² Vgl. Europäische Kommission: IPA Indicative Strategy Paper 2014-2020, S. 4f.

¹⁶³ Vgl. Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland: Außen- und Europapolitik. Länderinformationen. Albanien. Wirtschaft, unter: http://www.auswaertigesamt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Albanien/Wirtschaft_node.html#top (31.07.2016).

¹⁶⁴ Vgl. Europäische Kommission: IPA Indicative Strategy Paper 2014-2020, S. 5.

schrittweise weiter, wie der konstant, wenn auch nur langsam, steigende Human Development Index der Vereinten Nationen zeigt. 2014 hat Albanien einen Wert von 0,73 erreicht und liegt damit auf Platz 85 von 188 Ländern. Der Entwicklungsstand wird als „high human development“ eingestuft und ist auf einem vergleichbaren Niveau mit Bosnien und Herzegowina und Armenien.¹⁶⁵ Zu den größten Herausforderungen zählt die hohe Arbeitslosigkeit von 13 Prozent. Unter den Jugendlichen zwischen 15 und 24 Jahren befinden sich sogar 30 Prozent weder in Ausbildung noch in Beschäftigung.¹⁶⁶ Etwa 14 Prozent der Bevölkerung ist von Armut bedroht.¹⁶⁷

Seit Beginn seiner Transformation strebt Albanien die Mitgliedschaft in der Europäischen Union an. Wie sich die Beziehung mit der EU entwickelt hat, wird im folgenden Kapitel dargestellt.

4.2 Die EU-Politik gegenüber Albanien

Seit dem Zerfall des kommunistischen Regimes ist die EU in Albanien engagiert und unterstützt das Land in seinem Transformationsprozess. 1992 hat sie mit Albanien ein Kooperations- und Handelsabkommen abge-

¹⁶⁵ Der Human Development Index misst die menschliche Entwicklung eines Landes in den drei Dimensionen Lebenserwartung, Zugang zu Bildung und Wissen sowie angemessener Lebensstandard, vgl. United Nations Development Programme: Human Development Report 2015. Work for human development. Albania, unter: http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/ALB.pdf (31.07.2016).

¹⁶⁶ Vgl. United Nations Development Programme: Human Development Reports. Albania, unter: <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/ALB> (31.07.2016).

¹⁶⁷ Vgl. Europäische Kommission: IPA Indicative Strategy Paper 2014-2020, S. 5.

schlossen, das zunächst die vertragliche Grundlage der zukünftigen bilateralen Beziehung bildet.¹⁶⁸

In der ersten Phase der EU-Unterstützung zwischen 1991 und 1999 wurde Albanien hauptsächlich durch das PHARE-Programm¹⁶⁹ gefördert. Grundsätzlich zielte das Programm auf die Unterstützung Albaniens in der Annäherung an die EU. Seine Förderung ließ sich in zwei zeitlich aufeinander folgende Schwerpunkte aufteilen: Zu Beginn konzentrierte sich die EU in einem entwicklungspolitischen Ansatz auf den Wiederaufbau der Infrastruktur und die Unterstützung von Wirtschaftsreformen. Die Krise von 1997 ließ jedoch bis 1999 die wirtschaftliche Unterstützung in den Hintergrund und den Aufbau staatlicher Institutionen in den Vordergrund treten.¹⁷⁰ Die PHARE-Förderung deckte unter anderem die öffentliche Verwaltung und die Zivilgesellschaft ab. Damit wurden die beiden Bereiche, die im Rahmen der EU-Demokratieförderung unter dem späteren Finanzinstrument IPA in der vorliegenden Arbeit untersucht werden, also schon ab Beginn des albanischen Transformationsprozesses von der EU unterstützt.¹⁷¹

¹⁶⁸ Vgl. Europäische Delegation in Albanien: Albania and the EU. Political and Economic relations, unter: http://eeas.europa.eu/delegations/albania/eu_albania/political_relations/index_en.htm (31.07.2016).

¹⁶⁹ PHARE steht für „Poland and Hungary: Aid for Restructuring of the Economies“. Das ursprünglich als Wirtschaftshilfe für Polen und Ungarn konzipierte Programm wurde später auf die Vorbereitung des Beitrittsprozesses der Länder Mittel- und Osteuropas ausgeweitet, vgl. Europäisches Parlament: Das PHARE-Programm und die Erweiterung der Europäischen Union, Themenpapier Nr. 33, Luxemburg 1998, S.4, unter: http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/pdf/33a1_de.pdf (31.07.2016).

¹⁷⁰ Vgl. Hoffmann: Die Integration Südosteuropas, S. 159.

¹⁷¹ Vgl. Bogdani/Loughlin: Albania and the European Union, S. 210.

Zwischen 1991 und 2000 erhielt Albanien insgesamt 635 Millionen Euro aus den Mitteln des PHARE-Programms.¹⁷²

Die nächste große Krise, die regionale Kosovo-Krise von 1999, ließ die EU wiederum ihren Förderschwerpunkt verändern und bewirkte eine umfassende Neuausrichtung ihrer Strategie für die gesamte Region. Aus der Überzeugung, dass eine Stabilisierung der Region nur durch eine verstärkte Annäherung der Balkan-Staaten an die EU, inklusive einer Integrationsperspektive, erreicht werden könnte, entwickelte sie ab 1999 den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess.¹⁷³

Das Jahr 2000 stellte daraufhin eine wichtige Wegmarke für die Staaten des Westlichen Balkans dar: Auf dem Gipfel von Freia erklärte der Europäische Rat alle Länder der Region zu potentiellen Beitrittskandidaten und auf dem folgenden Gipfel von Zagreb wurde der SAP offiziell eingeleitet. Für Albanien empfahl die EU-Kommission 2001 die Aufnahme von Verhandlungen für das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, die 2003 eröffnet wurden.¹⁷⁴ Unterstützung erhielt Albanien ab 2001 aus dem CARDS-Programm, das als Finanzinstrument des SAP neu entwickelt wurde und das PHARE-Programm ablöste. Damit änderte sich auch die inhaltliche Ausrichtung der EU-Unterstützung. Die EU förderte nicht länger primär die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung und den

¹⁷² Vgl. Europäische Kommission: Commission Decision on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2009-2011 for Albania, C(2009)5911, Brüssel 2009, S. 6, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_albania_2009_2011_en.pdf (31.07.2016).

¹⁷³ Vgl. Hoffmann: Die Integration Südosteuropas, S. 157.

¹⁷⁴ Vgl. Europäische Delegation in Albanien: Albania and the EU.

Staatsaufbau, sondern konzentrierte sich nun gezielt auf die Bereiche, die Albanien für die zukünftige Umsetzung des SAA und eine Annäherung an die EU stärken musste. Die vier Förderschwerpunkte des CARDS-Programms umfassten die Sektoren Justiz und Inneres, Bildung administrativer Kapazitäten, wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie demokratische Stabilisierung. Zudem wurden regionale Aktivitäten gefördert. Bis zum Ende seiner Laufzeit 2006 gingen 330 Millionen Euro Gesamtförderung an Albanien.¹⁷⁵

Im Zuge dieser Neuausrichtung veränderte sich auch das Rollenbild der EU in Albanien und sie entwickelte sich von einem wirtschaftsfördernden Akteur in Kooperation mit anderen internationalen Organisationen hin zu dem wichtigsten externen politischen Akteur.¹⁷⁶ Auf ihrem Gipfel von Thessaloniki 2003 bekräftigte die EU die Beitrittsperspektive von 2001. Im Folgejahr verabschiedete der Europäische Rat die erste Europäische Partnerschaft für Albanien, die 2006 und 2008 erneuert wurde. Im gleichen Jahr wurden die Verhandlungen über das SAA beendet und das Dokument unterzeichnet. Mit seiner Ratifizierung im Jahr 2009 hat dieser Vertrag das Handelsabkommen von 1992 sowie das Interimsabkommen über Handel und Handelsfragen aus dem Jahr 2006 abgelöst. Der SAA bildet seitdem die vertragliche Basis der gemeinsamen Beziehung. 2006 wurde ebenfalls die Visaliberalisierung mit dem Abschluss eines Rücknahmeabkom-

mens angestoßen. Darauf folgte die Unterzeichnung des Visae erleichterungsabkommens 2007 und dessen Inkrafttreten 2008. Der folgende gemeinsame Dialog führte 2010 zum Abschluss und setzte die Liberalisierung der Visabestimmungen offiziell in Kraft.¹⁷⁷

Ein wichtiger Schritt in der gemeinsamen Beziehung erfolgte 2009 mit der offiziellen Beantragung der Mitgliedschaft durch Albanien, kurz nach dem Inkrafttreten des SAA. Die innenpolitischen Rivalitäten und Konflikte hatten Albanien jedoch bis zu der ersten Stellungnahme der Kommission 2010 daran gehindert, die Beitrittskriterien in einem ausreichenden Maße zu erfüllen. Sie blieben auch ursächlich dafür, dass das Land die in der Stellungnahme der Kommission enthaltene Liste mit zwölf Reformbedingungen zwischen 2011 und 2012 trotz des Beschlusses eines nationalen Aktionsplans nicht erfüllen konnte. Zu den Anforderungen zählten unter anderem die Reform der öffentlichen Verwaltung und des Justizwesens, die stärkere Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität sowie die Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit und des Schutzes von Menschenrechten.¹⁷⁸ 2013 empfahl die Kommission dem Europäischen Rat die Verleihung des Kandidatenstatus, allerdings unter der Voraussetzung, dass noch immer ausstehende Reformen, insbesondere hinsichtlich der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität, umgesetzt würden. Der Rat folgte der Empfehlung insofern, als

¹⁷⁵ Vgl. Europäische Kommission: Multi-annual Indicative Planning Document 2009-2011, S.6.

¹⁷⁶ Vgl. Hoffmann: Die Integration Südosteuropas, S. 157 und 171.

¹⁷⁷ Vgl. Europäische Delegation in Albanien: Albania and the EU.

¹⁷⁸ Vgl. ebd.

dass er Albanien die Verleihung des Kandidatenstatus 2014 in Aussicht stellte. Dies eröffnete die Möglichkeit, zuvor eine weitere jährliche Evaluierung des Reformstatus durch die Kommission abwarten zu können. Da diese Einschätzung positiv ausfiel, ernannte der Rat Albanien am 27. Juni 2014 offiziell zum EU-Beitrittskandidaten.¹⁷⁹ Bis die Beitrittsverhandlungen eröffnet werden können, muss Albanien jedoch erst folgende fünf Reformprioritäten der EU erfüllen: (1) die Reform der öffentlichen Verwaltung hin zu mehr Professionalität und Entpolitisierung, (2) die Stärkung der Unabhängigkeit und Effizienz der Justiz, die Bekämpfung der (3) Korruption und (4) organisierten Kriminalität sowie (5) die Verbesserung des Menschenrechtsschutzes, insbesondere bezüglich der Roma-Minderheit.¹⁸⁰ Als zentrales Reformelement im gesamten Integrationsprozess sieht die EU die Rechtsstaatlichkeit Albaniens.¹⁸¹ Auch wenn Albanien also noch einen langen Reformprozess in der Annäherung an die EU durchlaufen muss, sind die Beziehung zwischen der EU und Albanien mittlerweile so weit gewachsen, dass das zukünftige Mitgliedsland schon jetzt an diversen EU-Programmen partizipiert. Diese sind: Erasmus+, Creative Europe, Employment and Social Innovation, Horizon 2020, Customs 2020, Fiscalis 2020 sowie das Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-

Sized Enterprises Programme.¹⁸² Ihren Förderansatz für Albanien Annäherungsprozess an die EU gestaltet die EU in Übereinstimmung mit der EU-internen Wachstumsstrategie Europe 2020 sowie den beiden regionalen Strategien für die adriatische und ionische Region¹⁸³ und für regionalen Wettbewerb und Wachstum, South East Europe 2020.¹⁸⁴

Zur Unterstützung Albaniens setzt die EU seit 2007 das IPA ein, welches damit das CARDS-Programm ablöst. In der ersten Förderphase zwischen 2007 und 2013 hat Albanien 594 Millionen Euro erhalten.¹⁸⁵ Diese sind auf die Sektoren Justiz und Inneres, Reform der öffentlichen Verwaltung, soziale Entwicklung, Transport, Umwelt und Klimawandel sowie ländliche Entwicklung und Agrarwesen aufgeteilt worden.¹⁸⁶ Mit dem IPA II, das die Förderperiode von 2014 bis 2020 abdeckt, verfolgt die EU eine breitere thematische Unterstützung und geht auf insgesamt acht Sektoren ein. Dabei wird die Förderung der drei letztgenannten Bereiche des IPA I weitergeführt. Neu hinzu kommen die Felder Demokratie und Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte, Wettbewerb und Innovation, außerdem Bildung, Beschäftigung und Sozialpolitik sowie

¹⁷⁹ Vgl. Europäische Kommission: Commission Staff Working Document. Albania 2015 Report, SWD(2015) 213 final, Brüssel 2015, S. 75, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_albania.pdf (31.07.2016).

¹⁸⁰ Vgl. Europäische Kommission: Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014, S. 19.

¹⁸¹ Vgl. Europäische Kommission: IPA Indicative Strategy Paper 2014-2020, S. 6.

¹⁸² Vgl. Europäische Kommission: Albania 2015 Report, S. 76.

¹⁸³ EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region, EU-SAIR

¹⁸⁴ Regional competitiveness and growth strategy, SEE 2020, vgl. Europäische Kommission: IPA Indicative Strategy Paper 2014-2020, S. 9.

¹⁸⁵ Vgl. Europäische Kommission: Albania 2015 Report, S. 76.

¹⁸⁶ Vgl. Europäische Kommission: Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA). Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2011-2013. Albania, Brüssel 2011, S. 13, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_albania_2011_2013_en.pdf (31.07.2016).

regionale und territoriale Kooperation. Hierfür hat die EU insgesamt 649,4 Mio. Euro vorgesehen. Die mit Abstand größte Förderung entfällt dabei mit 223,5 Mio. Euro auf den Sektor Demokratie und Regierungsführung. Der zweitstärkste Förderbereich ist Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte, gefolgt von Landwirtschaft und ländlicher Entwicklung als drittem Förderschwerpunkt.¹⁸⁷

Die demokratiefördernden Elemente des IPA I und II werden im folgenden Kapitel näher untersucht.

5. Die externe Demokratieförderung der EU in Albanien

Inwieweit konnte die EU im Laufe ihres Engagements mit Hilfe der von ihr angewandten Instrumente ihre Ziele bezüglich der Demokratisierung Albanien erreichen? Diese Fragestellung wird in der vorliegenden Arbeit fokussiert auf das Finanzierungsinstrument der EU-Erweiterungspolitik, das Instrument for Pre-Accession Assistance, ab seiner Einführung im Jahr 2007 bis 2015. Unter diesem Blickwinkel werden exemplarisch zwei Bereiche überprüft, deren Entwicklung grundlegende Voraussetzungen für eine Demokratisierung darstellen und damit zu den Prioritäten der EU-Förderung zählen: die Reform der öffentlichen Verwaltung und die Entwicklung der Zivilgesellschaft.

Wie die EU im Kontext der Erweiterungspolitik die demokratische Entwicklung dieser beiden Sektoren unterstützt, ist den landes-

spezifischen IPA-Dokumenten abzulesen. Die Jahresfinanzpläne beinhalten die verschiedenen Aktivitäten, die die EU innerhalb des Jahres ihrer Abfassung für ein Land initiiert hat. Diese orientieren sich an dem Unterstützungsbedarf, den das Land zur Erfüllung der EU-Beitrittskriterien aufweist. Die mit den Aktivitäten verbundenen Ziele und erwarteten Ergebnisse korrespondieren mit den Fortschrittsberichten der Kommission, die jeweils am Ende eines Jahres erscheinen und darstellen, wie weit das Land in der Erfüllung der Beitrittskriterien vorangeschritten ist. Die Bewertungen der Fortschrittsberichte tragen wiederum dazu bei, im je folgenden Jahr die Ziele der Jahresfinanzpläne anzupassen. So bedingen sich beide Dokumente gegenseitig. Wie ineinandergreifende Zahnräder sollen so Programm- und Kontrolldokumentationen die Entwicklungen eines Landes auf dem Weg zum EU-Beitritt lenken und voranbringen.

Um die Umsetzung der Ziele ihrer einzelnen IPA-Aktivitäten überprüfen zu können, benennt die EU bestimmte Indikatoren, die aus verschiedenen Quellen verifiziert werden können. Hierzu zählen unter anderem Evaluationsdokumente der Weltbank, des Kandidatenlandes selbst, der OECD und der UN. Ein wesentlicher Indikator in diesem Prozess sind ebenso die von der EU selbst formulierten Beitrittskriterien, die sich wiederum in den Fortschrittsberichten spiegeln. Hier wird deutlich, dass die Fortschrittsberichte eine der Quellen für die Überprüfung der Zielerreichungsindikatoren sind.¹⁸⁸ Da die Initiativen

¹⁸⁷ Vgl. Europäische Kommission: Instrument for Pre-accession Assistance. Albania – financial assistance under IPA II.

¹⁸⁸ Vgl. exemplarisch: Europäische Kommission: Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II) 2014-2020. IPA 2014 Action Programme for Albania. Support to Public Administration Reform, IPA 2014/032813.04 /AL/.

der Jahresfinanzpläne allerdings vielfach langfristiger Natur sind, lässt sich nicht zwingend ein Eins-zu-Eins-Abgleich beider Dokumente pro Jahr realisieren. Dennoch sind über einen längeren Zeitraum klar Tendenzen ablesbar, wie die folgende Untersuchung des europäischen Engagements in Albanien zeigt. Unterstützend werden für die Auswertung die Indizes der Bertelsmann Stiftung und der Organisation Freedom House in den korrespondierenden Kategorien hinzugezogen.

5.1 Die Reform der öffentlichen Verwaltung

Ein Rückgriff auf die fünf Arenen der Konsolidierung einer Demokratie im Zuge eines Transformationsprozesses verdeutlicht die Relevanz der öffentlichen Verwaltung für eine stabile Demokratie.¹⁸⁹ Eine nach demokratischen Leitlinien organisierte Staatsbürokratie bildet das administrative Rückgrat für die Arbeit der Regierung. Sie bietet einerseits den politischen Institutionen die notwendigen Kapazitäten für deren Ausgestaltung von Politik, das heißt auch von Reformprogrammen, und stellt andererseits die Ausführung und Umsetzung politischer Beschlüsse sicher. Gegenüber der Bevölkerung ermöglicht die Staatsverwaltung die Bereitstellung staatlicher Dienstleistungen sowie die Gewährung bürgerlicher Rechte.¹⁹⁰

Auch die EU räumt der demokratischen Entwicklung der öffentlichen Verwaltungen in

den Kandidatenländern einen hohen Stellenwert ein.

„[...] die Reform der öffentlichen Verwaltung [ist] ein Querschnittsthema von fundamentaler Bedeutung für den Erfolg der politischen und wirtschaftlichen Reformen und für die Umsetzung von EU-Regeln und Standards. Eine gut funktionierende öffentliche Verwaltung ist Voraussetzung für eine demokratische Regierungsführung und Rechenschaftspflicht.“¹⁹¹

Gelingt die Umsetzung der Reform sowohl auf nationaler wie auch auf lokaler Ebene, gewinnt die Verwaltung an Verlässlichkeit und Stabilität. Hierin liegen wichtige Grundlagen zum einen für die Fähigkeit Albaniens, die umfangreiche EU-Unterstützung während des Annährungsprozesses überhaupt annehmen und entsprechend umsetzen zu können und in der Folge die wachsenden Verantwortlichkeiten im Zuge dieses Prozesses zu erfüllen. Zum anderen sind diese Eigenschaften Voraussetzung für eine Steigerung von nationalen sowie ausländischen Investitionen, auf die Albanien in seiner Entwicklung zu modernen staatlichen und wirtschaftlichen Strukturen angewiesen ist.¹⁹²

Seitdem die EU in ihrer Erweiterungsstrategie von 2014-2015 die Förderung der Reform

Brüssel 2014, S. 7, unter: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/albania/ipa/2015/20160126-support-to-public-administration-reform.pdf> (31.07.2016).

¹⁸⁹ Siehe Kapitel 2.1: Der Transformationsprozess.

¹⁹⁰ Vgl. Hoffmann: Die Integration Südosteuropas, S. 44f.

¹⁹¹ Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie 2015, S. 11.

¹⁹² Vgl. Europäische Kommission: Reinforcing Public Administration Reform in the Enlargement Process, Brüssel 2014, S. 5, unter: <http://www.sigmaweb.org/publications/Final%20conference%20report%20-%20PAR%20conference%2012%20Nov%202014.pdf> (31.07.2016).

der öffentlichen Verwaltung (PAR) zu einer der Schwerpunktsäulen bestimmt hat, gliedert sie ihre Herangehensweise in drei Elemente. Das erste Element umfasst die Strukturierung der PAR in die folgenden sechs Kernbereiche: In dem Bereich (1) ‚strategic framework for public administration reform‘ fordert die EU eine umfassende nationale Reformstrategie der öffentlichen Verwaltung Albaniens ein, da zur Erreichung der EU-Standards eine tiefgreifende Reform des gesamten Staatsapparats notwendig ist. Das Feld (2) ‚policy development and coordination‘ adressiert die Kapazitäten und Fähigkeiten der Verwaltung zur Planung, Entwicklung, Koordinierung und Implementierung von politischen Programmen und Strategien. Ein weiterer Baustein der Verwaltungsreform ist (3) ‚public service and human resource management‘. Hier zielt die Förderung der EU auf die Qualität des öffentlichen Dienstes und des Personalmanagements ab und fördert deren Niveau hin zu einem modernen Staatsapparat, frei von politischer Einflussnahme und Korruption. Da in einem demokratisch organisierten Regierungssystem auch innerhalb der Verwaltungsorganisation eine ausreichende demokratische Legitimität bestehen muss, bezieht sich der Bereich (4) ‚accountability‘ auf die Transparenz der Staatsverwaltung und den öffentlichen Zugang zu Informationen sowie auf die Funktionsfähigkeit entsprechender Kontrollinstanzen. Das Reformelement (5) ‚service delivery‘ umfasst die effiziente und effektive Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen für Bürger und Unternehmen durch eine serviceorientierte Verwaltung. (6) ‚Public financial ma-

agement‘ bildet den letzten Bestandteil der Reform der öffentlichen Verwaltung und fordert eine transparente Finanzplanung und einen nachhaltigen Umgang mit dem vorhandenen Budget.¹⁹³

Die EU gibt diese sechs Kernbereiche den Beitrittskandidaten zur Strukturierung ihrer nationalen Reformstrategien an die Hand. Parallel übernimmt die EU diese Aufschlüsselung für ihre eigenen Fortschrittsberichte.¹⁹⁴ Sowohl die Kandidatenländer als auch die EU-Kommission können dabei auf die „Principles of Public Administration“¹⁹⁵ zurückgreifen, die die EU zusammen mit der OECD in der SIGMA-Initiative (Support for Improvement in Governance and Management)¹⁹⁶ entwickelt hat. In diesem Katalog werden die Mindestanforderungen definiert, die eine öffentliche Verwaltung in den sechs Bereichen nach den Grundlagen des Good Governance-Ansatzes erfüllen muss. Diese dienen einerseits als Richtschnur für die Gestaltung der Reformen, andererseits bieten sie ein klares Kontrollraster für die Bewertung des Reformfortschrittes.

Die vorliegende Untersuchung beschränkt sich bewusst auf die Kernbereiche der Staatsverwaltung und auf die öffentliche

¹⁹³ Vgl. SIGMA: The Principles of Public Administration, Paris 2014, S. 9, 19, 42, 58, 67 und 75, unter: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Nov2014.pdf> (31.07.2016).

¹⁹⁴ Dies ist ab den Fortschrittsberichten des Jahres 2015 der Fall.

¹⁹⁵ Vgl. SIGMA: The Principles of Public Administration.

¹⁹⁶ Die gemeinsame Initiative wurde 1992 gegründet. Sie zielt auf die Stärkung der Grundlagen für eine verbesserte Regierungsführung durch den Aufbau von Kapazitäten im öffentlichen Sektor, die Stärkung der horizontalen Regierungsführung und die Gestaltung und Umsetzung von öffentlichen Verwaltungsreformen. SIGMA ist in den Ländern der Europäischen Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik aktiv, vgl. SIGMA: SIGMA at a glance, unter: <http://www.sigmaweb.org/about/> (31.07.2016).

Verwaltung Albaniens im engeren Sinne, somit auf die Organisation, Arbeitsweise, Leistungsfähigkeit und Kontrolle des öffentlichen Dienstes (Bereiche eins bis fünf) in den Institutionen und Verwaltungsorganen, die unmittelbar mit der Gestaltung und Durchführung des Integrationsprozesses in die Europäische Union betraut sind.

Mit dem zweiten und dritten Element ihrer Herangehensweise bindet die EU die Reform der öffentlichen Verwaltung in die Reformagenda des Integrationsprozesses ein. Mit der Bildung von PAR-Sondergruppen für jedes Erweiterungsland bildet sie eine bilaterale Plattform für einen strukturierten politischen Dialog, der die Reform der öffentlichen Verwaltung nachhaltig voranbringen soll. Anschließend wird auf die Dialogergebnisse in den Beitrittsverhandlungen bzw. den Stabilisations- und Assoziierungsräten Bezug genommen. Auf diese Weise will die EU eine gesteigerte politische Aufmerksamkeit für die Reform der öffentlichen Verwaltung sicherstellen.¹⁹⁷

Analog zu dem zuvor dargestellten EU-Ansatz werden die in den IPA-Dokumenten enthaltenen Förderaktivitäten in der Untersuchung dieser Arbeit ebenfalls den Reformbereichen eins bis fünf zugeordnet. So kann herausgearbeitet werden, in welchen Bereichen die Förderschwerpunkte der EU liegen und wie sich die Förderung in den verschiedenen Bereichen während der Laufzeit des IPA entwickelt hat. Untersucht werden dabei sowohl die indikativen IPA-

Mehrjahresprogramme als auch die einzelnen Jahresprogramme und die für die PAR relevanten Projekt- beziehungsweise Aktionsdokumente.

Die einzelnen Förderungen für PAR innerhalb der IPA-Dokumente lassen sich den Sektoren ‚political requirements‘, ‚political criteria‘, ‚public administration reform‘ sowie ‚democracy and governance‘ zuordnen. Weitere Förderungen kommen aus den Sektoren ‚ability to assume the obligations of membership‘ sowie ‚other horizontal issues‘ beziehungsweise ‚horizontal activities‘.

Verwaltungsreform I: Strategic Framework

Den ersten Bereich der Verwaltungsreform, ‚strategic framework‘, bezeichnet der amtierende Kommissar für Nachbarschaft und Erweiterung, Johannes Hahn, als „most crucial area, providing the necessary basis for the rest“¹⁹⁸.

Unter dem Dach der übergeordneten ‚National Strategy for Development and Integration‘ entwickelt die albanische Regierung fortschreitend spezifische Reformstrategien für die verschiedenen Sektoren, die für die EU-Integration angepasst werden müssen. Für die Reform der öffentlichen Verwaltung hat sie eine erste Reformstrategie für die Jahre 2009 bis 2013 verabschiedet, die auf die Entwicklung einer nachhaltigen, professionellen und effektiven Verwaltung mit transparenten Entscheidungsstrukturen und öffentlicher Rechenschaftspflicht zielt.

¹⁹⁷ Diese beiden Elemente liegen nicht im Untersuchungsbereich der vorliegenden Arbeit, vgl. Europäische Kommission: Reinforcing Public Administration Reform, S. 7f.

¹⁹⁸ Europäische Kommission: Reinforcing Public Administration Reform, S. 6.

Zu dieser Strategie findet sich nur geringe Resonanz in den IPA I-Dokumenten der EU. 2008 bezieht die EU ihr Förderprojekt „Support to Civil Service Reform“ auf die nationale Reformstrategie und sieht dessen Förderziele als Unterstützung für den in diesem Jahr stattfindenden Formulierungsprozess der Strategie durch das Department of Public Administration (DoPA).¹⁹⁹ Dabei richtet sich die EU-Unterstützung nicht direkt an die tatsächliche Erstellung der Reformstrategie, sondern sieht allgemein eine Verbesserung der Management-Kapazitäten des DoPA vor, weshalb diese Maßnahme in der IPA-Untersuchung der vorliegenden Arbeit dem Bereich (3) ‚public service and human resources management‘ zugeordnet wird. In ihrem IPA Mehrjahresprogramm für die Jahre 2011 bis 2013 erwartet die EU als eines der Förderergebnisse eine Verbesserung der strategischen Planungsfähigkeit Albanien und eine bessere Anbindung der Strategievorhaben an die mittelfristige Finanzplanung, ohne an dieser Stelle auf konkrete Förderaktivitäten zur Erreichung dieses Ziels einzugehen. Eine konkrete Förderaktivität mit direktem Bezug zu der nationalen Reformstrategie ist nur in dem IPA-Projekt „Support to Civil Service Reform“ des Jahres 2012 zu finden. Mittlerweile befindet sich Albanien in der Implementierungsphase seiner nationalen Reformstrategie und die IPA-Unterstützung soll bei der Umsetzung der einzelnen Reformvorhaben helfen. Da es sich hierbei um stärkere Managementfähigkeiten des öffentli-

¹⁹⁹ Vgl. Europäische Kommission: IPA 2008 National Programme for Albania. Support to Albanian Department of Public Administration, Brüssel 2008, S. 5f, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/albania/ipa/2008/03_ipa_2008_civil_service_reform_en.pdf (31.07.2016).

chen Dienstes und die Übernahme entsprechender Gesetze handelt, werden diese Förderziele ebenfalls dem dritten Reformbereich zugeordnet.²⁰⁰ Insgesamt hat die Förderung des Bereichs (1) aus den Mitteln des IPA I somit nur eine indirekte Unterstützung der Reformstrategie geboten, indem die Kapazitäten der erstellenden Behörde und die Inhalte der Strategie, nicht jedoch die eigentliche Strategieentwicklung, gefördert wurden. Das erwartete Ergebnis aus dem IPA-Mehrjahresprogramm 2011 bis 2013 wird also nur mittelbar in konkreten Maßnahmen verfolgt.

In den Dokumenten des IPA II erfährt die nationale PAR-Strategie mehr Aufmerksamkeit und die EU-Förderung dieses Bereichs lässt sich genauer herauslesen. Für die Erstellung der zweiten nationalen Reformstrategie für den Zeitraum 2015 bis 2020 hat Albanien 2014 Unterstützung im Rahmen der SIGMA-Initiative erhalten.²⁰¹ In der Kooperation zwischen der EU und der OECD stellt letztere Organisation vornehmlich die praktische technische Unterstützung und Beratung durch Experten für die Formulierung der Strategie bereit, während die EU hauptsächlich an der Finanzierung beteiligt ist.²⁰² Diese wird jedoch nicht aus Mitteln des IPA bestritten. Ein weiteres Förderziel des IPA II sieht den Ausbau von Kapazitäten der Regierungsinstitutionen vor, die die Reform der öffentlichen Verwaltung umsetzen müssen.

²⁰⁰ Vgl. Anhang, Tab. 1.1: IPA-Förderung der Reform der Öffentlichen Verwaltung in Albanien 2007 – 2015, Bereich 1: Strategic framework.

²⁰¹ Vgl. Europäische Kommission: IPA 2014 Action Programme for Albania. Support to Public Administration Reform, S. 5.

²⁰² Vgl. SIGMA: SIGMA at a glance.

Das spezifische Förderziel „improve planning and coordination to draft government strategic documents“²⁰³ liegt in der Schnittmenge mit dem PAR-Bereich (2) ‚policy development‘. Damit zielt die EU mit dem IPA II ab dem Jahr 2015 im PAR-Bereich (1) ‚strategic framework‘ vornehmlich auf die Schaffung der geeigneten Rahmenbedingungen für die Erstellung und Implementierung der Reformstrategie.

Im Abgleich der erwarteten IPA-Ergebnisse mit den Fortschrittsberichten der EU-Kommission thematisieren die Berichte der Jahre 2008 bis 2010 die Entwicklung der Reformstrategie und kritisieren notwendige Gesetzesänderungen und Defizite in der Umsetzung. Ein direkter Bezug zu den IPA-Programmen 2008 und 2012 lässt sich nicht erkennen. In den Fortschrittsberichten 2014 und insbesondere 2015 spiegelt sich dagegen die Aufmerksamkeitssteigerung für diesen Sektor wider, die auch schon in der IPA-Förderung erkennbar ist. Die Kommission wertet die Annahme des zweiten Reformprogramms als wichtigen Fortschritt in einem der PAR-Prioritätsbereiche. Hier ist allerdings zu bedenken, dass die EU an der Erstellung des Programms nur indirekt im Rahmen der SIGMA-Initiative und somit außerhalb des IPA-Budgets beteiligt war. Des Weiteren bedürfen die Umsetzungskapazitäten der betroffenen Institutionen, insbesondere hinsichtlich des Monitorings, weiterer Stärkung.

²⁰³ Europäische Kommission: Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II) 2014-2020. IPA 2015 Action Programme for Albania. Sector Reform Contract for Public Administration Reform, Brüssel 2015, S. 12, unter: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/albania/ipa/2015/ipa-2015-038715.01-al-sector-reform-contract-for-public.pdf> (02.08.2016).

Damit wurde auch ein weiteres Förderziel des IPA 2015 bisher noch nicht hinreichend erfüllt.²⁰⁴ Die Aussagekraft des jüngsten Fortschrittsberichts aus dem Jahr 2015 bleibt an dieser Stelle somit eingeschränkt und die weitere Entwicklung abzuwarten.

Verwaltungsreform II: Policy Development

Dem zweiten Reformbereich der öffentlichen Verwaltung, ‚policy development‘, lassen sich mit Ausnahme der Jahre 2011 und 2012 kontinuierlich Fördermaßnahmen der IPA-Programme zur Verbesserung der Fähigkeiten der albanischen Behörden in der Planung, Entwicklung, Koordinierung und Umsetzung von politischen Programmen und Reformstrategien zuordnen. Im Vordergrund der EU-Förderung stehen dabei über alle Jahre hinweg der Aufbau und die Stärkung technischer und administrativer Kapazitäten.

In den Programmen des IPA I dient der Kapazitätsausbau hauptsächlich der Stärkung der Strukturen, die für den Integrationsprozess in die EU benötigt werden. Inhaltlich betrifft dies im Zeitraum von 2007 bis 2013 vor allem die Implementierung des Stabilisation and Association Agreements und die Angleichung nationaler Gesetze an den Acquis der EU. Adressiert werden hierfür insbesondere das Ministerium für Europäische Integration, aber auch weitere beteiligte Ministerien und Behörden sowohl auf nationaler als auch auf lokaler Ebene. Dabei sollen nicht nur die einzelnen Institutionen selbst

²⁰⁴ Vgl. Anhang, Tab. 1.2: EU-Fortschrittsberichte zur Reform der Öffentlichen Verwaltung in Albanien 2007 – 2015, Bereich 1: Strategic framework.

gestärkt, sondern auch ihre Kooperation untereinander verbessert werden.

Ab 2013 findet die Implementierung des SAA keine Erwähnung mehr in den IPA-Programmen. Im Übergang zu der Förderung durch das IPA II ab dem Jahr 2014 verschiebt sich der Fokus der EU auf die notwendigen administrativen Kapazitäten für die Begleitung zukünftiger Beitrittsverhandlungen und die vollständige Übernahme des Acquis. Zudem ist eine qualitative Steigerung in den EU-Förderzielen erkennbar, denn diese verbleiben nicht länger bei der grundsätzlichen Schaffung notwendiger Kapazitäten, sondern benennen nun auch einen höheren Reifegrad von Projekten und Sektorprogrammen, die durch die albanischen Behörden im Zuge des Integrationsprozesses entwickelt werden sollen. Nur bei einer ausreichenden Qualität und Belastbarkeit kann die EU auf diese nationalen Vorhaben aufbauen und sie in ihre zukünftigen Förderaktivitäten einbeziehen. Auch in der Formulierung von Gesetzesentwürfen und der Politikgestaltung soll die albanische Administration Fortschritte hin zu einer inklusiven, partizipatorischen und faktenbasierten Arbeitsweise erzielen.²⁰⁵

Ähnlich wie die IPA-Förderungen den Aufbau von Kapazitäten priorisieren, konzentrieren sich auch die Fortschrittsberichte der EU-Kommission auf den funktionalen Zustand und die Organisation der Verwaltung. In den Jahren 2011 bis 2014 hat Albanien wichtige Fortschritte in der Annahme von Gesetzen und Anweisungen machen können, die die

Funktionsweise und Arbeitsabläufe der Institutionen in der Politikgestaltung verbessern sollen. Dementsprechend stellt die EU in ihrem Bericht von 2015 fest: „Albania has the legal framework and institutional structures in place to ensure a good policymaking system“²⁰⁶. Zwar bestehen noch immer Schwächen in der vollständigen Implementierung aller Vorschriften, doch insgesamt entwickeln sich die legislativen Rahmenbedingungen entsprechend der IPA-Ziele. Eine vollständige Stärkung der Kapazitäten kann jedoch noch nicht verzeichnet werden; insbesondere hinsichtlich der personellen Kapazitäten besteht weiterer Handlungsbedarf, um die erwarteten Ergebnisse der IPA-Förderung zu erreichen.²⁰⁷ Inwieweit die albanische Verwaltung inhaltlich die erhoffte Leistungssteigerung bei der Formulierung von Gesetzesentwürfen und Programmen erbringen kann, bleibt zum jetzigen Zeitpunkt noch abzuwarten. Die entsprechenden IPA-Ziele haben sich bisher noch nicht in den Fortschrittsberichten der letzten Jahre niedergeschlagen.

Verwaltungsreform III: Public Service and Human Resources Management

Der dritte Förderbereich ‚public service and human resources management‘ umfasst die personellen Grundlagen zur Umsetzung der Strategie und zur Ausführung jeglicher Verwaltungshandlungen. Quasi als Herzstück einer öffentlichen Verwaltung ist dieser Be-

²⁰⁵ Vgl. Anhang, Tab. 2.1: IPA-Förderung der Reform der Öffentlichen Verwaltung in Albanien 2007 – 2015, Bereich 2: Policy development and coordination.

²⁰⁶ Europäische Kommission: Albania 2015 Report, S. 10.

²⁰⁷ Vgl. Anhang, Tab. 2.2: EU-Fortschrittsberichte zur Reform der Öffentlichen Verwaltung in Albanien 2007 – 2015, Bereich 2: Policy development and coordination.

reich von entscheidender Bedeutung für das Funktionieren einer professionellen und effizienten Administration. Entsprechend häufig lassen sich IPA-Förderaktivitäten diesem Bereich zuordnen. Er findet Bezug in allen Mehrjahresprogrammen sowie außer 2009 und 2011 in allen Jahresprogrammen. Unter dem Titel „Support to civil service reform“ gehen in den Jahren 2008 und 2012 zudem eigene IPA-Förderprojekte nochmals verstärkt auf die Entwicklung des öffentlichen Dienstes ein. Bleiben der erste Mehrjahresentwurf (2007-2009) und das erste Jahresprogramm (2007) des IPA I noch wenig konkret, beziehungsweise tangieren den Bereich als Querschnittsthema im Zusammenhang mit good governance und dem Kampf gegen Korruption, zeigen die IPA-Dokumente ab dem Jahr 2008 klare Förderziele und -erwartungen. Dabei fallen einige Schlagworte auf, die von nun an in jedem IPA-Programm Erwähnung finden: So soll der öffentliche Dienst vor allem professionalisiert und entpolitisiert werden. Für die Praxis der Stellenvergabe zielen die IPA-Förderungen auf die Anwendung professioneller Kriterien für die Laufbahnentwicklung, auf die Achtung des Leistungsprinzips sowie auf transparente Verfahren bei der Einstellung, Beurteilung, Beförderung und Entlassung von öffentlichen Bediensteten. Das langfristige Ziel ist ein unparteiischer, unabhängiger und effizienter Verwaltungsapparat.²⁰⁸

Zur Unterstützung dieser Entwicklung adressiert die IPA-Förderung das Department for

Public Administration, dessen Managementfähigkeiten und -kapazitäten gestärkt werden sollen. Zudem wird das DoPA bei der Implementierung des rahmengebenden Gesetzes für den öffentlichen Dienst (civil service law) unterstützt, welches die zuvor genannten Schlagworte und Prozeduren rechtlich verankert. Die Etablierung der neuen Verfahrensregeln soll durch entsprechendes Training der Staatsbediensteten sichergestellt werden. Insgesamt fällt die Differenzierung zwischen Maßnahmen des IPA I und des IPA II nicht so deutlich aus, wie es in anderen PAR-Bereichen der Fall ist und das Engagement der EU bleibt weitgehend konstant, sowohl inhaltlich als auch im Umfang. Dennoch lassen sich ab 2014 Ansätze einer Weiterentwicklung erkennen. So wird die neu entwickelte Albanian School for Public Administration anstelle des bisherigen Training Institute for Public Administration angesprochen. Die Implementierung des wichtigen Gesetzes für den öffentlichen Dienst ist so weit vorangeschritten, dass nun das entsprechende Sekundärrecht bedacht wird. Als neues Förderelement kommt die Entwicklung des Personalinformationssystems hinzu, mit dem das Personalmanagement des DoPA verbessert werden soll.²⁰⁹

Die Entwicklung des dritten PAR-Bereichs wird mit Abstand am häufigsten in den Fortschrittsberichten der Kommission thematisiert. Daran lässt sich einerseits die Relevanz des Bereichs für die Annäherung an die EU-Strukturen erkennen, andererseits der anhaltend hohe Reformbedarf der bestehenden Strukturen und Verhaltensweisen, auf den

²⁰⁸ Vgl. Anhang, Tab. 3.1: IPA-Förderung der Reform der Öffentlichen Verwaltung in Albanien 2007 – 2015, Bereich 3: Public service and human resources management.

²⁰⁹ Vgl. ebd.

die albanische Regierung nur langsam reagiert. Indem die Fortschrittsberichte ebenfalls die Schlüsselbegriffe der IPA-Förderung enthalten, lassen sich die Entwicklungen der jeweiligen Elemente gut nachvollziehen. Darin, dass die EU-Kommission insbesondere bis einschließlich 2012 wiederholend auf bestehende Defizite hinweist, zeigt sich, dass die Anreize seitens der EU bei diesen für sie so wesentlichen Reformelementen nur schwach wirken, um Albanien zu nachhaltigen Veränderungen zu bewegen. Zuletzt hatten die Parlamentswahlen von 2013 umfassende politisch motivierte Personalwechsel und Neustrukturierungen zur Folge. Erst unter der neuen Regierung kann Albanien leichte Fortschritte im Sinne der IPA-Förderziele nachweisen. So gewinnt das DoPA langsam an Autorität, wird in seiner Arbeitsweise transparenter und bringt die Implementierung wichtiger Gesetze voran. Hierzu zählt vor allem das Gesetz für den öffentlichen Dienst, das 2012 in einer Neufassung verabschiedet worden ist. 2013 ist es angenommen worden, 2014 in Kraft getreten und in der Folge hat es mit mehreren offenen Ausschreibungsverfahren bereits erste Anzeichen für eine transparentere und leistungsorientiertere Stellenvergabe gegeben – allerdings trifft dies noch nicht auf alle Verwaltungsinstitutionen zu. Trotz Schwächen in der Vergütung und Bewertung von Leistungen und Stellenprofilen haben das Leistungsprinzip sowie professionelle Kriterien für die Laufbahnentwicklung an Gewicht gewinnen können. Auch der hohe Anteil zeitlich befristeter Stellen hat sich nach einer entsprechenden Anweisung durch den Pre-

mierminister von 2010 in den letzten Jahren deutlich zurück entwickelt.²¹⁰

Dass der IPA Sector Reform Contract von 2015 noch immer umfangreiche Reformexpectations unter Verwendung der zuvor herausgefilterten Schlagworte an Albanien stellt, zeigt, wie weit der öffentliche Dienst und das Personalmanagement noch über die bisherigen ersten Reformfolge hinaus professionalisiert werden müssen – trotz des umfangreichen Förderengagements der EU von Beginn der IPA-Laufzeit an. „Clear political commitment to public administration reform at the highest political level [...] will be crucial“²¹¹, wie der EU-Erweiterungskommissar Johannes Hahn betont. Vor diesem Hintergrund bleibt abzuwarten, ob die bislang erreichten Fortschritte auch nach einem möglichen Machtwechsel bei den nächsten Wahlen 2017 bestehen bleiben beziehungsweise fortgeführt werden. Dabei wird es vor allem darauf ankommen, ob die bisher fest im politischen System Albaniens etablierten politisch motivierten Personalwechsel und intransparenten Stellenvergaben ausbleiben.

Verwaltungsreform IV: Accountability

Die Rechenschaftspflicht der öffentlichen Verwaltung wird dem vierten Reformbereich der öffentlichen Verwaltung, ‚accountability‘, zugeordnet. Die Untersuchung der IPA-Dokumente zeigt, dass diesem Bereich bis-

²¹⁰ Vgl. Anhang, Tab 3.2: EU-Fortschrittsberichte zur Förderung der Reform der Öffentlichen Verwaltung in Albanien 2007 – 2015, Bereich 3: Public service and human resources management.

²¹¹ Europäische Kommission: Reinforcing Public Administration Reform, S. 8.

her nur ein untergeordneter Stellenwert in den Förderaktivitäten der EU zukommt. Die Bezüge des IPA I bestehen hauptsächlich in den breit angelegten Mehrjahresprogrammen und verbleiben sehr knapp und unkonkret. Zielbeschreibungen wie „accountable [...] civil service“²¹² oder „internal control mechanisms introduced“²¹³ legen nahe, dass die EU von der Gesamtwirkung ihrer IPA-Förderung zwar Nebeneffekte für eine verbesserte Rechenschaftslegung der albanischen Verwaltung erwartet, diesen Bereich aber nicht gezielt unterstützt. Neben dem Ausschuss für den öffentlichen Dienst wird zunächst das albanische Parlament als Kontrollinstitution für die öffentliche Verwaltung gefördert. Ab 2013 kommen auch das Ministerium für Europäische Integration und an dem Prozess beteiligte Fachministerien hinzu. Mit Einsetzen des IPA II nimmt das Förderengagement der EU zu. Während die IPA-Erwartungen für 2015 zwar wieder sehr offen gehalten sind – „enhance accountability of public administration“²¹⁴ – bieten die Förderbestimmungen des Jahres 2014 die bislang konkretesten Inhalte. Nun bezieht die EU auch dritte Institutionen in die Aufsichtspflicht mit ein, wie den Ombudsmann, die Verwaltungsgerichte sowie den Kommissar für die Aufsicht des öffentlichen Dienstes, der ab 2014 den Ausschuss für den öffentlichen Dienst ersetzt. Mit diesen Kontrollinstanzen sollen die Rechte der Bür-

ger auf eine gute Verwaltung und auf den Zugang zu Informationen erfüllt werden.²¹⁵

Im Gegensatz zu der geringen IPA-Förderung fällt auf, dass die Fortschrittsberichte diesen Bereich deutlich ausführlicher thematisieren. 2008 stellt die EU-Kommission das Fehlen wirksamer Rechenschaftsmechanismen der öffentlichen Verwaltung fest. Ausgehend von diesem geringen Niveau blickt sie in den folgenden Stellungnahmen vor allem auf den Aufbau von Kontrollinstitutionen. Der bereits bestehende Ausschuss für den öffentlichen Dienst hat sich zwar zum wichtigsten Aufsichtsgremium entwickelt, hat aber trotz der ab 2007 einsetzenden IPA-Unterstützung anhaltende Schwierigkeiten bei der Benennung seiner Mitglieder und der Durchsetzung seiner Entscheidungen gegenüber den von ihm untersuchten Verwaltungsbehörden. Ob der Aufsichtskommissar für den öffentlichen Dienst mit seinen Berichten ab 2015 mehr Achtung finden wird, zeichnet sich zunächst noch nicht ab. Verwaltungsgerichte zur Überprüfung administrativer Entscheidungen bestehen erst seit 2013 als aktive Institutionen und werden in ihrer Aufsichtsfunktion bisher noch durch einen hohen Rückstau an offenen Fällen sowie einer zu geringen Umsetzung ihrer Beschlüsse eingeschränkt. Eine Kontrolle der Verwaltung durch die Position des Ombudsmanns ist seit 2010 gegeben. Auch wenn bei dieser Institution noch Defizite hinsichtlich Kompetenzen, Ressourcen und politischer Unterstützung bestehen, entwickelt sich des-

²¹² Europäische Kommission: IPA. Multi-annual Indicative Planning Document 2011-2013, S.18.

²¹³ Europäische Kommission: IPA. Multi-annual Indicative Planning Document 2009-2011, S. 14.

²¹⁴ Europäische Kommission: Sector Reform Contract for Public Administration Reform 2015, S. 12.

²¹⁵ Vgl. Anhang, Tab. 4.1: IPA-Förderung der Reform der Öffentlichen Verwaltung in Albanien 2007 – 2015, Bereich 4: Accountability.

sen Aufsichtskraft weitgehend positiv. Im Unterschied zu den vorangegangenen Jahren bezieht der Fortschrittsbericht von 2015 erstmals die Außenwirkung der Rechenschaftspflicht der öffentlichen Verwaltung mit ein und thematisiert nun die Rechte der Bürger auf eine gute Verwaltung und Informationszugang sowie auf Schadenersatzansprüche bei Fehlentscheidungen der Verwaltung.²¹⁶

In der Gesamtentwicklung konnte Albanien Kontrollmechanismen für die Rechenschaftslegung der öffentlichen Verwaltung zwar etablieren, ihre vollständige Wirksamkeit konnten diese aber noch nicht entfalten. Sofern die IPA-Ziele weiterhin unkonkret in einer Steigerung oder Verbesserung der Rechenschaft liegen, befindet sich Albanien also auf einem guten, wenn auch noch langen, Weg.

Verwaltungsreform V: Service Delivery

Der fünfte Reformbereich der öffentlichen Verwaltung, ‚service delivery‘, hat zusammen mit dem vorangegangenen Bereich ‚accountability‘ bisher die geringste IPA-Förderung erhalten. In der ersten IPA-Phase wird das Ziel einer serviceorientierten und effizienten öffentlichen Verwaltung in den indikativen Mehrjahresprogrammen von 2007-2009 sowie 2009-2011 angegeben. Lediglich eines der detaillierter ausgerichteten Förderprojekte aus dem Jahr 2009 fasst die Stärkung der technischen Elemente dieses Bereichs in die

Zielsetzung mit ein und thematisiert die Bündelung von Informationssystemen sowie den Datenschutz. Die Stärkung dieses Verwaltungsbereichs wird also von Beginn des IPA an in der Gesamtförderung mitgetragen, stellt für das IPA I jedoch noch keine Priorität für eine intensive Förderung dar. Dies ändert sich mit Einführung des IPA II.

Der aktuelle Mehrjahresplan von 2014-2020 sieht eine Stärkung der Kapazitäten vor. Dieses Ziel wird in den Jahresprogrammen für 2014 und 2015 konkreter ausgestaltet. Während 2014 erneut die technischen Kapazitäten für IT-Komponenten sowie die Vereinfachung von Prozessen im Vordergrund stehen, sollen diese seit letztem Jahr stärker auf die Bedürfnisse der Bürger und Unternehmen ausgerichtet werden.²¹⁷

Dass der fünfte PAR-Bereich erst ab 2014 stärker in den Förderfokus rückt, wird auch durch die Fortschrittsberichte gestützt, die erst in den letzten beiden Jahren konkret auf die Dienstleistungserbringung der öffentlichen Verwaltung eingehen. Zwar hat Albanien bis zum Ende des Untersuchungszeitraums der letzten EU-Stellungnahme bereits in einigen Bereichen Fortschritte erzielen können, darunter in der Vereinfachung von Prozessen und in der Ausweitung des Angebots des Portals ‚e-Albania‘. Bisher wird die Verwaltungsleistung innerhalb des fünften PAR-Bereichs insgesamt jedoch nur als moderat zufriedenstellend eingeschätzt und bedarf noch weiterer Verbesserungen, bis die

²¹⁶ Vgl. Anhang, Tab. 4.2: EU-Fortschrittsberichte zur Reform der Öffentlichen Verwaltung in Albanien 2007 – 2015, Bereich 4: Accountability

²¹⁷ Vgl. Anhang, Tab. 5.1: IPA-Förderung der Reform der Öffentlichen Verwaltung in Albanien 2007 – 2015, Bereich 5: Service Delivery.

IPA-Erwartungen als erfüllt angesehen werden können.²¹⁸

Verwaltungsreform in Albanien – Ergebnisse

Zusammenfassend lassen sich mit Blick auf die Gesamtförderung des IPA für die Reform der öffentlichen Verwaltung folgende Erkenntnisse gewinnen: Obwohl die EU den ersten PAR-Bereich ‚strategic framework‘ als den wichtigsten bezeichnet, erhalten die Sekoren (2) ‚policy development‘ und (3) ‚public service and human resources management‘ die größte IPA-Förderung. Diese beiden Bereiche liegen also klar im Fokus, da hier zunächst die Grundvoraussetzungen für eine stabile und gut funktionierende Verwaltung geschaffen und ein ausreichendes Leistungsvermögen in den Prioritätsbereichen für eine EU-Integration hergestellt werden müssen. Dementsprechend erhalten die Bereiche (4) ‚accountability‘ und (5) ‚service delivery‘ bisher noch die geringste IPA-Unterstützung und gewinnen erst mit Voranschreiten der PAR langsam an Aufmerksamkeit.

Mit Einführung des IPA II verstärkt die EU ihr Engagement in allen fünf PAR-Bereichen. Die Bereiche (1), (4) und (5) erfahren ab 2014 eine Steigerung im Umfang der EU-Förderung, während in den Schwerpunktbereichen (2) und (3) eine Steigerung in der Qualität der erwarteten Reformergebnisse zu erkennen ist. Diese Entwicklung korrespondiert zum einen mit der gestiegenen Bedeutung, die die EU der PAR in der Erweite-

rungsstrategie für die Jahre 2014-2015 als einer von drei Säulen einräumt. Zum anderen entspricht sie dem Voranschreiten Albaniens auf dem Weg des EU-Integrationsprozesses und der Verleihung des Kandidatenstatus in 2014.

Insgesamt ist die Zielgebundenheit der EU-Förderung im PAR-Bereich (2) am stärksten ersichtlich, da alle Ziele und erwarteten Ergebnisse der IPA-Förderungen auf einen zukünftigen EU-Beitritt Albaniens ausgerichtet sind. Die EU trägt im Rahmen der IPA-Förderung also nicht nur zu einer funktionalen und effektiven Verwaltung bei, die unabhängig von einem möglichen EU-Beitritt des Landes gedacht wird. Vielmehr fördert sie gezielt die notwendigen Strukturen und Kapazitäten, die das Land während des Integrationsprozesses braucht. Damit erfüllt sie deutlich den Sinn und Zweck des IPA. Da der Reformbedarf des gesamten Verwaltungsapparats in Transformationsländern wie Albanien jedoch hoch ist, birgt dieser Förderfokus auf eine schnelle Entwicklung bestimmter Verwaltungselemente allerdings die Gefahr, dass für die EU-Integration weniger relevante Bereiche im nationalen Reformprozess vernachlässigt werden oder Anpassungen nach dem offiziellen Erreichen eines Reformziels nicht nachhaltig verankert werden.

Betrachtet man in den EU-Fortschrittsberichten die Entwicklung der Verwaltungsreform während der gesamten IPA-Laufzeit von 2007 bis 2015, entwickeln sich alle fünf PAR-Bereiche in der Tendenz entsprechend der IPA-Erwartungen, wenn auch langsam und mit anhaltenden Defiziten

²¹⁸ Vgl. Anhang, Tab. 5.2: EU-Fortschrittsberichte zur Reform der Öffentlichen Verwaltung in Albanien 2007 – 2015, Bereich 5: Service Delivery.

bei einigen Kernproblemen. Nach einer Stabilisierung in den Jahren 2007 und 2008 folgten 2009 und 2010 erste kleine Fortschritte, die 2011 zunächst durch einen Stillstand der Reform zum Erliegen kommen. 2013 gelingt Albanien mit der Annahme des Gesetzes für den öffentlichen Dienst wieder ein wichtiger Reformersfolg, auf den weitere kleine Fortschritte im nächsten Jahr folgen, so dass die EU-Kommission die albanische Verwaltung im Jahr 2015 als „moderately prepared“²¹⁹ einstuft. Auffallend ist, dass die EU-Fortschrittsberichte insbesondere in den letzten beiden Jahren größere Fortschritte Albanien in den einzelnen PAR-Bereichen verzeichnen. Dies legt zweierlei Folgerungen nahe: Zum einen haben die in den IPA I-Programmen angestoßenen Förderprojekte während ihrer mehrjährigen Laufzeit Wirkung entfalten können und zeigen nun erste Reformersfolge. Zum anderen kann auch die verstärkte EU-Priorisierung in der Förderung und Einforderung der PAR ab 2014 als wirkungsvolle Reformmotivation interpretiert werden. Da diese beiden letzten Fortschrittsberichte jedoch nur eine kurze Laufzeit der IPA II-Programme evaluieren können, bleibt der tatsächliche Effekt des verstärkten EU-Engagements und der PAR-Fokussierung zum jetzigen Zeitpunkt noch offen.

Ab wann die Ziele der einzelnen IPA-Programme als vollständig erfüllt gelten können, ist schwierig zu bestimmen. In der Beschreibung der einzelnen Fördervorhaben sind die IPA-Erwartungen in der Regel nicht mit konkreten Endergebnissen angegeben, sondern sehr offen gehalten. Einzelne Ele-

²¹⁹ Europäische Kommission: Albania 2015 Report, S. 9.

mente sollen gestärkt werden, beispielsweise „Strengthening control and oversight mechanisms“²²⁰, oder verbessert werden, wie „enhance professionalism“²²¹ oder „improve policy coordination“²²². Zwar benennt die EU in den IPA-Dokumenten bestimmte Indikatoren zur Messung der Reformfortschritte. Allerdings definiert sie wiederum nicht selber, mit welcher Ausprägung diese Messpunkte erreicht sein müssen, sondern greift hier auf verschiedene externe Quellen zurück. In den EU-eigenen Evaluationsdokumenten ist daher nicht klar ablesbar, ob bei der wiederholten Formulierung einzelner IPA-Förderziele, wie beispielsweise der Stärkung des Leistungsprinzips in Bereich (3), das erwartete Reformergebnis noch nicht erreicht worden ist oder ob es sich um eine Steigerung des EU-Anspruchs handelt.

Einfluss der Verwaltungsreform auf Albanien Demokratisierung und Transformation

Inwieweit die Reform der öffentlichen Verwaltung zur Demokratisierung Albanien und dem Voranschreiten im Transformationsprozess beigetragen hat, lässt sich anhand der Parameter des Bertelsmann Transformationsindex (BTI)²²³ und des Freedom House

²²⁰ Europäische Kommission: Sector Reform Contract for Public Administration Reform 2015, S. 15.

²²¹ Europäische Kommission: IPA National Programme for the year 2013 (centralized management), S.10.

²²² Europäische Kommission: IPA Multi-annual Indicative Planning Document 2011-2013, S. 18.

²²³ Der Bertelsmann Transformationsindex wird alle zwei Jahre erstellt, für den Untersuchungszeitraum 2007 bis 2015 werden die Berichte von 2010, 2012, 2014 und 2016 herangezogen (vollständige Zitation aller Berichte siehe Literaturverzeichnis).

Index „Nations in Transit“ (NIT)²²⁴ nachvollziehen.

Der BTI untersucht in zwei Ebenen die Entwicklung von Transformationsländern hin zu demokratischen und marktwirtschaftlichen Systemen. Der Status-Index beleuchtet die politische und wirtschaftliche Transformationsleistung eines Landes, während der Management-Index die Qualität der politischen Gestaltungsleistung bewertet.²²⁵ Insgesamt stuft die Stiftung Albanien in allen Jahren des Untersuchungszeitraums als defekte Demokratie ein. Die Managementkapazitäten werden insgesamt als „good“ eingeschätzt. Der demokratische Status wird aktuell mit sieben von bestmöglichen zehn Punkten bewertet und liegt damit etwas unter dem Wert von 7,6, den Albanien in dem Zeitraum von 2007 bis 2009 erreichte. Der Demokratiestatus sowie die übergeordneten Bewertungskategorien des Status- und des Management-Index zeigen dabei alle eine tendenzielle Verschlechterung für die Zeiträume von 2009 bis 2011 beziehungsweise von 2011 bis 2013. Die Werte für 2013 bis 2015 weisen wieder eine Verbesserung auf und gleichen sich dem Ausgangsniveau der Jahre 2007 bis 2009 an. In der aktuellsten Auswertung liegen der Status-Index bei 6,71 Punkten (Ausgangswert: 7,17 Punkte) und der Management-Index bei 5,7 Punkten (Ausgangswert: 5,9 Punkte). Die im Status-Index

enthaltene Gesamtwertung für die politische Transformation hat sich ebenfalls entsprechend dieses Trends entwickelt. Allerdings liegt Albanien mit einem aktuellen Wert von 6,95 Punkten noch deutlich unterhalb des Ausgangswerts von 7,55 Punkten aus dem Untersuchungszeitraum 2007 bis 2009.²²⁶ Beide Indizes nehmen direkten Bezug auf die Verwaltungsreform. Dabei fallen zwei Trends in der Bewertung der relevanten Kategorien auf. Entweder verbleiben sie über die Jahre des Untersuchungszeitraums von 2007 bis 2015 auf einem unveränderten Niveau, dies trifft auf die Kategorien ‚basic administration‘ (7 Punkte), ‚implementation‘ (6 Punkte) und ‚efficient use of assets‘ (4 Punkte) zu. Oder sie folgen dem bereits skizzierten Trend der übergeordneten Bewertungskategorien und bleiben mit einem Ausgleich der Schwankungen weitgehend gleich, wie es in den Kategorien ‚performance of democratic institutions‘ (Messungen aus 2010-2016: 7-6-5-6 Punkte) und im Ansatz bei ‚cleavage/conflict management‘ (6-6-5-6 Punkte) der Fall ist. Die Kategorie ‚policy learning‘ (6-5-5-7 Punkte) folgt zwar auch diesem Trend, stellt aber die einzige Kategorie dar, in der sich Albanien deutlich verbessern konnte. Mit Werten zwischen vier und sieben Punkten befindet sich Albanien insgesamt im Mittelfeld der Bewertungsskala der Bertelsmann Stiftung.²²⁷

²²⁴ Der Freedom House Index „Nations in Transit“ erscheint jährlich, für den Untersuchungszeitraum 2007 bis 2015 werden die Berichte von 2008 bis 2016 herangezogen (vollständige Zitation aller Berichte siehe Literaturverzeichnis).

²²⁵ Auf der zu Grunde liegenden Bewertungsskala bilden 10 Punkte die beste Bewertung, 1 Punkt die schlechteste, vgl. Bertelsmann Stiftung: Transformationsindex. Methode, unter: <http://www.bti-project.org/de/index/methode/> (31.07.2016).

²²⁶ Vgl. Bertelsmann Stiftung: Transformation Atlas für die Jahre 2010 bis 2016, in: Bertelsmann Stiftung: Transformationsindex 2016, Albania Country Report, unter: <http://www.bti-project.org/de/4579/laenderberichte/detail/itc/alb/> (31.07.2016).

²²⁷ Vgl. exemplarisch für die aktuellsten Werte: Bertelsmann Stiftung: BTI 2016. Albania Country Report, S. 7, 13, 27, 28, und 30.

Der NIT beobachtet die demokratischen Reformen der ehemaligen kommunistischen Staaten zwischen Zentraleuropa und Zentralasien und ermittelt aus sieben Kategorien einen finalen Demokratiewert.²²⁸ Für Albanien liegt dieser Wert aktuell bei 4,14 von sieben möglichen Punkten. Der Ausgangswert für das Jahr 2007 liegt bei 3,82 Punkten. Die beiden relevanten Kategorien für die Reform der öffentlichen Verwaltung, ‚National Democratic Governance‘ und ‚Local Democratic Governance‘ liegen aktuell bei 4,5 Punkten (Ausgangswert: 4,25 Punkte) beziehungsweise 3,5 Punkten (Ausgangswert 2,75 Punkte). In der Entwicklung der Werte aller drei Kategorien bis zum Jahr 2016 fällt auf, dass sie sich ähnlich dem für die Bewertung des BTI ausgemachten Trends verhalten und nach einem Abfall in den Jahren 2012 und 2013 wieder verbessern. Davon ausgenommen ist die lokale demokratische Entwicklung zu sehen, die seit der Wertever schlechterung stagniert. Insgesamt kann Albanien durchschnittliche Werte für seine demokratische Entwicklung erzielen.²²⁹

Albanien hat damit auch nach diesen beiden Indizes zwar ein gewisses Maß an Stabilität und demokratischer Reife erreicht, sich aber darüber hinaus nicht nachhaltig weiterentwickelt – trotz der intensiven Förderung durch die EU im Zuge des voranschreitenden Annäherungsprozesses.

²²⁸ In diesem Index entspricht der Wert 1 dem höchsten und der Wert 7 dem schlechtesten demokratischen Entwicklungsgrad, vgl. Freedom House: About Nations in Transit, unter: <https://freedomhouse.org/report-types/nations-transit> (01.08.2016).

²²⁹ Vgl. exemplarisch für die aktuellsten Werte: Lamallari, Besfort: Albania. Nations in Transit 2016, S. 1, 4f und 8, unter: https://freedomhouse.org/sites/default/files/NiT2016%20Albania_1.pdf (01.08.2016).

Eine zügige Entwicklung Albaniens wird durch mehrere grundlegende Hindernisse aufgehalten, die auf die innerstaatlichen Strukturen Albaniens zurückzuführen sind. Einer der Hauptgründe liegt in den schwierigen Ausgangsbedingungen für die albanische Transformation. Zusammen mit dem autoritären Regime zu Beginn der 1990er Jahre und ein zweites Mal nach der Staatskrise von 1997 zerfielen die staatlichen Strukturen. Der umfassende Wiederaufbau gelang danach nur mit internationaler Hilfe, da sich während des autoritären Isolationsregimes unter Hoxha keine nationale Klasse kompetenter politischer oder administrativer Führungspersonlichkeiten entwickeln konnte.²³⁰ Der Wiederaufbau ist insoweit erfolgreich gewesen, als dass heute die für eine gute Regierungsführung notwendigen administrativen Institutionen bestehen und auf einem rechtlichen und konstitutionellen Rahmen fußen, der ihre demokratische Funktionsweise garantiert. Die damit eigentlich gute Basis für eine nachhaltige Reform der öffentlichen Verwaltung wird in der Praxis jedoch von einem weiteren strukturellen Hindernis beeinträchtigt: dem Verhalten der politischen Eliten.

Seit Beginn der Transformation bekräftigen alle beteiligten Akteure ihren Willen für eine Demokratisierung und Integration in die europäischen Strukturen. In dem tatsächlichen Handeln der Politiker spiegelt sich dieses Ziel jedoch nur bedingt wider. Die Reformenerfolge, die die EU-Kommission in ihren Fortschritts-

²³⁰ Vgl. Thanasi, Durata: An Overview of Public Administration in Albania, 2002, S. 4, unter: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispac/ispac/unpan005793.pdf> (01.08.2016).

berichten nachzeichnet und die zuletzt wieder ansteigenden Indexwerte wären zwar ohne ein entsprechendes Regierungshandeln nicht möglich gewesen. Der Einbruch der Werte in den vergangenen beiden Untersuchungsperioden des BTIs zeigt aber auch, wie unbeständig der politische Wille zu einschneidenden Reformen und verbindlichem demokratischen Handeln ist. Das Fehlen demokratischer Traditionen und das Erbe des autokratischen Regimes tragen dazu bei, dass sich die beiden stark polarisierten Parteilager jeweils die noch schwachen Verwaltungsstrukturen zu Nutze machen, um den Staat für ihre eigenen (Partei-)Interessen zu vereinnahmen. Der Staatsapparat unterliegt dabei einer massiven Politisierung, Klientelismus und tief verwurzelte Korruption durchziehen die Strukturen sowohl auf nationaler als auch lokaler Ebene.²³¹

Insbesondere auf den PAR-Bereich (3) ‚public service and human resources management‘ haben diese beiden Hindernisse negative Auswirkungen. Diese liegen hauptsächlich in dem hohen Maß an politischer Einflussnahme auf die Stellenvergabe und Organisation der Verwaltungsorgane. Bisher sind nach allen Machtwechseln mehr oder weniger große Anteile der Staatsbediensteten ausgetauscht und ihre Positionen nach intransparenten, unprofessionellen Kriterien an loyale, teils unqualifizierte Parteiangehörige vergeben worden. Im Zuge dessen sind insbesondere in den Jahren bis 2010 viele Positionen nur zeitlich befristet besetzt worden. Die Häufigkeit und das Ausmaß der

Personalfuktuation haben eine nachhaltige Entwicklung der Verwaltungsstrukturen und die Entstehung eines handlungsfähigen Personalstamms für die Umsetzung mehrjähriger Projekte und Reformprozesse verhindert. Auch die Etablierung neuer Prinzipien und Prozeduren im Arbeitsverhalten wird so erschwert.²³² Hierin liegt eine der gravierendsten Hürden für ein Voranschreiten Albaniens im EU-Integrationsprozess.

Die Instabilität des Personalwesens ist auch in einem anderen Zusammenhang bedeutsam für die Transformationswirkung der EU: Indem sich Albanien der EU annähert, muss es auch seine Verwaltung an europäische Standards angleichen und dabei zwangsläufig ein westlich geprägtes System übernehmen, das nicht vollständig der albanischen Verwaltungstradition entspricht. Hierfür bestehen auf albanischer Seite jedoch häufig noch zu wenig kulturelles Verständnis und praktisches Wissen, um innerhalb dieser Strukturen kompetent und nach demokratischen Prinzipien agieren zu können.²³³ Gleichzeitig vermittelt das Verhalten der EU den Eindruck eines zu geringen Bewusstseins für die fehlenden Voraussetzungen.²³⁴

Auch die PAR-Bereiche (2) und (4) werden von diesen beiden Grundproblemen beeinflusst. Obwohl die Regierung mit der Verabschiedung wichtiger Gesetze in der Demokratieentwicklung nach außen hin engagiert

²³¹ Vgl. Bertelsmann Stiftung: BTI 2012, 2014, 2016 in der Kategorie ‚basic administration‘ und BTI 2016, S. 3f.

²³² Vgl. Bertelsmann Stiftung: BTI 2012, 2014, 2016 in der Kategorie ‚efficient use of assets‘ und Anhang, Tab. 3.2: EU-Fortschrittsberichte zur Reform der Öffentlichen Verwaltung in Albanien 2007 – 2015, Bereich 3: Public service and human resources management.

²³³ Vgl. Thanasi: An Overview of Public Administration in Albania, S. 4f.

²³⁴ Vgl. Dzihic/Segert: Das jugoslawische Rätsel, S. 51.

scheint, weist die häufig starke Verzögerung bei der tatsächlichen Implementierung und Anwendung der Gesetze vielmehr auf die Interessen der Verantwortlichen an einem Erhalt der beeinflussbaren, semi-demokratischen Strukturen hin.²³⁵ Unabhängige und effektive Kontrollmechanismen, die die Achtung demokratischer Verfahren und öffentlicher Bedürfnisse einfordern, können in diesem Umfeld nur schwer etabliert werden. Vor diesem Hintergrund stellt sich für die Förderabsichten der EU die zentrale Frage: „how to reform institutions that are not interested in reforming[?]“²³⁶

Der anreizbasierte Förderansatz der EU kann vor dem Hintergrund der schwierigen nationalen Bedingungen in Albanien nur schwer greifen. Solange die öffentliche Verwaltung parteipolitischen Interessen unterworfen und in unprofessionellen, korrupten Strukturen verhaftet bleibt und solange zentrale Reformschritte auf Grund von parteipolitischen Machtkämpfen teilweise um Jahre verzögert werden, fehlen nicht nur die notwendigen administrativen Kapazitäten zur effizienten Umsetzung der EU-Reformanforderungen, sondern auch der notwendige politische Wille. Beides jedoch sind strukturelle Voraussetzungen für die Wirkung der EU-Konditionalität und somit für die Transformationskraft der EU.²³⁷

Für die EU als Akteur der externen Demokratieförderung ergibt sich daraus ein Dilemma. Aus den IPA-Dokumenten geht hervor, dass sie sich kontinuierlich bemüht, ihre Förderaktivitäten an die nationalen Reformstrategien zu knüpfen und ihren Förderansatz mit Hilfe der Erkenntnisse aus den Fortschrittsberichten und anderer Evaluationen enger an die nationale Politikgestaltung anzubinden. Dazu dient unter anderem eine breitere Konsultation nationaler Interessenvertreter und eine Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der lokalen Akteure. Die vollständige Wirkungskraft ihrer Förderung bleibt aber immer abhängig von der nationalen Bereitschaft, die EU-Förderung mit ihren entsprechenden Bedingungen anzunehmen. Gehen die lokalen Politiker dabei nur so weit auf die EU-Reformanforderungen ein, dass ihre Demokratisierungsbereitschaft zwar nach außen hin konstant erscheint, im Inneren jedoch systemverändernde Reformen zu Gunsten eigener Vorteile ausbleiben oder nur verzögert umgesetzt werden, ist es für die EU eine schwierige Gratwanderung, die versprochenen Belohnungen der Konditionalität zu gewähren. Denn nutzt die albanische Regierung mit „fake, partial or non-compliance“²³⁸ die Schwächen der EU-Konditionalität aus, läuft die EU Gefahr ihre Glaubwürdigkeit zu verlieren. Bleiben dagegen die EU-Anreize aus, können die albanischen Politiker und Bürger eine wichtige Motivation für weitere – und vor allem auch einschneidende – Reformen verlieren. Ein Stillstand des Integrationsprozesses hätte negative Auswirkungen

²³⁵ Vgl. Bertelsmann Stiftung: BTI 2014. Albania Country Report, Gütersloh 2014, S. 27, unter: http://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2014/pdf/BTI_2014_Albania.pdf (01.08.2016).

²³⁶ Bertelsmann Stiftung: BTI 2016, S. 27.

²³⁷ Vgl. Shala: EU conditionality as a transformative power, S. 3 und 10.

²³⁸ Noutcheva: Fake, partial and imposed compliance, S. 1067.

auf die internationale Wahrnehmung der EU als handlungsfähigen Akteur in ihrer direkten Nachbarschaft und damit für das Selbstbild der EU. Zudem würde damit das Risiko steigen, dass sich auf albanischer Seite Reformmüdigkeit einstellt und die bereits bestehende Erweiterungsmüdigkeit auf europäischer Seite wachsen würde. Schon jetzt besteht unter den Ländern des Westlichen Balkans die Wahrnehmung, die EU führe auf Grund ihrer internen Herausforderungen – allen voran durch die Schuldenkrise Griechenlands und die Brexit-Krise – die Beitrittspolitik gegenüber dem Balkan derzeit nur noch im „autopilot“²³⁹-Modus, das heißt mit einem Fokus auf dem Aufrechterhalten des Prozesses und weniger auf der Qualität seiner Inhalte.²⁴⁰

Die bisherigen Fortschritte belegen, dass die EU in Albanien als transformierende Kraft wirken kann. Dafür ist allerdings von beiden Seiten ein klares Bekenntnis zu Engagement und Reformen nötig. Verhält sich die EU konsequent in der Gewährung von finanziellen Anreizen und Belohnungen und behält die albanische Regierung die zuletzt wieder gestiegene Reformbereitschaft bei, kann die EU-Förderung die Reform der öffentlichen Verwaltung voranbringen.

5.2 Die Förderung der Zivilgesellschaft

Eine stabile Zivilgesellschaft bildet eine „fundamentale Vorbedingung für ein funktionie-

rendes demokratisches System“²⁴¹. In der Transformationsforschung werden ihr dafür folgende Funktionen zugeschrieben: Sie kann Interessen der Bevölkerung generieren und gegenüber der politischen Elite vertreten sowie den Bürgern das Regierungshandeln vermitteln. Gegenüber der Regierung kann sie eine starke Kontrollfunktion einnehmen, indem sie Verantwortlichkeit und Rechenschaft der Politiker einfordert, auf die Einhaltung demokratischer Vorgehensweisen achtet und Konflikte schlichtet.²⁴² Im Zuge eines noch nicht abgeschlossenen Transformationsprozesses kann sie zudem helfen, Rückschritte in der demokratischen Entwicklung zu verhindern, demokratische Werte im gesamten Gesellschaftssystem zu verankern und somit zur Konsolidierung der Demokratie beizutragen.²⁴³

Die EU verwendet eine weit gefasste Definition von zivilgesellschaftlichen Organisationen (CSOs) und umfasst darin:

„all non-State, not-for-profit structures, non-partisan and non-violent, through which people organise to pursue shared objectives and ideals, whether political, cultural, social or economic. Operating from the local to the national, regional and international levels, they comprise urban and rural, formal and informal organisations.“²⁴⁴

²³⁹ de Borja Lasheras/Tcherneva: Is the EU losing the Western Balkans.

²⁴⁰ Vgl. ebd.

²⁴¹ Ekiert, Grzegorz: Zivilgesellschaft als politische Strategie und theoretischer Ansatz, in: Kollmorgen/Merkel/Wagener (Hrsg.): Handbuch Transformationsforschung, S. 195-206, S. 196.

²⁴² Vgl. ebd., S. 199f.

²⁴³ Vgl. Hoffmann: Die Integration Südosteuropas, S. 44.

²⁴⁴ Europäische Kommission: The roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in external relations, COM(2012) 492 final, Brüssel 2012, S. 3, unter: http://civilnodrustvo.gov.rs/upload/old_site/2012/10/EU-Communication-Engagement-with-civil-society-September-2012.pdf (01.08.2016).

Die Funktionsbewertung der Zivilgesellschaft seitens der EU stimmt weitgehend mit den oben dargestellten Aspekten überein. Darüber hinaus betont sie den Beitrag der Zivilgesellschaft zu mehr Transparenz in der Politikgestaltung und Effektivität öffentlicher Institutionen. Schafft eine aktive und selbstbestimmte Zivilgesellschaft eine gute Informationsbasis für die Bürger, kann auf dieser Basis langfristig auch die notwendige politische Kultur für eine pluralistische, partizipative Demokratie wachsen.²⁴⁵

Neben diesen grundlegenden Funktionen der Zivilgesellschaft in einem demokratischen System ordnet die EU den Zivilgesellschaften potentieller neuer Mitgliedsstaaten außerdem noch eine weitere, spezifische Aufgabe zu: die Unterstützung des Beitrittsprozesses. In einer starken Zivilgesellschaft sieht die EU die „Voraussetzung für [...] ein besseres Verständnis der beitriffsbezogenen Reformen“²⁴⁶ in der Öffentlichkeit. Auf Grund dessen liegt die Einbindung der Bürger in den Beitrittsprozess auch in ihrem eigenen Interesse. Denn wenn den Bürgern die langwierigen und kostenintensiven Reformen als politisches Projekt der nationalen Eliten erscheinen, mit wenig nachvollziehbaren Anforderungen aus Brüssel und ohne erkennbaren Mehrwert für die breite Bevölkerung, steigt das Risiko für Verzögerungen und mangelnden Reformwillen im Land.

In ihrer aktuellen Erweiterungsstrategie betont die EU die Notwendigkeit einer stärkeren Förderung zivilgesellschaftlicher Organisationen.²⁴⁷ Im Zuge dessen hat die EU-Kommission „Leitlinien für die Unterstützung der Zivilgesellschaft in den Beitrittsländern, 2014–2020“²⁴⁸ entwickelt. In diesem Dokument stellt sie die beiden Hauptziele dar, die sie mit ihrer Förderung der Zivilgesellschaften erreichen möchte. Das erste Ziel betrifft die Schaffung eines förderlichen Umfelds für zivilgesellschaftliche Aktivitäten. Hierzu zählen die rechtlichen, juristischen, administrativen und finanzpolitischen Rahmenbedingungen sowie adäquate Strukturen und Mechanismen für die Kooperation mit öffentlichen Institutionen. Das zweite Ziel benennt den Aufbau von Kapazitäten zivilgesellschaftlicher Organisationen, damit sich diese zu wirkungsvollen, verantwortungsbewussten und unabhängigen Akteuren entwickeln können. Hierunter fällt die Stärkung ihrer Autonomie und Repräsentativität, ihres nachhaltigen Finanzmanagements und der Transparenz ihrer Tätigkeiten. Außerdem sollen demokratische Abläufe in ihren internen Strukturen verfestigt und ihre geographische Reichweite ausgedehnt werden. Zur Förderung dieser Ziele wendet die EU sowohl verschiedene politische als auch finanzielle Instrumente an und definiert konkrete Ziele und Maßstäbe, nach denen sich die einzelnen Zivilgesellschaften entwickeln sollen.²⁴⁹

²⁴⁵ Vgl. Europäische Kommission, DG Enlargement: Guidelines for EU support to civil society in enlargement countries, 2014-2020, Brüssel 2014, S. 1, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil_society/doc_guidelines_cs_support.pdf (01.08.2016).

²⁴⁶ Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie 2015, S. 5.

²⁴⁷ Vgl. Europäische Kommission: Enlargement Strategy and main challenges 2014-2015, S. 2f.

²⁴⁸ Vgl. Europäische Kommission: Guidelines for EU support to civil society.

²⁴⁹ Vgl. ebd., S. 1ff und 6ff.

Für die Förderung der Zivilgesellschaft hat die EU 2008 eine gesonderte Einrichtung geschaffen, die Civil Society Facility (CSF). Diese wird aus einer Kombination von nationalen und länderübergreifenden IPA-Mitteln finanziert. Damit sollen CSOs stärker am EU-Integrationsprozess beteiligt werden und breite Unterstützung der Öffentlichkeit für die anstehenden Reformen generieren.²⁵⁰ Im nationalen Umfeld sollen sie sich mit Hilfe der CSF zukünftig aktiv in die öffentliche Meinungs- und Entscheidungsfindung einbringen können. Unterstützt werden diese zivilgesellschaftlichen Organisationen dabei hauptsächlich mit den drei Komponenten Kapazitätsausbau, Austauschmöglichkeiten durch sogenannte „people2people“ Programme und Netzwerkbildung.²⁵¹ Für die praktische Betreuung der CSOs vor Ort besteht im Rahmen der CSF zudem seit 2009 das Programm „Technical Assistance for Civil Society Organisations“ (TACSO).²⁵² Mit einem ähnlichen Ansatz wie auf die SIGMA-Initiative bei der Verwaltungsreform, greift die EU auf die Expertise der lokalen TACSO-Vertretungen für die Evaluation ihrer Fördermaßnahmen und das Monitoring ihrer in den

Leitlinien definierten Entwicklungsziele zurück.

Wie die konkrete IPA-Förderung der Zivilgesellschaft Albaniens gestaltet ist, wird im Folgenden untersucht. Das Vorgehen wird analog zu der vorangegangenen Analyse der Förderung der Verwaltungsreform gestaltet und die EU-eigene Gliederung des Förderbereichs – in diesem Fall die beiden Hauptziele aus dem Leitliniendokument – der thematischen Aufschlüsselung der IPA-Förderaktivitäten zugrunde gelegt. Neben den albanien-spezifischen IPA-Dokumenten werden für die Untersuchung dieser Sektorförderung zudem die entsprechenden Mehrländerprogramme des IPA einbezogen.

In ihrem breiten Förderansatz baut die EU auf eine starke Zivilgesellschaft, die sowohl zur demokratischen Stabilisierung als auch zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung Albaniens beiträgt. Dementsprechend enthalten die IPA-Dokumente Bezüge zu zivilgesellschaftlichen Aktivitäten in verschiedenen Segmenten, wie Justiz und Grundrechte, Umwelt und Klima sowie Bildung, Beschäftigung und Sozialpolitik oder territoriale und regionale Kooperation. Des Weiteren wird die Zivilgesellschaft häufig als Querschnittsthema gelistet, das innerhalb des IPA sektörübergreifend gefördert wird und zusätzlich Fördermittel aus anderen Instrumenten wie dem European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR) erhält.²⁵³ CSOs sind in der Bekämpfung von Korruption und Terrorismus engagiert, in der Vertretung schutzbedürftiger Gruppen wie beispielsweise

²⁵⁰ Vgl. Europäische Kommission: Commission Implementing Decision adopting a Civil Society Facility and Media Programme for the years 2014-2015 under the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II), C(2014) 9571 final, Brüssel 2014, S. 2, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2015/multi-country/ipa_ii_2014-031-605_2015-037-653_civil_society_facility_and_media_programme_2014-2015.pdf (01.08.2016).

²⁵¹ Vgl. Europäische Kommission: European Neighbourhood Policy and Enlargement. Policy Highlights. Civil Society, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/policy/policy-highlights/civil-society/index_en.htm (01.08.2016).

²⁵² Mit dem Programm sollen die Kapazitäten der CSOs ausgebaut und ihre demokratische Rolle gestärkt werden. Es hat eine Laufzeit bis 2017, vgl. TACSO: What is TACSO, unter: <http://www.tacso.org/project-org/introduction/?id=42> (01.08.2016).

²⁵³ Vgl. exemplarisch Europäische Kommission: IPA Indicative Strategy Paper 2014-2020, S. 12, 31 und 34.

se der Roma-Minderheit oder Kindern, in der sozialen Inklusion, im Umweltschutz und in grenzüberschreitenden Aktivitäten. Als Interessenvertreter sollen sie in regelmäßige Konsultationen der nationalen Politikgestaltung einbezogen werden. Die EU setzt diesen Anspruch auch in ihrer eigenen Strategieentwicklung um, indem sie verstärkt darauf achtet, die Zivilgesellschaft bei der Formulierung der länderspezifischen Erweiterungsdokumente – also auch bei den IPA-Programmen – zu konsultieren.²⁵⁴ Unmittelbar auf die demokratiefördernde Rolle der Zivilgesellschaft als beteiligter Akteur im EU-Integrationsprozess geht die IPA-Förderung im Bereich Demokratie und Regierungsführung ein. Daher stehen die darin beinhalteten Förderaktivitäten im Fokus des vorliegenden Kapitels.

Die meisten IPA-Aktivitäten für die Förderung der Zivilgesellschaft sind in den Programmen der CSF enthalten. Weitere Bezüge sind in den nationalen Mehrjahres- beziehungsweise Jahresprogrammen aus den Bereichen ‚Democracy and Governance‘, den Querschnittsthemen und der EU Integration Facility zu entnehmen.

Förderbereich I: Conducive Environment to Civil Society Activities

²⁵⁴ Vgl. exemplarisch: „[...] the Commission will make sure that possible concerns coming from CSOs will be fully taken into account“, in: Europäische Kommission: Commission Implementing Decision adopting a National Programme for Albania under the IPA -Transition Assistance and Institution Building Component for the year 2013 (centralized management), Brüssel 2013, S. 20, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/albania/ipa/2013/centralised/ipa_2013_024190_national_programme_for_albania.pdf (01.08.2016).

Adressaten der Initiativen des Förderbereichs (1) ‚conducive environment to civil society activities‘ sind die staatlichen Institutionen Albaniens. Sie sollen ein geeignetes Umfeld für zivilgesellschaftliches Handeln schaffen und eine echte Partnerschaft mit der Zivilgesellschaft eingehen. Inhaltlich erscheint die EU-Förderung dieses Segments relativ konstant und weist wenige Unterschiede zwischen dem IPA I und dem IPA II auf. Im Mittelpunkt stehen über die gesamte IPA-Laufzeit klar die Stärkung von Mechanismen, die die Zivilgesellschaft in die Politikgestaltung einbinden sollen. Dazu gehören vor allem eine engere Kooperation, verbesserte Kommunikationswege sowie angemessene Konsultationen und Beteiligungen von CSOs im Entscheidungsfindungsprozess. Ein strukturierter politischer Dialog soll nicht nur bezüglich nationaler Themen etabliert werden, sondern vor allem auch den EU-Integrationsprozess thematisieren. Dass dieser nicht nur seitens der nationalen Behörden, sondern auch von lokalen Regierungsorganen geführt werden soll, geht erst aus der jüngsten CSF der Jahre 2014 und 2015 hervor. Das zu Grunde liegende Gesamtziel ist die demokratische Stabilisierung Albaniens.

Die wenig spezifische Forderung einer freundlichen beziehungsweise ermutigenden Umgebung für zivilgesellschaftliches Handeln wird in den CSF-Dokumenten für die Jahre 2011 bis 2013 sowie 2014 bis 2015 insofern konkretisiert, als dass nun gezielter unterstützende rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen anvisiert werden. Insbesondere letztere scheinen aus Sicht der EU förde-

rungswürdig. Während sie in den Dokumenten des IPA I vor allem transparente Mechanismen zur Verteilung von Fördergeldern auf lokaler Ebene erwartet, wird sie in ihren Förderzielen der CSF des IPA II detaillierter und will zu einem angemessenen Steuersystem und positiven gesetzlichen Regelungen für die Finanzierung von CSOs durch öffentliche Mittel und Spenden beitragen. Außerdem sollen Finanzregelungen für CSOs leicht erfüllbar werden und ihnen Möglichkeiten für finanzielle Vorteile gewährt werden.²⁵⁵

Im Abgleich mit den Evaluierungen der Fortschrittsberichte zeigt sich, dass Albanien eine wichtige rechtliche Grundvoraussetzung in den Rahmenbedingungen bereits von Beginn an erfüllt, da die nationale Gesetzgebung grundsätzlich keine Einschränkungen für die Gründung und Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Organisationen vorsieht. Auch verzeichnet die EU-Kommission bereits ab 2009 erste Verbesserungen in der Beziehung zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, 2013 sieht sie Fortschritte bei der Einbindung der Zivilgesellschaft in den Gesetzgebungsprozess und 2014 sowie 2015 hebt sie das proaktive Verhalten der Politiker in der Konsultation und Kooperation mit CSOs hervor.

Im Zusammenspiel von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren bestehen aber dennoch deutliche Defizite. Die kontinuierliche Wiederholung von Kernbegriffen wie ‚Konsultation‘, ‚Kooperation‘ und ‚Dialog‘ macht hier einen deutlichen Bedarf erkenn-

²⁵⁵ Vgl. Anhang, Tab. 6.1: IPA-Förderung der Entwicklung der Zivilgesellschaft in Albanien 2007 – 2015, Bereich 1: conducive environment to civil society activities.

bar. Bis 2013 verbleiben die Kooperation und Konsultation insgesamt auf einem zu schwachen Niveau. In der grundsätzlichen Anerkennung der Zivilgesellschaft als wichtigem Akteur im Entscheidungsprozess und genauso in der Bereitschaft zur Förderung von freiwilligem Engagement hat die albanische Regierung bis 2015 die erwarteten Reformergebnisse aus den EU-Leitlinien noch nicht erfüllen können.²⁵⁶

Ab 2014 entwickelt sich Albanien auf nationaler Ebene voran, wie die Beteiligung von CSOs in den neu gegründeten nationalen Räten für Europäische Integration sowie für Zivilgesellschaft beweist. Fortschritte auf lokaler Ebene sind dagegen bisher ausgeblieben und es fehlen weiterhin wichtige Kapazitäten für die Kooperation und den Dialog mit der Zivilgesellschaft sowie Transparenz in der Politikgestaltung. Die Fortschrittsberichte decken hier einen hohen Förderbedarf auf, denn sie gehen auf die kommunale Entwicklung deutlich häufiger ein als die IPA-Dokumente, die erst 2014/2015 lokale Institutionen als Dialogpartner benennen. Somit scheint der IPA-Fokus trotz des Bewusstseins des lokalen Förderbedarfs bisher vor allem auf der nationalstaatlichen Ebene zu liegen.²⁵⁷

Dass die EU-Evaluationen in diesem Förderbereich sowohl Fortschritte als auch anhaltende Defizite ausweisen, ist mit dem Re-

²⁵⁶ Vgl. TACSO: Guidelines for EU support to civil society. Albania. Synthesis of the monitoring year 1 brief, April 2015, S. 2 und 5ff, unter: http://www.tacso.org/doc/traficlight_april2015_al.pdf (01.08.2016).

²⁵⁷ Vgl. Anhang, Tab. 6.2: EU-Fortschrittsberichte zur Entwicklung der Zivilgesellschaft in Albanien 2007-2015, Bereich 1: conducive environment to civil society activities.

formverhalten Albanien zu erklären, das als oberflächlich charakterisiert werden kann: Wie den Fortschrittsberichten zu entnehmen ist, finden die eingeforderten Gespräche zwar zunehmend statt, allerdings fehlen strukturelle Mechanismen und klare Regeln für den gemeinsamen Dialog mit der Zivilgesellschaft und für deren umfassende Konsultation. Verlaufen diese unsystematisch, innerhalb kurzer Zeitfenster und ohne kontinuierliche Nachbereitung, handelt es sich mehr um einen „formalistic process which falls short of true cooperation“²⁵⁸. Mit der Verabschiedung der Verordnung für öffentliche Konsultationen im Jahr 2015 deutet sich aber eine positive Entwicklung an.

Ähnlich wie für die Förderung der lokalen Ebene zeigen die Fortschrittsberichte auch für die finanziellen Rahmenbedingungen mehr Aufmerksamkeit als die IPA-Programme. Seit 2009 gehen sie in jedem Bericht auf finanzielle Aspekte ein und weisen einen starken Reformbedarf aus. So sind die bestehenden Regulierungen bis einschließlich 2015 zu unklar und uneinheitlich, wie auch die TACSO-Evaluation der Leitlinienziele ergibt.²⁵⁹ Öffentliche Gelder werden in zu geringem Umfang zur Verfügung gestellt, insbesondere auf lokaler Ebene. Für die Verteilung der öffentlichen Mittel ist 2010 die Agentur zur Unterstützung der Zivilgesellschaft eingerichtet worden, die seitdem jährlich mehrere Ausschreibungen veröffentlicht. Mit teilweise sehr kurzen Bewerbungsfristen

bleibt die Mittelvergabe aber weiterhin verbesserungswürdig. Die Steuergesetzgebung ist ein weiteres wichtiges Element in der Gestaltung eines förderlichen Umfelds für CSOs, bei dem Albanien bis einschließlich 2014 noch deutlich unterhalb der erwarteten Reformergebnisse liegt.²⁶⁰ Wie in vielen anderen Reformbereichen auch, unternahm Albanien 2015 einen wichtigen Reformschritt und verabschiedete ein neues Gesetz zur Rückerstattung von Mehrwertsteuern auf ausgegebene IPA-Fördergelder. Damit soll die bisher eingeschränkte finanzielle Existenzfähigkeit der CSOs verbessert werden. Bis zum Abschluss der Berichtserstellung kam es jedoch noch nicht zur Anwendung und muss seine Wirksamkeit somit erst noch beweisen. Das neu eingeführte Online-Steuersystem hält mit der Anforderung einer monatlichen Steuererklärung neue zusätzliche administrative Hürden für die CSOs bereit.²⁶¹ In ihrer bestehenden Ausformung schränken die Finanzregulierungen zudem private Spenden an zivilgesellschaftliche Organisationen ein, die in Anbetracht der knappen öffentlichen Mittel jedoch eine wichtige Finanzierungsquelle darstellen würden.²⁶² Dass die in den beiden letzten Fortschrittsberichten aufgeführten Defizite mit den erwarteten Ergebnissen der CSF für die Jahre 2014/2015 korrespondieren, zeigt, dass die EU mit ihrer Förderung auf die aktuellen Herausforderungen Albanien eingeht.

²⁵⁸ Europäische Kommission: Commission Staff Working Document. Albania 2012 Progress Report, SWD(2012) 334 final, Brüssel 2012, S.18, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/al_rapport_2012_en.pdf (01.08.2016).

²⁵⁹ Vgl. TACSO: Synthesis of the monitoring year 1, S. 3.

²⁶⁰ Vgl. ebd., S. 4.

²⁶¹ Vgl. Anhang, Tab. 6.2: EU-Fortschrittsberichte zur Entwicklung der Zivilgesellschaft in Albanien 2007 – 2015, Bereich 1: conducive environment to civil society activities.

²⁶² Vgl. TACSO: Synthesis of the monitoring year 1, S. 3.

Wie sich die Fördermaßnahmen auswirken werden, bleibt abzuwarten.

Förderbereich II: Capacity Building of CSOs

Während der erste Förderbereich dazu dient, das geeignete Umfeld zu schaffen, richtet sich der Förderbereich (2) ‚capacity building of CSOs to be effective and accountable independent actors‘ direkt an die zivilgesellschaftlichen Organisationen. Dabei lässt sich ein zweigleisiger Förderansatz der EU erkennen, bei dem zum einen die internen Strukturen und Fähigkeiten der CSOs und zum anderen ihre Außenwirkung gegenüber dem Staat, der Bevölkerung und anderen Akteuren gestärkt werden sollen.

Zu den zentralen Elementen der internen Stärkung zählt zum einen ein größeres Wissen über den EU-Integrationsprozess, die EU-Politik und -Gesetzgebung sowie weitere Bereiche der EU, das unter anderem durch Austauschprogramme gesammelt werden soll. Der Transfer dieses neuen Wissens sowie der Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken soll vor allem durch das zweite zentrale Förderelement, nämlich eine stärkere Netzwerkbildung, ermöglicht werden. Sowohl unter den nationalen als auch regionalen und EU-weiten zivilgesellschaftlichen Organisationen sollen Netzwerke entstehen, denn wenn aus diesen Netzwerken stabile Partnerschaften und Kooperationen wachsen, gehen die beteiligten CSOs nach den Erwartungen der EU auch eher Koalitionen zur gemeinsamen Interessenvertretung nach außen ein und können so ihren Einfluss auf die öffentliche Politik steigern. Die IPA-Förderung zielt des Weiteren auf eine stärker-

re Transparenz, Integrität und Rechenschaftspflicht der CSOs sowie insgesamt eine Professionalisierung ihres Handelns. Hierzu sollen ihre Organisations- und Managementkapazitäten gestärkt werden sowie ihre Fähigkeit zur Selbstevaluation und zur Kommunikation über die Ergebnisse ihrer eigenen Aktivitäten. Das IPA II bringt als letztes wichtiges Förderelement die Entwicklung einer diversifizierten und nachhaltigen Finanzgrundlage ein. Hierzu zählt auch, dass sich die CSOs unabhängig von internationalen Geldgebern machen. Dafür zielt die IPA-Förderung auf eine Stärkung des Bewusstseins der CSOs für die Notwendigkeit langfristiger Strategieplanungen und die Fähigkeit zum eigenständigen Akquirieren finanzieller Mittel.²⁶³

Auf die Stärkung der Außenwirkung der CSOs geht die EU in ihren Förderzielen noch stärker ein als auf deren interne Entwicklung. So benennt die EU die Funktion der Zivilgesellschaft als ‚watchdog‘ zwar nur in den IPA-Dokumenten von 2007 bis 2011, aber auch durch alle weiteren Jahre ziehen sich Förderinitiativen zur Stärkung ihrer demokratischen Funktion. Durch den Ausbau ihrer institutionellen und organisatorischen Kapazitäten sollen die CSOs in die Lage gebracht werden, sich als einflussreiche Akteure aktiv in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen, politische Abläufe zu kontrollieren und partizipative Elemente innerhalb des politischen Systems zu etablieren, um damit insgesamt die demokratische Kultur des

²⁶³ Vgl. Anhang, Tab. 7.1: IPA-Förderung der Entwicklung der Zivilgesellschaft in Albanien 2007 – 2015, Bereich 2: capacity building of CSOs to be effective and accountable independent actors.

Landes zu vertiefen und gemeinsame demokratische Werte zu verankern. Gegenüber der Regierung sollen sich CSOs als verlässliche Partner anbieten und auch staatliche Behörden in ihre Netzwerkbildung mit einbeziehen. In ihrer inhaltlichen Arbeit soll die Zivilgesellschaft zum einen die Bürger über ihre Rechte und Pflichten aufklären, deren Aufmerksamkeit für die demokratische Entwicklung des Landes wecken und ihre Interessen nachhaltig vertreten. Für die EU ist es zudem sehr wichtig, dass sich die albanische Zivilgesellschaft möglichst stark an der Umsetzung des SAA und des EU-Integrationsprozesses beteiligt. Um diese Förderziele zu erreichen, setzt die EU vornehmlich auf technische Unterstützung sowie als zusätzliche Fördermaßnahme auf eine Bewusstseinsstärkung über die positive demokratische Rolle einer starken Zivilgesellschaft innerhalb der breiten Bevölkerung.

Die bisher genannten Ziele des IPA I führt das IPA II mit seinen erwarteten Ergebnissen inhaltlich fort, es benennt aber zwei wichtige neue Aspekte: Der erste bezieht sich auf die Stärkung der CSO-Fähigkeiten zur Teilnahme am politischen Dialog. Er korrespondiert somit mit dem Förderbereich (1) ‚conducive environment to civil society activities‘. Waren sie bisher auf die Angebotshaltung der Regierung angewiesen, sollen sie jetzt so gefördert werden, dass sie ihrerseits den gemeinsamen Dialog einfordern können. Der zweite Aspekt benennt die Funktion der Zivilgesellschaft zur Verbreitung von Informationen und Wissen unter den Bürgern über den EU-Integrationsprozess. Damit benennt die EU erst spät explizit die spezifische Aufgabe,

die sie den Zivilgesellschaften in Beitrittsländern zuordnet.²⁶⁴

Die zugehörigen Passagen der EU-Fortschrittsberichte zeichnen bisher kein allzu optimistisches Bild von der Entwicklung der CSO-Kapazitäten. Zwar attestiert die Kommission den albanischen CSOs 2008 eine aktive Kontrollfunktion hinsichtlich der Einhaltung der Grundrechte sowie der Erfüllung der SAA-Anforderungen. 2010 konnten darüber hinaus einige Organisationen ihre Sichtbarkeit unter den nationalen Akteuren stärken. Die TACSO-Evaluation sieht ebenfalls eine positive Entwicklung der internen Organisationsstrukturen der CSOs und der Transparenz ihrer Tätigkeiten in Richtung der erwarteten Reformergebnisse; in ihrer langfristigen Strategieplanung haben viele albanische CSOs die EU-Etappenziele sogar schon erreichen können. Abgesehen davon bleiben jedoch über alle Jahre grundlegende Defizite bestehen, die die gesamte Bandbreite an technischen, organisatorischen und finanziellen sowie Management- und Beteiligungskapazitäten umfassen. Diese sind in ländlichen Gebieten besonders stark ausgeprägt. Grundsätzlich besteht nur eine geringe Bereitschaft der Bevölkerung zu zivilgesellschaftlichem Engagement. Ihre Haltung gegenüber den CSOs ist teilweise von Misstrauen geprägt. Und obwohl ihre Vernetzung von den albanischen CSOs in der TACSO-Erhebung positiv eingeschätzt wird, bemängelt die EU-Kommission die unveränderte Fragmentierung des zivilgesellschaftlichen

²⁶⁴ Vgl. Anhang, Tab. 7.1: IPA-Förderung der Entwicklung der Zivilgesellschaft in Albanien 2007 – 2015, Bereich 2: capacity building of CSOs to be effective and accountable independent actors.

Sektors.²⁶⁵ Die Förderinitiativen zur Netzwerkbildung und gemeinsamen Kooperation scheinen also bislang nicht nachhaltig genug zu wirken. Auch stabile partnerschaftliche Verbindungen zu staatlichen und privaten Akteuren konnten noch nicht ausreichend aufgebaut werden. Dementsprechend bleibt die Funktion der Zivilgesellschaft als einflussreiche Interessenvertreterin und Beteiligte am politischen Entscheidungsprozess in der Praxis weiterhin begrenzt. Wesentlichen Anteil an der schwachen Entwicklung der CSOs haben grundlegende Mängel in ihrer Eigenfinanzierung. Öffentliche Gelder werden nicht ausreichend zur Verfügung gestellt und der Zugang bleibt trotz der Verteilungsaktivitäten durch die Agentur zur Unterstützung der Zivilgesellschaft schwierig. Die internen Kapazitäten der CSOs zum selbstständigen Erschließen von Finanzierungsquellen entwickeln sich zwar im Sinne der Maßstäbe aus dem EU-Leitliniendokument, sind aber noch nicht ausreichend, um die fehlende staatliche Unterstützung zu kompensieren.²⁶⁶ In der Konsequenz bleiben die albanischen CSOs in hohem Maße abhängig von ausländischen Geldgebern.²⁶⁷ Wie die EU in ihren Leitlinien feststellt, besteht in der umfassenden finanziellen Förderung durch externe Geldgeber das Risiko einer zu starken Beeinflussung der CSOs, wodurch ihr Engagement in der Wahrnehmung der Bevölkerung an Legitimi-

tät verlieren kann.²⁶⁸ Vor diesem Hintergrund kommt den entsprechenden Fördermaßnahmen aus dem IPA II eine hohe Bedeutung für die zukünftige Entwicklung der albanischen CSOs zu. Ihre erfolgreiche Wirkung ist wiederum die Voraussetzung dafür, dass die EU ihr Förderziel (2) ‚capacity building of CSOs to be effective and accountable independent actors‘ als erreicht ansehen kann.

Die albanische Zivilgesellschaft im Spiegel der Demokratie-Indizes

Dass die albanische Zivilgesellschaft ihre demokratische Funktion bisher nur in geringem Maße ausfüllt, bestätigen auch die Analysen der Bertelsmann Stiftung und der Organisation Freedom House.

Sowohl der Status-Index als auch der Management-Index des BTI berücksichtigen den zivilgesellschaftlichen Sektor für die Transformationsentwicklung des Landes. In den Kategorien ‚interest groups‘ und ‚social capital‘ wird Albanien durchgängig mit sechs von zehn Punkten bewertet. Die Bereiche ‚civil society traditions‘ und ‚civil society participation‘ verbleiben ungeachtet einer kleinen Schwankung bei sieben Punkten (Messungen aus 2010-2016: 7-8-7-7 Punkte) beziehungsweise bei sechs Punkten (7-6-6-6 Punkte). Für seine ‚association/assembly rights‘ erreicht Albanien mit neun und acht Punkten (9-9-8-8 Punkte) die höchste Bewertung innerhalb der für die Zivilgesellschaft relevanten Kategorien. Der Bereich ‚anti-democratic actors‘ nimmt nur für die Jahre 2013 bis 2015 Bezug auf die Zivilgesellschaft

²⁶⁵ Vgl. TACSO: Synthesis of the monitoring year 1, S. 7ff.

²⁶⁶ Vgl. TACSO: Synthesis of the monitoring year 1, S. 9f.

²⁶⁷ Vgl. Anhang, Tab. 7.2: EU-Fortschrittsberichte zur Entwicklung der Zivilgesellschaft in Albanien 2007 – 2015, Bereich 2: capacity building of CSOs to be effective and accountable independent actors.

²⁶⁸ Vgl. Europäische Kommission: Guidelines for EU support to civil society, S. 3.

und erhält dafür einen Wert von sieben Punkten.²⁶⁹

Die Bewertung des NIT-Index weist noch eindeutiger eine Stagnation der zivilgesellschaftlichen Entwicklung aus – die Werte der Kategorie ‚civil society‘ verbleiben von 2007 bis einschließlich 2015 konstant bei drei von sieben Punkten.²⁷⁰ Damit sehen beide Indizes eine mittelmäßige Entwicklungsstufe knapp über dem Durchschnitt erreicht, mit Ausnahme der gut bewerteten rechtlichen Rahmenbedingungen durch den BTI. In den Bereichen mit Schwankungen um einen Bewertungspunkt zeigt die Tendenz sogar in Richtung einer Abwärtsbewegung statt eines Fortschritts. Soweit es im Rahmen der vorliegenden Datengrundlage ersichtlich ist, konnte die mittlerweile neunjährige IPA-Förderung der EU den Stillstand in der Entwicklung der Zivilgesellschaft also nicht aufheben. Ähnlich wie bei der Reform der öffentlichen Verwaltung zeigt sich Albanien auch in diesem Sektor als schwieriger Kandidat mit grundlegenden internen Hindernissen.

Wieder spielt die historische Prägung durch das kommunistische Regime dabei eine große Rolle. Die Dimension der Zivilgesellschaft ist in Albanien noch sehr jung und kann weder auf eine Tradition zu freiwilligem gesellschaftlichem Engagement noch auf normative Grundlagen bauen.²⁷¹ Während der mehr als vier Jahrzehnte andauernden Diktatur wurden jegliche zivilgesellschaftlichen Aktivitäten oder Organisationen in einem System

striker sozialer Kontrolle unterdrückt; zu ‚freiwilliger‘ Arbeit wurden die Bürger durch Parteiorganisationen verpflichtet. Vor diesem Hintergrund verbindet noch immer ein Großteil der Bevölkerung zivilgesellschaftliche Tätigkeiten mit negativen Konnotationen und zeigt nur wenig Engagement.²⁷² Da der Sektor nach Zerfall des Regimes „no organic development of civil society from within Albanian society“²⁷³ erfuhr, basiert sein Aufbau vor allem auf dem Einfluss der internationalen – westlichen – Geldgeber, die das Konzept einer aktiven Zivilgesellschaft in die albanische Gesellschaft neu eingebracht haben. Auf die externen Stimuli hat zunächst nur ein kleiner, privilegierter Teil der Bevölkerung reagiert, so dass die entstehende Zivilgesellschaft von Beginn an nicht fest in der breiten Öffentlichkeit verwurzelt war.²⁷⁴ Bis heute fehlen Graswurzelninitiativen, die den Bürgern durch eine direkte Anbindung das zivilgesellschaftliche Engagement nahe bringen würden.²⁷⁵

Obwohl die Anzahl registrierter Organisationen mittlerweile bei etwa 1.600 liegt, ist die Zahl der tatsächlich aktiven CSOs mit 150 bis 200 deutlich geringer. Neben den fehlenden Traditionen zeichnen vor allem zwei zentrale Eigenschaften die albanische Zivilgesellschaft seit ihrem Bestehen aus: die Abhän-

²⁶⁹ Vgl. exemplarisch für die aktuellsten Werte: Bertelsmann Stiftung: BTI 2016, S. 9, 14, 15, 25, 30 und 31.

²⁷⁰ Vgl. exemplarisch für die aktuellsten Werte: Lamallari, Besfort: Nations in Transit 2016, S. 6.

²⁷¹ Vgl. Bertelsmann Stiftung: BTI 2016, S. 25.

²⁷² Vgl. Dhembo et al.: Why do I have to trust you, S. 137.

²⁷³ Bertelsmann Stiftung: BTI 2010. Albania Country Report, Gütersloh 2010, S. 22, unter: https://www.bti-pro-ject.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2010/pdf/BTI_2010_Albania.pdf (01.08.2016).

²⁷⁴ Vgl. Bertelsmann Stiftung: BTI 2012. Albania Country Report, Gütersloh 2012, S. 14, unter: https://www.bti-pro-ject.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2012/pdf/BTI_2012_Albania.pdf (01.08.2016).

²⁷⁵ Vgl. Dhembo et al.: Why do I have to trust you, S. 142.

gigkeit von externen Geldgebern und die Beeinflussung durch die politische Elite. Insbesondere während der krisenanfälligen 1990er Jahre sind viele internationale Finanzmittel in die zivilgesellschaftlichen Sektoren der gesamten Region geflossen. Seitdem befinden sich die albanischen Organisationen in einer extrem hohen Abhängigkeit. Zwar stellt die nationale Regierung seit 2007 ein eigenes Budget für CSOs bereit, doch ist es im Umfang viel zu gering, um eine ernsthafte Bereitschaft zur eigenständigen Förderung erkennen zu lassen.²⁷⁶ Dementsprechend sind die CSOs darauf angewiesen, ihre Tätigkeiten auf den Erhalt internationaler Gelder auszurichten und dafür ihren inhaltlichen Fokus auf die Themen, die von den Gebern gefördert werden, zu legen. Die Interessen und Anliegen der breiten Bevölkerung stehen damit nicht zwangsläufig im Vordergrund. Mit diesem Vorgehen haben die CSOs zwar bisher ihre Finanzierung absichern können, sie werden von der Öffentlichkeit aber nicht als verlässliche Anwälte ihrer Interessen wahrgenommen.

Mit zunehmender Stabilisierung der Region und dem Aufkommen anderer internationaler Herausforderungen ist der Strom an externen Geldern jedoch abnehmend.²⁷⁷ Dies offenbart große Finanzierungsprobleme der albanischen CSOs, worin auch ein Grund dafür liegt, dass nur ein Bruchteil der registrierten Organisationen tatsächlich aktiv ist.²⁷⁸ Für die CSOs bedeutet dies eine umso stärkere Konkurrenz um die geringen nationalen

Mittel – und eine noch stärkere innenpolitische Einflussnahme. Die politischen Kernprobleme des Landes, die Polarisierung zwischen den beiden großen Parteilagern, die Politisierung der öffentlichen Bereiche und das hohe Korruptionslevel, wirken sich wie in allen anderen Bereichen auch auf den Sektor der Zivilgesellschaft aus. Die Mittelverteilung durch die Agentur zur Unterstützung der Zivilgesellschaft ist nicht frei von Korruption und parteipolitischer Bevorzugung der Empfänger.²⁷⁹ Um ihre wirtschaftliche Existenz zu erhalten, sind die CSOs zunehmend auf Allianzen mit den politischen Parteien angewiesen. Diese enge Anbindung wird von den Politikern wiederum dazu genutzt, ihr Handeln mit Hilfe der CSOs in der Öffentlichkeit zu legitimieren.²⁸⁰ Häufig gründen ehemalige Politiker oder Amtsträger eigene zivilgesellschaftliche Organisationen oder zivilgesellschaftliche Aktivisten wechseln in die Politik (und zurück). Diese wachsende Verflechtung wirkt sich auch auf die inhaltliche Agenda der CSOs aus, die zunehmend parteipolitische Themen aufgreifen. Sind die CSOs bisher als vornehmlich durch die Interessen der externen Geldgeber gesteuert wahrgenommen worden, erscheinen sie in den Augen der Bevölkerung nun in wachsendem Maße von der Staatspolitik geleitet, wodurch die skeptische Haltung der Bürger gegenüber dem Sektor weiter wächst.²⁸¹ Stabile Netzwerke zivilgesellschaftlicher Organisationen und freiwillig engagierter Bürger, die der Politisie-

²⁷⁶ Vgl. Bertelsmann Stiftung: BTI 2016, S. 14.

²⁷⁷ Vgl. ebd., S. 15.

²⁷⁸ Vgl. Dhembo et al.: Why do I have to trust you, S. 139.

²⁷⁹ Vgl. Freedom House: Albania. Nations in Transit 2015, S. 54, unter: https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2015_Albania.pdf (01.08.2016).

²⁸⁰ Vgl. Bertelsmann Stiftung: BTI 2016, S. 31.

²⁸¹ Vgl. Dhembo et al.: Why do I have to trust you, S. 143.

rung des Sektors entgegenwirken könnten, haben sich noch nicht entwickelt.²⁸²

Innerhalb dieser Strukturen kann die Zivilgesellschaft nur schwer als unabhängiges, politisch neutrales Kontrollorgan im demokratischen Entscheidungsprozess fungieren. Auch ihre Funktion als genuine Interessenvertreterin der Bürger, einem weiteren wichtigen Bestandteil ihrer demokratischen Rolle, kann sie bisher nicht ausreichend erfüllen. Dadurch hat sich die Zivilgesellschaft bisher auch nicht als demokratischer Akteur in der Mitte der Gesellschaft verankern können, so dass das aus den historischen Erfahrungen resultierende Misstrauen hätte abgebaut werden können.

Trotzdem gibt es positive Entwicklungsschritte, dies bestätigen auch die beiden Indizes BTI und NIT und unterstützen damit die Evaluation der EU-Fortschrittsberichte. So sind CSOs mittlerweile in diversen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Bereichen engagiert und fordern die Beachtung ihrer Themen ein. Auch die albanischen Regierungen weisen immer wieder guten Willen zu einer Förderung der Zivilgesellschaft auf, wie sowohl die stärkere Beteiligung von CSOs im Gesetzgebungsprozess als auch die in den letzten beiden Jahren gestiegene Kooperationsbereitschaft zeigt. Solange aber nicht klar ist, in welchem Umfang und nach welchen Mechanismen der Input der CSOs tatsächlich berücksichtigt wird, reichen diese Fortschritte für eine Höherdotierung in den Bewertungen der Indizes nicht aus.

Um die Zivilgesellschaft insgesamt als starken demokratischen Akteur zu konsolidieren und den Stillstand in der Entwicklung zu überwinden, muss die EU das Fließen ihrer IPA-Mittel entschiedener an die Einhaltung demokratischer Spielregeln im Umgang mit den CSOs binden. Mit der konkretisierten und verstärkten Förderung unter dem IPA II scheint sie die entsprechenden Schwerpunkte zu setzen. Dass ihre Förderung Erfolg haben kann, zeigen die bisher erreichten Fortschritte. Wie auch bei der Reform der öffentlichen Verwaltung bleibt dieser Erfolg aber abhängig von dem politischen Willen der albanischen Regierung. Betrachtet man jedoch deren oberflächliche Reformbereitschaft, muss die Ernsthaftigkeit ihrer Zugeständnisse hinterfragt werden. Im ungünstigsten Fall würde die zunehmende Verflechtung von Politik und Zivilgesellschaft die Entstehung einer belastbaren Kooperation ad absurdum führen.

²⁸² Vgl. Freedom House: Nations in Transit 2015, S.53.

Zusammenfassung

Der Zerfall des totalitären Regimes in Albanien gab 1991 den Anstoß zur Entwicklung von einem kommunistischen System hin zu einer parlamentarischen Demokratie. Seit nunmehr 25 Jahren ist die EU als externer Akteur in Albanien engagiert und hat das Land 2014 zu einem Beitrittskandidaten ernannt.

Ein wesentlicher Bestandteil dieses Engagements ist die externe Demokratieförderung. Diese lässt sich im Kontext zweier Forschungsansätze betrachten: der Transformationsforschung und der Europäisierungsforschung. In nationale Transformationsprozesse greifen externe Akteure mit dem Ziel ein, einen bestimmten Regimetyp zu etablieren. Im Falle einer Demokratieförderung setzen die einzelnen Akteure hierfür je nach Demokratieverständnis und Förderengagement verschiedene Instrumente ein, die sie innerhalb der vier Kernbereiche der externen Demokratieförderung anwenden. Diese sind (1) der Auf- und Ausbau demokratischer Prozesse und Institutionen sowie Wahlen, (2) die Entwicklung einer Zivil- und Bürgergesellschaft, (3) der Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen und eines funktionsfähigen Justizsystems sowie (4) der Schutz von Menschenrechten. Um die nationalen Akteure mit ihren Förderstrategien zu adressieren, greifen die Demokratieförderer hauptsächlich auf drei idealtypische Handlungsmechanismen zurück. Demokratieförderung funktioniert demnach durch Konditionalität, So-zialisierung oder Überzeugung und folgt dabei entsprechend der Logik der Konsequenz, der Angemessenheit oder der Argumentation. Auch

wenn die Handlungsmechanismen die Gegenreaktion der nationalen Akteure in bestimmter Weise kanalisieren, bleibt der Transformationsprozess letztlich immer von nationalen Faktoren, wie dem politischen Willen der Elite oder der Unterstützung der Bevölkerung, abhängig. Die Wirksamkeit der externen Demokratieförderung ist in der Transformationsforschung bisher nur begrenzt fassbar, da in der komplexen Interaktion von externen Stimulationen und nationalen Bedingungsfaktoren der Effekt einzelner Fördermaßnahmen methodisch nicht eindeutig messbar ist (Kap. 2.1 und 2.2).

Da im Entwicklungsprozess Albaniens vor allem die EU als Förderer agiert, überschneidet sich die Demokratieförderung mit der Europäisierung des Landes. Indem die EU unter Anwendung des Konditionalitätsmechanismus im Zuge des Integrationsprozesses ihre demokratischen Normen, Werte und Standards auf Beitrittskandidaten überträgt, übernehmen diese nach der Logik der Europäisierung zwangsläufig das liberale, westliche Demokratiemodell der EU. Der Erfolg dieser Demokratisierungsweise hängt dabei unter anderem davon ab, ob die EU im Rahmen der Konditionalität ihre Förderanreize im richtigen Verhältnis, glaubhaft und konsequent zur Verfügung stellt (Kap. 2.3).

Entsprechend ihres Selbst- und Werteverständnisses als normative, zivile Macht begreift die EU die externe Demokratieförderung als grundlegendes Konzept ihres auswärtigen Handelns. Gegenüber den Beitrittskandidaten wendet sie dieses unter dem Handlungsrahmen der Erweiterungspolitik an

(Kap. 3.1). Damit die Kandidaten die vier Kopenhagener Beitrittskriterien erfüllen können, begleitet die EU sie zunächst in einem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess. Mit bilateralen Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen sollen die notwendigen politischen und wirtschaftlichen Grundlagen aufgebaut werden, die die Kandidaten für die Beitrittsverhandlungen und die zukünftigen Verpflichtungen als EU-Mitglied benötigen. Dabei geht die EU nach dem Konditionalitätsprinzip vor und setzt als größten Reformanreiz die Zustimmung zum tatsächlichen Beitritt ein. Mit der Neuausrichtung der Erweiterungspolitik nach der Osterweiterung 2004 ist unter anderem der Ansatz „fundamentals first“ in den Vordergrund gerückt: So sollen während des Beitrittsprozesses vorrangig die Bereiche Rechtsstaatlichkeit, marktwirtschaftliche und demokratische Strukturen, Grundrechte sowie gute nachbarschaftliche Beziehungen entwickelt werden. Zusätzlich ist als Reaktion auf das Ausbleiben nachhaltiger Fortschritte die Beitrittspolitik in der Erweiterungsstrategie von 2014 bis 2020 nochmals fokussiert und verstärkt auf die Förderung der drei Säulen Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte, wirtschaftliche Entwicklung sowie Reform der öffentlichen Verwaltung ausgerichtet worden. Zudem soll ein detaillierteres Bewertungssystem sowohl des Ist-Zustands als auch des Reformfortschritts die Entwicklung des komplexen Integrationsprozesses für beide Seiten greifbarer machen (Kap. 3.2).

In der gesamten Region des Westlichen Balkans gestaltet sich die Umsetzung der Beitrittspolitik schwierig. Im Hinblick auf die Ei-

geninteressen der EU, die sie auch mit Hilfe der Beitrittspolitik verfolgt, kommt der Entwicklung der Region jedoch eine besondere Bedeutung zu. Stabilität und Sicherheit auf dem Balkan sollen nicht nur für Frieden in der Region selber sorgen, sondern dienen auch klar gesamteuropäischen sicherheitspolitischen Bedürfnissen. Die aktuelle Flüchtlingskrise unterstreicht dies nochmals. Ein weiteres zentrales Interesse liegt für die EU in der Bestätigung ihres Selbstverständnisses als externer Akteur: Gelänge es ihr in ihrer direkten Nachbarschaft nicht, ihre Erweiterungspolitik erfolgreich umzusetzen, würde dies zum einen das Einflusspotential anderer externer Akteure wachsen lassen. Zum anderen stände ihre Glaubwürdigkeit als erfolgreicher internationaler Akteur insgesamt auf dem Spiel (Kap. 4.1 und 4.2).

In diesen regionalen Kontext ist auch Albanien einzuordnen. Allerdings weist es aber auf Grund der Unabhängigkeit von Jugoslawien auch einige nationale Besonderheiten auf. Als ärmstes Land Europas und mit einem zweifachen Staatszerfall durch die Krisen 1991 und 1997 hat Albanien im regionalen Vergleich die schwierigsten Ausgangsbedingungen für eine demokratische Transformation. Zentrale Herausforderungen liegen daher im (Wieder-)Aufbau staatlicher und ziviler Strukturen sowie der Entwicklung der sehr schwachen wirtschaftlichen und sozioökonomischen Faktoren (Kap. 5.1). Vor diesem Hintergrund schreitet der EU-Integrationsprozess seit seinem Einsetzen mit dem SAP im Jahr 2000 nur langsam voran. 2009 ist das SAA in Kraft getreten; seit 2010 gilt die Visaliberalisierung. Dass der

Reformweg Albanien in der Annäherung an die EU noch sehr lang ist, zeigt sich darin, dass die fünf Reformbedingungen, die die EU für die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen stellt, noch nicht erfüllt sind. Diese betreffen die Bereiche PAR, Reform des Justizwesens, Bekämpfung von Korruption und organisiertem Verbrechen sowie den Schutz von Menschenrechten. Zur Unterstützung des umfangreichen Reformprozesses hat die EU Albanien seit Beginn seiner Transformation in verschiedene Finanzierungsprogramme einbezogen. Zwischen 1991 und 2006 hat Albanien 965 Mio. Euro aus den Mitteln der Programme PHARE und CARDS erhalten. Zwischen 2007 und 2013 hat die EU für die Stärkung der Bereiche, die Albanien zum Heranreifen als zukünftiges EU-Mitgliedsland benötigt, 594 Mio. Euro aus den Mitteln des IPA I bereitgestellt. Das IPA II sieht für die Jahre 2014 bis 2020 eine Steigerung der Mittel auf 649,4 Mio. Euro vor (Kap. 5.2).

Es bleibt jedoch die abschließende Frage, inwieweit die EU mit Hilfe des IPA ihre deklarierten Ziele für die externe Demokratieförderung erreicht hat.

Als zwei maßgebliche Parameter dienen dazu die Bereiche öffentliche Verwaltung und Zivilgesellschaft, da diese zum einen als zwei der fünf Arenen für die Konsolidierung der Demokratie während des Transformationsprozesses eine entscheidende Bedeutung für die demokratische Entwicklung des Landes haben. Zum anderen ist die EU für die erfolgreiche Durchführung des Integrationsprozesses auf die demokratische Entwicklung dieser beiden Sektoren angewiesen.

In der Unterstützung der PAR wurde die IPA-Förderung der EU auf die fünf Kernbereiche (1) ‚strategic framework for public administration reform‘, (2) ‚policy development and coordination‘, (3) ‚public service and human resource management‘, (4) ‚accountability‘ und (5) ‚service delivery‘ aufgeschlüsselt (Kap. 6.1). Dabei zeigt sich, dass die EU nach Aussage des Erweiterungskommissars zwar die Entwicklung einer nationalen Reformstrategie (1) für das Wichtigste hält, der tatsächliche Förderschwerpunkt aber auf den Bereichen (2) und (3) liegt. Dementsprechend müssen in Albanien erst die Grundlagen in der Fähigkeit der Verwaltung zur Planung, Entwicklung, Koordinierung und Implementierung von politischen Programmen und Strategien (2) sowie in dem Aufbau eines modernen Staatsapparats (3) gelegt werden. Folglich erhalten auch die Rechenschaftspflicht (4) und die Dienstleistungserbringung (5) erst ab dem IPA II mehr Aufmerksamkeit in der EU-Förderung.

Die Unterstützung der Zivilgesellschaft wurde in zwei Förderbereiche gegliedert: (1) ‚conducive environment to civil society activities‘ und (2) ‚capacity building of CSOs to be effective and accountable independent actors‘ (Kap. 6.2). Beide Bereiche werden in ähnlich starkem Umfang gefördert. Auch wenn die EU die demokratische Bedeutung der Zivilgesellschaft konstant betont, fällt ihr Engagement hier bislang deutlich geringer aus als für die PAR.

Der Abgleich mit den EU-Fortschrittsberichten zeigt, dass alle Förderbereiche der PAR und der Zivilgesellschaft

tendenziell, korrespondierend mit den oft vage formulierten Zielen des IPA, Fortschritte aufweisen. Jedoch sind die elementaren Herausforderungen der albanischen Verwaltungsreform und der Entwicklung der Zivilgesellschaft noch nicht bewältigt. Diese defizitäre Entwicklung zeichnen auch die beiden Indizes BTI und NIT nach. Die Werte der einzelnen Bewertungskategorien für die PAR bleiben entweder gleich oder folgen einem Trend der Verschlechterung zwischen 2007 und 2012 und einer langsamen Angleichung an das Ausgangsniveau bis 2015. Für die Entwicklung der Zivilgesellschaft ist, noch stärker als für die PAR, ein Stillstand in der demokratischen Entwicklung Albaniens abzulesen. Insgesamt lässt sich schlussfolgern, dass sich trotz der intensiven Förderbemühungen der EU zwar Bewegung erkennen lässt, die Ziele aber noch nicht in ausreichendem Maße erfüllt sind. Albanien hat somit einen relativ stabilen Grad an demokratischer Reife erreicht, entwickelt sich aber darüber hinaus nicht wesentlich weiter und bleibt zum Zeitpunkt der Untersuchung eine defekte Demokratie.²⁸³

Ursächlich dafür sind vor allem drei Faktoren. Der erste liegt in dem historischen Erbe der kommunistischen Ära. Auf Grund der Abschottung und der strikten Kontrolle des öffentlichen Lebens unter dem totalitären Regime fehlen in Albanien demokratische und zivilgesellschaftliche Traditionen. Zudem konnte sich keine ausreichend kompetente Schicht in der Mitte der Gesellschaft entwickeln, die nach dem Zusammenbruch des

Regimes die Steuerung des Transformationsprozesses hätte übernehmen können. Diese Ausgangssituation bedingt den zweiten Faktor, das Verhalten der politischen Eliten des Landes, mit dem sie den Staat zu ihren Gunsten vereinnahmen. Damit liegen die grundlegenden Hindernisse für die demokratische Entwicklung Albaniens von Beginn an in der Politisierung, der Polarisierung und der endemischen Korruption. Der dritte Hinderungsfaktor für die Erfüllung der IPA-Anforderungen liegt in der Herangehensweise der EU, die die Übernahme ihrer westlichen Modelle einer demokratischen Verwaltung und Zivilgesellschaft zur Bedingung des Beitrittsprozesses macht. Dies kann einerseits eine fördernde Kraft freisetzen, es besteht jedoch die Gefahr, dass die Bürger der Beitrittsländer sich zu stark ihrer eigenen Traditionen und ihres politischen Selbstverständnisses beraubt sehen. Eine solche Ambivalenz findet sich zum Beispiel dort, wo sich die albanische Gesellschaft zögerlich zeigt im Aufbau zivilgesellschaftlicher Organisationen, weil sie in der finanziellen Vereinbarung eine zu starke Außenlenkung durch externe Förderer wie die EU erlebt.

Der Verlauf der albanischen Transformation zeigt, dass das Land durchaus die nötigen Voraussetzungen für eine Demokratisierung aufweist. Von Beginn an besteht unter allen nationalen Akteuren das Bekenntnis zu demokratischer Entwicklung und Integration in die EU. In der Notwendigkeit des Wiederaufbaus zentraler staatlicher Strukturen lag zudem die Chance auf einen echten demokratischen Neuanfang. Auch die Verfassung des Landes und der rechtliche Rahmen, in den

²⁸³ Vgl. Bertelsmann Stiftung: Transformationsindex 2016.

die öffentliche Verwaltung und die Zivilgesellschaft eingebettet sind, entsprechen weitgehend den europäischen Grundsätzen.

Die albanische Elite ist jedoch bisher aus Machterhaltungsgründen nicht bereit, das demokratische Entwicklungspotential voll auszuschöpfen. Damit bleibt sie weiterhin ein „scheinheiliger Demokratisierer“²⁸⁴. Gleichzeitig führen die Erweiterungsmüdigkeit der EU-Mitglieder und die derzeitigen innenpolitischen Krisen der EU dazu, dass auch auf Seiten der EU der Elan für eine konsequente Durchführung der Konditionalität und die gemeinsame Bewältigung des Integrationsprozesses abnimmt. So lässt die EU zu, dass die Reformbereitschaft der albanischen Eliten nur so hoch wie nötig sein muss und so gering wie möglich bleiben kann und sich somit Fenster strukturellen Verharrens öffnen. Diese faktische Verstrickung ist ein grundlegendes Problem der EU-Erweiterungspolitik.

Mit der verstärkten Fokussierung auf die PAR und die Zivilgesellschaft in der derzeitigen Erweiterungsstrategie und der Mittelerhöhung des IPA II in beiden Bereichen auf Seiten der EU sowie mit dem gestiegenen Reformwillen auf albanischer Seite seit dem Amtsantritt der aktuellen Regierung, senden beide Partner in letzter Zeit hoffnungsvolle Signale für ein verstärktes und ehrliches Engagement in der Demokratisierung des Landes. Die Belastbarkeit dieser Signale bleibt allerdings abzuwarten

²⁸⁴ Hoffmann: Die Integration Südosteuropas, S. 21.

Quellen- und Literaturverzeichnis

- Altmann, Franz-Lothar: Auch der Westliche Balkan ist Europa, in: Politische Studien, 60(2009)1, S. 95-103.
- Altmann, Franz-Lothar: EU und Westlicher Balkan. Von Dayton nach Brüssel: ein allzu langer Weg?, SWP-Studie S1, Berlin 2005, unter: http://www.swpberlin.org/de/publikationen/swp-studien-de/swp-studiendetail/article/eu_und_westlicher_balkan.html (28.07.2016).
- Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland: Außen- und Europapolitik. Länderinformationen. Albanien. Außenpolitik, unter: http://www.auswaertiges-amt.de/sid_703F731592614114527939CBB0C17FC9/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Albanien/Aussenpolitik_node.html#top (31.07.2016).
- Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland: Außen- und Europapolitik. Länderinformationen. Albanien. Wirtschaft, unter: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Albanien/Wirtschaft_node.html#top (31.07.2016).
- Beichelt, Timm: The Research Field of Democracy Promotion, in: Living Reviews in Democracy 3(2012)1, S. 1-13.
- Bertelsman Stiftung: Transformationsindex 2016, Albania Country Report, unter: <http://www.bti-project.org/de/4579/laenderberichte/detail/itc/alb/> (31.07.2016).
- Bertelsman Stiftung: Transformationsindex. Methode, unter: <http://www.bti-project.org/de/index/methode/> (31.07.2016).
- Bertelsmann Stiftung: BTI 2016. Albania Country Report, Gütersloh 2016, unter: http://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2016/pdf/BTI_2016_Albania.pdf (31.07.2016).
- Bertelsmann Stiftung: BTI 2014. Albania Country Report, Gütersloh 2014, unter: http://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2014/pdf/BTI_2014_Albania.pdf (01.08.2016).
- Bertelsmann Stiftung: BTI 2012. Albania Country Report, Gütersloh 2012, unter: https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2012/pdf/BTI_2012_Albania.pdf (01.08.2016).
- Bertelsmann Stiftung: BTI 2010. Albania Country Report, Gütersloh 2010, unter: https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2010/pdf/BTI_2010_Albania.pdf (01.08.2016).
- Bogdani, Mirela/Loughlin, John: Albania and the European Union. The Tumultuous Journey towards Integration and Accession, London 2007.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas: From Europeanisation to Diffusion. Introduction, in: West European Politics, 35(2012)1, S. 1-19.
- Calic, Marie-Janine: Europas Herausforderungen auf dem Balkan, in: Internationale Politik (2003)12, S. 57-63.
- Central Intelligence Agency of the United States of America: The World Factbook. Albania. People and Society, unter: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/al.html> (31.07.2016).
- Csaky, Zselyke: Back Where We Started in the Balkans, in: Freedom House: Freedom At Issue Blog 2016, unter: <https://freedomhouse.org/blog/back-where-we-started-balkans> (28.07.2016).
- de Borja Lasheras, Francisco/Tcherneva, Vessela: Is the EU losing the Western Balkans? What local experts think, unter:

- http://www.ecfr.eu/article/is_the_eu_losing_the_western_balkans_what_local_experts_think3093 (31.07.2016).
- De Munter, André: Kurzdarstellungen zur Europäischen Union. Die Länder des westlichen Balkans, Brüssel 2016, unter: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuld=FTU_6.5.2.html (31.07.2016).
- Dhembo, Elona/Duci, Veronika/Ajdini, Juliana: "Why do I have to trust you?" The perspective from civil society on active citizenship in post-communist Albania, in: CIRR XXI, 73(2015), S. 131-154.
- Dzihic, Vedran/Segert, Dieter: Das jugoslawische Rätsel: Enklavendemokratie, Staatsschwäche und Probleme externer Demokratieförderung, in: Südosteuropa Mitteilungen 49(2009)3-4, S. 49-65.
- Ekiert, Grzegorz: Zivilgesellschaft als politische Strategie und theoretischer Ansatz, in: Kollmorgen, Raj/Merkel, Wolfgang/Wagener, Hans-Jürgen (Hrsg.): Handbuch Transformationsforschung, S. 195-206.
- Erny, Matthias: Externe Demokratieförderung durch die EU. Eine theoretische Modellbildung, SML Working Paper Nr. 3, 2014, unter: http://www.academia.edu/5813299/Externe_Demokratief%C3%B6rderung_durch_die_EU_-_Eine_theoretische_Modellbildung (27.07.2016).
- Europäische Delegation in Albanien: Albania and the EU. Political and Economic relations, unter: http://eeas.europa.eu/delegations/albania/eu_albania/political_relations/index_en.htm (31.07.2016).
- Europäische Kommission: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, Brüssel 2016, unter: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/EUGS.pdf> (31.07.2016).
- Europäische Kommission: Serbia. State of play, Brüssel 2016, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/key_document/20160127-serbia-state-of-play.pdf (31.07.2016).
- Europäische Kommission: Montenegro. Accession Negotiations. Summary Chapter Status, Brüssel 2016, unter: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/montenegro/20160108-montenegro-state-of-play.pdf> (31.07.2016).
- Europäische Kommission: Fact Sheet. What's new in the 2015 enlargement package?, Brüssel 2015, unter: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6040_en.htm (28.07.2016).
- Europäische Kommission: Factsheet. Flüchtlingskrise: die Europäische Kommission handelt – Fragen und Antworten, Straßburg 2015, unter: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5597_de.htm (28.07.2016).
- Europäische Kommission: Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Erweiterungsstrategie, Brüssel 2015, COM(2015) 611 final, unter: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/DE/1-2015-611-DE-F1-1.PDF> (28.07.2016).
- Europäische Kommission: Eine EU-Liste der „Sicheren Herkunftsländer“, 2015, unter: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_de.pdf (28.07.2016).
- Europäische Kommission: Memo. 10th anniversary of the 2004 enlargement – strategic benefits, impact and the current enlargement agenda, Memo/14/325, Brüssel 2014, unter: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-325_de.htm (27.07.2016).

- Europäische Kommission: Reinforcing Public Administration Reform in the Enlargement Process, Brüssel 2014, unter: <http://www.sigmaweb.org/publications/Final%20conference%20report%20-%20PAR%20conference%2012%20Nov%202014.pdf> (31.07.2016).
- Europäische Kommission, DG Enlargement: Guidelines for EU support to civil society in enlargement countries, 2014-2020, Brüssel 2014, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil_society/doc_guidelines_cs_support.pdf (01.08.2016).
- Europäische Kommission: Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014, COM(2013) 700 final, Brüssel 2013, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf (28.07.2016).
- Europäische Kommission: The roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in external relations, COM(2012) 492 final, Brüssel 2012, unter: http://civilnodrustvo.gov.rs/upload/old_site/2012/10/EU-Communication-Engagement-with-civil-society-September-2012.pdf (01.08.2016).
- Europäische Kommission: EU-Western Balkan Summit. Thessaloniki, 21 June 2003. Declaration, C/03/163, Thessaloniki 2003, unter: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-163_en.htm (31.07.2016).
- Europäische Kommission: Commission Staff Working Document. Albania 2015 Report, SWD(2015) 213 final, Brüssel 2015, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_albania.pdf (31.07.2016).
- Europäische Kommission: Commission Staff Working Document. Albania Progress Report, SWD(2014) 304 final Brüssel 2014, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-albania-progress-report_en.pdf (31.07.2016).
- Europäische Kommission: Commission Staff Working Document. Albania. 2013 Progress Report, SWD(2013) 414 final, Brüssel 2013, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/al_rapport_2013_en.pdf (31.07.2016).
- Europäische Kommission: Commission Staff Working Document. Albania 2012 Progress Report, SWD(2012) 334 final, Brüssel 2012, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/al_rapport_2012_en.pdf (31.07.2016).
- Europäische Kommission: Commission Staff Working Paper. Albania 2011 Progress Report, SEC(2011) 1205 final, Brüssel 2011, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/al_rapport_2011_en.pdf (31.07.2016).
- Europäische Kommission: Commission Staff Working Document. Analytical Report. Commission Opinion on Albania's application for membership of the European Union, SEC(2010) 1335, Brüssel 2010, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/al_rapport_2010_en.pdf (31.07.2016).
- Europäische Kommission: Commission Staff Working Document. Albania 2009 Progress Report, SEC(2009) 1337/3, Brüssel 2009, unter: http://eeas.europa.eu/delegations/albania/documents/eu_albania/2009_progress_report_en.pdf (31.07.2016).
- Europäische Kommission: Commission Staff Working Document. Albania 2008 Progress Report, SEC(2008) 2692, Brüssel 2008, unter:

- http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key-documents/reports_nov_2008/albania_progress_report_en.pdf (31.07.2016).
- Europäische Kommission: Commission Staff Working Document. Albania 2007 Progress Report, SEC(2007) 1429, Brüssel 2007, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/albania_progress_reports_en.pdf (31.07.2016).
- Europäische Kommission: Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II). Indicative Strategy Paper for Albania (2014-2020), Brüssel 2014, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140919-csp-albania.pdf (01.08.2016).
- Europäische Kommission: Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA). Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2011-2013. Albania, Brüssel 2011 unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_albania_2011_2013_en.pdf (01.08.2016).
- Europäische Kommission: Commission Decision on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2009-2011 for Albania, C(2009)5911, Brüssel 2009, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_albania_2009_2011_en.pdf (01.08.2016).
- Europäische Kommission: Commission Decision on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2008-2010 for Albania, Brüssel 2008, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_albania_2008_2010_en.pdf (01.08.2016).
- Europäische Kommission: Commission Decision on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2007-2009 for Albania, C(2007)2245, Brüssel 2007, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_albania_2007_2009_en.pdf (01.08.2016).
- Europäische Kommission: Commission Implementing Decision of 08.12.2015 adopting the Country Action Programme for Albania for the year 2015, Brüssel 2015, unter: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/albania/ipa/2015/ipa-2015-commission-implementing-decision-and-annex.pdf> (01.08.2016).
- Europäische Kommission: Commission Implementing Decision of 17.12.2014 adopting the Country Action Programme for Albania for the year 2014, Brüssel 2014, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/albania/ipa/2014/ipa2014_032813_albania_action_programme.pdf (01.08.2016).
- Europäische Kommission: Commission Implementing Decision of 11.11.2013 adopting a National Programme for Albania under the IPA – Transition Assistance and Institution Building Component for the year 2013 (decentralized management), Brüssel 2013, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/albania/ipa/2013/decentralised/ipa_2013_024935_national_programme_for_albania.pdf (01.08.2016).
- Europäische Kommission: Commission Implementing Decision of 11.11.2013 adopting a National Programme for Albania under the IPA – Transition Assistance and Institution Building Component for the year 2013 (centralized management), Brüssel 2013, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/albania/ipa/2013/centralised/ipa_2013_024190_national_programme_for_albania.pdf (01.08.2016).
- Europäische Kommission: Commission Implementing Decision of 9.11.2012 on adopting a National Programme for Albania under the IPA – Transition Assistance and Institution Building component for the year 2012, Brüssel 2012, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/albania/ipa/2012/ipa_national_programme_albania_2012.pdf (01.08.2016).
- Europäische Kommission: National Programme for Albania under the IPA – Transition Assistance and Institution Building component for the year 2011, Brüssel 2011, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/albania/ipa/2011/1_en_annexe_part1_v3.pdf (01.08.2016).
- Europäische Kommission: IPA 2010. National Programme. Albania, Brüssel 2010, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/albania/ipa/2010/1_en_annexe_part1_v1_en.pdf (01.08.2016).

- Europäische Kommission: IPA National Programme for Albania under the Transition Assistance and Institution Building Component for 2009, Brüssel 2009, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/albania/ipa/2009/alb_ipa_2009_annex_fp_en.pdf (01.08.2016).
- Europäische Kommission: IPA National Programme for Albania under the Transition Assistance and Institution Building Component for 2008, Brüssel 2008, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/albania/ipa/2008/ipa_2008_national_programme_albania_en.pdf (01.08.2016).
- Europäische Kommission: IPA National Programme for Albania under the Transition Assistance and Institution Building Component for 2007, Brüssel 2007, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/albania/ipa/comm_fin_propal_alb_c_2007_4295_1_en.pdf (01.08.2016).
- Europäische Kommission: Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II) 2014-2020. IPA 2015 Action Programme for Albania. Sector Reform Contract for Public Administration Reform, Brüssel 2015, unter: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/albania/ipa/2015/ipa-2015-038715.01-al-sector-reform-contract-for-public.pdf> (02.08.2016).
- Europäische Kommission: Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II) 2014-2020. Albania Civil Society Facility Programme 2014-2015, Brüssel 2014, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2015/multi-country/ipa_ii_2014-031-605.02_2015-037-653.02-csf-and-media-albania.pdf (05.04.2016).
- Europäische Kommission: Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II) 2014-2020. IPA 2014 Action Programme for Albania. Support to Public Administration Reform, Brüssel 2014, unter: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/albania/ipa/2015/20160126-support-to-public-administration-reform.pdf> (31.07.2016).
- Europäische Kommission: Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II) 2014-2020. IPA 2014 Action Programme for Albania. European Union Integration Facility, Brüssel 2014, unter: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/albania/ipa/2015/20160126-eu-integration-facility.pdf> (31.07.2016).
- Europäische Kommission: Project Fiche – IPA National programmes/Component I. Support to Civil Service Reform, 2012, Brüssel 2012, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/albania/ipa/2012/pf_5_support_to_civil_service_reform.pdf (02.08.2016).
- Europäische Kommission: IPA National Programme 2010 for Albania. Project Fiche 3 “Support to the EU integration process”, Brüssel 2010, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/albania/ipa/2010/pf3_support_to_eu_integration_en.pdf (31.07.2016).
- Europäische Kommission: IPA 2009 National Programme for Albania. Project Fiche N°8. Civil Society Facility – Civic Initiatives and Capacity Building, Brüssel 2009, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/albania/ipa/2009/pf_8_albania_development_of_civil_society_en.pdf (31.07.2016).
- Europäische Kommission: IPA 2008 National Programme for Albania. Support to Albanian Department of Public Administration, Brüssel 2008, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/albania/ipa/2008/03_ipa_2008_civil_service_reform_en.pdf (31.07.2016).
- Europäische Kommission: IPA 2008 National Programme for Albania. Support to Albanian Ministry of European Integration, Brüssel 2008, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/albania/ipa/2008/01_ipa_2008_saa_implementation_process_en.pdf (01.08.2016).
- Europäische Kommission: Commission Implementing Decision adopting a Civil Society Facility and Media Programme for the years 2014-2015 under the Instrument for Pre-accession Assis-

- tance (IPA II), C(2014) 9571 final, Brüssel 2014, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2015/multi-country/ipa_ii_2014-031-605_2015-037-653_civil_society_facility_and_media_programme_2014-2015.pdf (01.08.2016).
- Europäische Kommission: Civil Society Facility 2013, amending the programme for 2011-2012 (3) Country Fiche: Albania, 2011, Brüssel 2013, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2013/multi-beneficiary/pf_3_csf_al_amend_1_csf_2011-2012-_allocation_2013_final.pdf (01.08.2016).
- Europäische Kommission: Commission Implementing Decision adopting the Civil Society Facility Programme under the IPA -Transition Assistance and Institution Building Component for the years 2011 – 2012 by Common Financing Decision, C(2011) 9081 final, Brüssel 2011, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2012/ipa_csf_2011-2012_-_c2011-9081-051211.pdf (31.07.2016).
- Europäische Kommission: Commission Implementing Decision amending Commission Implementation Decision C(2011) 9081 final of 5 December 2011 adopting the Civil Society Facility Programme under the IPA-Transition Assistance and Institution Building Component for the years 2011 – 2012 by adopting the Civil Society Facility Programme under the IPA-Transition Assistance and Institution Building Component for the year 2013, Brüssel 2012, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2013/multi-beneficiary/ipa_amend_1_csf_2011-2012-_allocation_2013_-_c2012-5705-090812.pdf (31.07.2016):
- Europäische Kommission: Project Fiche No. 7. Civil Society Facility (CSF), Brüssel 2010, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2010/pf_7_civil_society_facility_en.pdf (02.08.2016).
- Europäische Kommission: Commission Decision adopting the Multi-beneficiary Programme under the IPA Transition Assistance and Institution Building Component for the year 2010, COM(2010) 2689, Brüssel 2010, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2010/ipa_mbp_1_2010_-_c2010-2689-300410_en.pdf (02.08.2016).
- Europäische Kommission: Commission Decision adopting the Multi-beneficiary Programme 2 under the IPA Transition Assistance and Institution Building Component for the year 2009, Brüssel 2009, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2009/political/ipa_mbp_2_2009_c2009-6125-310709_en.pdf (02.08.2016).
- Europäische Kommission: Commission Decision adopting an IPA Programme on Civil Society Facility – Horizontal Activities (Technical Assistance, People 2 People, Partnership Actions) under the IPA Transition Assistance and Institution Building Component, Brüssel 2008, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2008/ipa_civil_society_facility_c2008-4569-270808_en.pdf (02.08.2016).
- Europäische Kommission: Project Fiche – IPA Programme. Civil Society Facility – Horizontal Activities (Technical Assistance, People 2 People Programme, Partnership Actions), Brüssel 2008, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2008/pf_civil_society_facility_final_en.pdf (02.08.2016).
- Europäische Kommission: Erweiterung. Voraussetzungen für die Mitgliedschaft, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index_de.htm (28.07.2016).
- Europäische Kommission: Erweiterungspolitik. Europäische Partnerschaften, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/european-partnership_de.htm (28.07.2016).

- Europäische Kommission: European Neighbourhood and Enlargement. Overview – Instrument for Pre-accession Assistance, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm (28.07.2016).
- Europäische Kommission: European Neighbourhood Policy and Enlargement. Policy Highlights. Civil Society, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/policy/policy-highlights/civil-society/index_en.htm (01.08.2016).
- Europäische Kommission: Neighbourhood Policy and Enlargement. Info corner. Documents, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/key-documents/index_en.htm?key_document=0801262488184abe,08012624887d384d (27.07.2016).
- Europäische Kommission: Neighbourhood Policy and Enlargement. Instrument for Pre-accession assistance. Albania – financial assistance under IPA II, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/albania/index_en.htm (27.07.2016).
- Europäischer Rat: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel 2003, unter: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf> (28.07.2016).
- Europäisches Parlament: Das PHARE-Programm und die Erweiterung der Europäischen Union, Themenpapier Nr. 33, Luxemburg 1998, unter: http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/pdf/33a1_de.pdf (31.07.2016).
- Europäisches Parlament: Kurzdarstellungen zur Europäischen Union. Die westlichen Balkanstaaten, unter: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/displayFtu.html?ftuld=FTU_6.5.2.html (28.09.2014).
- Europäische Union: European Union Global Strategy. Redoubling commitment to our European neighbours, unter: <https://europa.eu/globalstrategy/en/redoubling-commitment-our-european-neighbours> (31.07.2016).
- Eurostat: Gesamtbevölkerung. Kandidaten und potentielle Kandidaten, unter: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tgs00027&plugin=1> (31.07.2016).
- Flessenkemper, Tobias/Reljić, Dušan: Torlos in die Halbzeit: In Paris müssen EU und Westbalkanländer besser kombinieren, SWP kurz gesagt, Berlin 2016, unter: <http://www.swp-berlin.org/publikationen/kurz-gesagt/torlos-in-die-halbzeit-eu-und-westbalkanlaender-muessen-besser-kombinieren.html> (28.07.2016).
- Freedom House: About Nations in Transit, unter: <https://freedomhouse.org/report-types/nations-transit> (01.08.2016).
- Freedom House: Albania. Nations in Transit 2015, unter: https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2015_Albania.pdf (01.08.2016).
- Freedom House: Nations in Transit – Albania 2011, unter: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2011/albania> (27.07.2016).
- Freedom House: Nations in Transit – Albania 2010, unter: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2010/albania> (27.07.2016).
- Freedom House: Nations in Transit – Albania 2009, unter: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2009/albania> (27.07.2016).
- Freedom House: Nations in Transit – Albania 2008, unter: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2008/albania> (27.07.2016).
- Freedom House: Nations in Transit – Albania 2007, unter: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2007/albania> (27.07.2016).

- Füle, Stefan: Crunch time for consensus and reforms, Brüssel 2012, unter: http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/fule/docs/articles/20121010_albania_article.pdf (27.07.2016).
- Geinitz, Christian: Geschlossene Balkanroute. Die neuen Wege der Flüchtlinge, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Online vom 08.03.2016, unter: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/die-neuen-wege-der-fluechtlinge-nach-schliessung-der-balkanroute-14111314-p2.html> (28.07.2016).
- Gjipali, Gledis: Albania. Nations in Transit 2014, unter: https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT14_Albania_final.pdf (27.07.2016).
- Gjipali, Gledis: Albania. Nations in Transit 2013, unter: https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT13_Albania_3rdProof_0.pdf (27.07.2016).
- Gjipali, Gledis: Albania. Nations in Transit 2012, unter: https://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Albania_final_0.pdf (27.07.2016).
- Hoffmann, Judith: Die Integration Südosteuropas. Die Demokratisierungspolitik europäischer Organisationen in Albanien, Baden-Baden 2008.
- Jordanova, Malinka Ristevska: The Western Balkans and its EU Integration. Independent analysis and Follow-up of EC country reports on Western Balkan countries, Skopje 2016, unter: [http://www.epi.org.mk/docs/The%20Western%20Balkans_2015%20Comparative%20Overview\(1\).pdf](http://www.epi.org.mk/docs/The%20Western%20Balkans_2015%20Comparative%20Overview(1).pdf) (28.07.2016).
- Juncker, Jean-Claude: Meine Prioritäten, in: European People's Party, unter: <http://juncker.epp.eu/node/151> (27.07.2016).
- Kmezić, Marko/Bieber, Florian: Policy Brief. Western Balkans and the EU: Beyond the Autopilot Mode, Balkans in Europe Policy Advisory Group 2015, unter: <http://balkanfund.org/wp-content/uploads/2015/11/BIEPAG-Western-Balkans-and-the-EU-Beyond-the-Autopilot-Mode.pdf> (28.07.2016).
- Kmezić, Marko: In-Depth Analysis. The Western Balkans and EU Enlargement. Lessons learned, ways forward and prospects ahead, Brüssel 2015, unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/534999/EXPO_IDA\(2015\)534999_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/534999/EXPO_IDA(2015)534999_EN.pdf) (28.07.2016).
- Knaus, Gerald: EU Global Strategy. Expert Opinion, in: European Union Institute for Security Studies 41(2016), unter: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/EUGS_Opinion_41_Knaus.pdf (31.07.2016).
- Knodt, Michèle/Jünemann, Annette: Introduction: Theorizing EU external democracy promotion, in: Jünemann, Anette/Knodt, Michèle (Hrsg.): Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union. European External Democracy Promotion, Baden-Baden 2007, S. 9-29.
- Kollmorgen, Raj/Merkel, Wolfgang/Wagener, Hans-Jürgen: Transformation und Transformationsforschung: Zur Einführung, in: Dies. (Hrsg.): Handbuch Transformationsforschung, Wiesbaden 2015, S. 11-27.
- Lamallari, Besfort: Albania. Nations in Transit 2016, unter: https://freedomhouse.org/sites/default/files/NiT2016%20Albania_1.pdf (01.08.2016).
- Leininger, Julia: Demokratieförderung, in: Kollmorgen, Raj/Merkel, Wolfgang/Wagener, Hans-Jürgen (Hrsg.): Handbuch Transformationsforschung, Wiesbaden 2015, S. 509-516.
- Lippert Barbara: EU-Erweiterung. Vorschläge für die außenpolitische Flankierung einer Beitrittspause, SWP-Studie S 7, Berlin 2011, unter: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S07_lpt_ks.pdf (27.07.2016).
- Mejdini, Fatjona: Albania Aims to Open EU Talks this Year, in: BalkanInsight Online, 15.03.2016, unter: <http://www.balkaninsight.com/en/article/tirana-hopes-to-open-eu-accession-talks-this-year-03-04-2016> (27.07.2016).

- Merkel, Wolfgang: Strategien der Demokratieförderung: Konzept und Kritik, in Raschke, Joachim/Tils, Ralf (Hrsg.): Strategie in der Politikwissenschaft. Konturen eines neuen Forschungsfelds, Wiesbaden 2010, S. 151-179.
- Neue Züricher Zeitung Online: Bosnien-Herzegowina. Bosnische Serben demonstrieren für und gegen Regierung, 14.05.2016, unter: <http://www.nzz.ch/international/europa/bosnien-herzegowina-bosnische-serben-demonstrieren-fuer-und-gegen-regierung-ld.82625> (28.07.2016).
- Noutcheva, Gergana: Fake, partial and imposed compliance: the limits of the EU's normative power in the Western Balkans, in: Journal of European Public Policy 16(2009)7, S. 1065-1084.
- Peerenboom, Christoph: Balkanroute faktisch dicht, in: Tagesschau Online vom 09.03.2016, unter: <https://www.tagesschau.de/ausland/balkanroute-geschlossen-101.html> (28.07.2016).
- Poznatov, Maja: Westbalkan: Rufe nach ‚Großalbanien‘ wecken alte Geister, in: EurActiv.de vom 14.04.2015, unter: <http://www.euractiv.de/section/eu-aussenpolitik/news/westbalkan-rufe-nach-grossalbanien-wecken-alte-geister/> (31.07.2016).
- Reljić, Dušan: EU-Erweiterungspolitik im Westbalkan: Missliche Zeiten für schwierige Kandidaten, in: Kempin, Ronja/Overhaus, Marco (Hrsg.): EU-Außenpolitik in Zeiten der Finanz- und Schuldenkrise, SWP S 9, Berlin 2013, S. 11-19, unter: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2013_S09_kmp_ovs.pdf (27.07.2016).
- Richter, Solveig: Zielkonflikte der EU-Erweiterungspolitik? Kroatien und Makedonien zwischen Stabilität und Demokratie, SWP-Studie S 19, Berlin 2009, unter: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2009_S19_rsv_ks.pdf (28.07.2016).
- Schmid, Matthias: Serbien gegen Albanien. Abbruch per Joystick, in: Süddeutsche Zeitung Online vom 15.10.2014, unter: <http://www.sueddeutsche.de/sport/serbien-gegen-albanien-abbruch-per-joystick-1.2174547> (31.07.2016).
- Schwarz, Karl-Peter: Albaniens Ministerpräsident. „Großalbanien ist nicht unser Projekt“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Online vom 22.10.2014, unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/interview-mit-ministerpraesident-edi-rama-13220050.html> (31.07.2016).
- Schwarz, Karl-Peter: Flüchtlingsroute Kroatien. Kürzer, aber schwieriger und gefährlicher, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Online vom 16.9.2015, unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/ungarns-grenzschiessung-draengt-fluechtlinge-durch-kroatien-13806450.html> (28.07.2016).
- Shala, Borana: Policy brief. EU conditionality as a transformative power in the case of the Albanian Public Administration, European Movement Albania, unter: https://dgap.org/sites/default/files/article_downloads/ema_albania_public_administration_reform.pdf (27.07.2016).
- SIGMA: SIGMA at a glance, unter: <http://www.sigmaweb.org/about/> (31.07.2016).
- SIGMA: The Principles of Public Administration, Paris 2014, unter: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Nov2014.pdf> (31.07.2016).
- Smolnik, Franziska: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Die EU-Konditionalität als Demokratisierungsinstrument. Eine Studie zur externen Demokratieförderung an den Beispielen Georgien und Mazedonien, Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts der Freien Universität Berlin 66(2008).
- Stewart, Susan: EU Democracy Promotion in the Western Balkans, in: Knodt, Michèle/Jünemann, Annette (Hrsg.): Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union. European External Democracy Promotion, Baden-Baden 2007, S. 231-246.
- Süddeutsche Zeitung Online: Westbalkankonferenz in Paris. Merkel: Brexit ändert nichts an EU-Beitrittsperspektive für Balkanstaaten, 05.07.2016, unter:

- <http://www.sueddeutsche.de/politik/westbalkankonferenz-in-paris-merkel-brexit-aendert-nichts-an-eu-beitrittsperspektive-fuer-balkanstaaten-1.3063802> (27.07.2016).
- TACSO: Guidelines for EU support to civil society. Albania. Synthesis of the monitoring year 1 brief, April 2015, unter: http://www.tacso.org/doc/traficlight_april2015_al.pdf (01.08.2016).
- TACSO: What is TACSO, unter: <http://www.tacso.org/project-org/introduction/?id=42> (01.08.2016).
- Tema, Malvina: The European Union and the Paradox of Accession: The Conflicting Logics of Integration and Democracy in the Case of Albania, in: *The Western Balkans Policy Review* 1(2011)2, S. 39-67.
- Thanasi, Durata: An Overview of Public Administration in Albania, 2002, unter: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan005793.pdf> (01.08.2016).
- Tomić, Nikola: When the carrot is not sweet enough. Conditionality versus norms as modes of EU influence on Serbia's foreign policy, in: *Südosteuropäische Hefte* 2(2013)1, S. 77-106.
- Trappmann, Vera: Externe Transformationsanker, in: Kollmorgen, Raj/Merkel, Wolfgang/Wagener, Hans-Jürgen (Hrsg.): *Handbuch Transformationsforschung*, S. 541-546.
- United Nations Development Programme: Human Development Report 2015. Work for human development. Albania, unter: http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/ALB.pdf (31.07.2016).
- United Nations Development Programme: Human Development Reports. Albania, unter: <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/ALB> (31.07.2016).
- Vachudova, Milada Anna: EU Leverage and National Interests in the Balkans: The Puzzles of Enlargement Ten Years On, in: *Journal of Common Market Studies* 52(2014)1, S. 122-138.
- Verseck, Keno: Staatskrise in Mazedonien: „Land in Auflösung“, in: *Spiegel Online* vom 21.04.2016, unter: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/mazedonien-in-der-krise-land-in-aufloesung-a-1087967.html> (28.07.2016).

Anhang

Tab. 1.1: IPA-Förderung der Reform der Öffentlichen Verwaltung in Albanien 2007–2015

Bereich 1: Strategic framework (reform agenda incl. financial sustainability)

Year	Objectives and expected results
2011 – 2013	Improve strategic planning and better aligning policy framework with European Integration Agenda and medium term budget planning at the central and line ministries level.
2014	PAR Strategy was started to be developed in April 2014 following support received by OECD/SIGMA and it will be finalized by December 2014. Further efforts are needed for monitoring and evaluation of the PAR Strategy implementation
2015	Sector Reform Contract for PAR: The programme is expected to support the implementation of the Public Administration Reform Strategy Improve planning and coordination to draft government strategic documents Aligned strategy planning to Government's medium term budget program Increased capacities of line ministries to develop realistic sector strategies and action plans and increased maturity of actions for possible EU financing Improved strategic management framework and performance monitoring system for PAR, and sustainable financial resources for implementation of the PAR Strategy.

Quelle: eigene Zusammenstellung basierend auf den albanien-spezifischen Länder- und Mehrländerdokumenten des IPA 2007–2015

Tab. 1.2: EU-Fortschrittsberichte zur Reform der Öffentlichen Verwaltung in Albanien 2007–2015

Bereich 1: Strategic framework

Year	Evaluation
2008	DoPA is currently drafting a strategy on public administration reform including sectoral training plans and covering local government bodies.
2009	The strategy for public administration reform was adopted but implementation has not started.
2010	Strategy for public administration reform (PAR) and corresponding action plan of September 2009 aim to address shortcomings in the functioning of the public administration; they specifically include review of the civil service law and institutional strengthening of the management authorities implementing the civil service legislation. The necessary amendments to the civil service law need to be undertaken in a cooperative environment with involvement of all stakeholders. It will require political will and political consensus on the need for and scope of public administration reform, as the law requires a qualified majority in parliament.
2014	Drafting of the new 2015-2020 public administration reform strategy resumed in January, with the aim of broadening the strategic framework for public administration reform. The

	new strategy is foreseen to cover public administration organisation, policymaking, e-government and ensure also a link to public financial management and programming.
2015	<p>Overall: good progress has been made in areas falling under the key priorities on PAR, especially with the adoption of a comprehensive reform strategy.</p> <p>The 2015-2020 public administration reform strategy was adopted in April together with an action plan for 2015-2017. A comprehensive monitoring and reporting system with performance indicators and targets has been set up.</p> <p>Political support to the reform process is expected to be ensured by the newly setup Integrated Policy Management Group for PAR, chaired by the Minister of State for Innovation and Public Administration. The capacity of the lead institutions needs to be further strengthened, particularly with regard to public administration reform monitoring. Financial sustainability is a concern, as costs of the overall public administration reform are not fully reflected in the medium-term budget programme.</p>

Quelle: eigene Zusammenstellung basierend auf den EU-Fortschrittsberichten für Albanien 2007 – 2015

Tab. 2.1: IPA-Förderung der Reform der Öffentlichen Verwaltung in Albanien 2007–2015
Bereich 2: Policy development and coordination (policy planning, development, co-ordination, implementation; building capacities, consultation of stakeholders; implementation of acquis)

Year	Objectives and expected results
2007 – 2009	<p>EU integration structures will be strengthened</p> <p>Support to EU Integration structures incl. Ministry of European Integration and Department for Strategy and Donor Coordination</p> <p>Institution and capacity building at central and local level</p>
2008	Strengthen Ministry of European Integration's administrative capacity and overall co-ordination structures to manage SAA implementation, perform national IPA coordinator's responsibilities, improve legal coordination process, ensure sustainability of EU-related reforms
2009 – 2011	<p>Strengthening capacities of local governments</p> <p>Strengthening European integration structures</p>
2009	Strengthen capacities for implementation of SAA
2010	Enhance technical and administrative capacity of the key players in the European integration process (Ministry of European Integration, line ministries, relevant governance agencies and enforcement authorities) to implement the obligations deriving from SAA and to harmonise the Albanian legislation with the EU acquis
2011 – 2013	<p>Improve policy coordination, better aligning policy framework with European Integration Agenda and medium term budget planning</p> <p>Enhance cooperation between ministries and governance institutions</p>

2013	Strengthening technical and administrative capacities in relation to European integration process Strengthen capacities Ministry of European Integration and line ministries → increase maturity of projects and sector programmes to be proposed for future EU funding
2014 – 2020	Preparation and implementation of national legislation in line with EU Legal predictability and enforcement of laws Capacities managing European Integration
2014	Preparing administration for future accession negotiations and supporting effective translation and implementation of acquis Increased capacity Ministry of European Integration and line ministries
2015	Improve planning and coordination to draft government strategic documents Establish transparent and all-inclusive system of drafting laws, which is based on agreed policies and ensure alignment with acquis Aligned policy making to Government's medium term budget program Inclusive, participatory, evidence-based policy making and legislative development

Quelle: eigene Zusammenstellung basierend auf den albanien-spezifischen Länder- und Mehrländerdokumenten des IPA 2007–2015

Tab. 2.2: EU-Fortschrittsberichte zur Reform der Öffentlichen Verwaltung in Albanien 2007–2015

Bereich 2: Policy development and coordination

Year	Evaluation
2007	Policy and strategy functions have been given greater prominence in ministries. further horizontal changes are needed to improve the quality of the organisation of policy-making in the ministries.
2011	Important legislative acts, such as the law on general administrative procedures and the law on functioning of public administration, are awaiting adoption. Policy paper on a new Law on Organisation and Functioning of the State Public Administration and an initial draft of this new law were prepared and communicated to stakeholders within the public sector.
2012	Law on Organisation and Functioning of Public Administration adopted Draft Law on Administrative Procedures has not been finalised Council of Ministers' decision on defining structures and organisation of public institutions implemented in 13 of 14 ministries
2013	Council of Ministers' decision on the structure and organisation of public institutions has been implemented at central level. Weak analytical capacity and high staff turnover in line ministries, together with insufficient transparency and consultation with relevant stakeholders, continue to hamper the legislative drafting process. Regulatory impact assessment and the implementation and monitoring of adopted legislation need to be improved.

2014	<p>after the reshuffling of functions and staff under the new government, the administration is still trying to achieve its full capacity. The Prime Minister's Office was significantly strengthened, enforcing inter-ministerial coordination and creating new units for delivery, research and policy development, legislation and programme monitoring, but there is not yet a fully operational annual and mid-term planning system.</p> <p>Coordination was further strengthened through the appointment of a Minister of State for Innovation and Public Administration, whose human and financial resources need to be increased to fulfil the Minister's policy coordination role.</p> <p>Code of Administrative Procedures was adopted by the government in June and is currently in parliamentary procedure. The law aims to strengthen (...) transparent administrative decision-making</p>
2015	<p>Albania has the legal framework and institutional structures in place to ensure a good policymaking system, but there are some weaknesses in implementation.</p> <p>European integration coordination system has been set up but needs to be made fully functional and equipped with the necessary staff capacity.</p> <p>There are weaknesses with regard to the implementation of the government's work programme, coordination of the policy proposals and costing of strategies. The links between policy planning and medium-term budget planning need to be therefore substantially strengthened.</p> <p>Policy and legislation development is not yet sufficiently inclusive and evidence-based. Tables of concordance based on European standards were made compulsory for all legislation aiming at alignment with the acquis. However, ministries do not have in place clear internal rules which regulate procedures for policy development and legal drafting. The Law on Public Notification and Consultation came into force in May, setting out procedures for stakeholder consultation. Impact assessments are not carried out systematically and their quality varies between institutions.</p>

Quelle: eigene Zusammenstellung basierend auf den EU-Fortschrittsberichten für Albanien 2007–2015

Tab. 3.1: IPA-Förderung der Reform der Öffentlichen Verwaltung in Albanien 2007–2015
Bereich 3: Public service and human resources management (legally well-designed and managed public service, professionalism, sustainability, quality, merit-based recruitment and promotion)

Year	Objectives and expected results
2007 – 2009	<p>Implementation of legislation related to PAR will be undertaken</p> <p>Reform HRM at central and local level</p>
2008 – 2010	<p>Professional career development criteria introduced to ensure transparent procedures on recruitment, appraisal, promotion, conduct and dismissal of civil servants</p>
2008	<p>Support to civil service management, mainly DoPa assistance to good governance: supporting anti-corruption measures</p> <p>Ensuring enforcement of civil service law and related rules in public administration in compliance with priorities of European Partnership for Albania 2007</p> <p>Training DoPA staff</p>
2009 – 2011	<p>Professional career development criteria introduced to ensure transparent procedures on recruitment, appraisal, promotion, conduct and dismissal of civil servants</p>

2010	Capacity building of Parliamentary administration for better management of human resources
2011 – 2013	<p>Enhancing professionalism, de-politicisation of public administration</p> <p>Strengthening transparent, merit-based approach to appointments and promotions</p> <p>Support development and implementation public administration reform shall ensure recruitment, appraisal, promotion, conduct and dismissal according to established rules</p> <p>Efficient civil service</p> <p>Professional career development criteria and fight against corruption at all levels</p>
2012	<p>Support implementation of new civil service law and new General Law on Administrative Procedures</p> <p>Assist DoPa and line ministries in implementing the new legal framework which is expected to be in force by 2012/2013, through the adoption of more democratic and efficient administrative procedures which will help make the civil servants more efficient and administrative decision making more predictable.</p> <p>Improving HRM and public administration in line with Copenhagen Criteria</p> <p>Training civil servants and new procedures through Training Institute of Public Administration</p>
2013	<p>Strengthening management capacities</p> <p>Enhance professionalism and de-politicisation</p> <p>Strengthen merit-based and transparent appointments</p>
2014 – 2020	<p>De-politicised civil service with integrity systems, ensure continuity, promote ethical standards, strengthen meritocracy, increase efficiency</p> <p>Civil service and public administration organisation, coordination, and functioning is fully defined, including competency and responsibility of local governments</p>
2014	<p>Improving human resources performance management and professionalizing civil service</p> <p>Full implementation of civil service reform</p> <p>Professional, merit-based, impartial, independent public administration strengthened through: implementation of whole package of civil service reform by-laws and new code of administrative procedures</p> <p>Establishment of HRM system dedicated to competences evaluation, professional development and advancement of civil servants</p> <p>Upgrade and strengthen Albanian School of Public Administration</p> <p>Capacity building across central and local public administration</p> <p>Ensure DoPa full overview and full functioning of Human Resources Information System</p>
2015	<p>Enhancing transparency, effectiveness of public administration</p> <p>Establish professional, impartial, independent, merit-based civil service</p> <p>Reduce corruption through increased accessibility and quality of public service</p> <p>Efficient and effective implementation of civil service legislation and management of human resources in full compliance with the law</p> <p>Support dedicated to capacity building actions targeting proficient and highly motivated civil servants in order to strengthen their skills to manage the EU integration process</p>

Quelle: eigene Zusammenstellung basierend auf den albanien-spezifischen Länder- und Mehrländerdokumenten des IPA 2007–2015

Tab. 3.2: EU-Fortschrittsberichte zur Förderung der Reform der Öffentlichen Verwaltung in Albanien 2007–2015

Bereich 3: Public service and human resources management

Year	Evaluation
2007	<p>Expertise and institutional memory are stabilising.</p> <p>The government has changed the recruitment process to attract Albanian graduates of foreign universities to the civil service.</p> <p>The training plan for civil servants has been revised to better reflect real needs.</p> <p>further horizontal changes are needed to improve the quality of personnel in the ministries.</p> <p>authority of the DoPA to set common management strategies across the public administration is, in practice, limited. As a result, it is often not consulted on the establishment of new agencies and institutions.</p> <p>civil service often fails to adhere in practice to the official career structure and job classification framework. The use of performance management remains at an early stage. This hinders the attraction and retention of competent and motivated staff.</p> <p>Staff changes have resulted in some civil service positions being left unoccupied for several months. Staff cuts have left some ministries under-resourced. Political appointments to senior and mid-level positions continue, often without due attention to the Civil Service Law. Administrative acts continue to be signed by temporary replacements who have not been officially appointed.</p> <p>Significant further efforts are needed to create, at both governmental and sub-national levels, an accountable and efficient civil service, based on professional career development criteria. In particular, recruitment and promotion need to be regulated by objective and merit based criteria, and a clear distinction between the political and administrative level needs to be observed.</p>
2008	<p>In December 2007, the government adopted amendments to the Law on evaluation of the performance of civil servants. In January 2008, a new reward system for civil servants entered into force. However, turnover of staff due to political pressures has continued. The Civil Service Law regulating public administration is in place, but it is not applied systematically.</p> <p>role of the DoPA in ensuring implementation of the Civil Service Law and the capacity to steer the civil service towards an independent, merit-based and professional body needs further strengthening</p> <p>Appointments have continued along political party lines in contravention of the Civil Service Law. The authority of the DoPA requires strengthening in order to implement the official recruitment, job classification and promotion criteria consistently. Full enforcement of the Civil Service Law and adoption of the Strategy for public administration reform will be key to progress in this regard.</p> <p>capacity of the Training Institute of Public Administration (TIPA) remains weak.</p> <p>The training plan for civil servants has been revised to reflect real needs better.</p> <p>Public sector salaries were increased in July 2008. The government continues to encour-</p>

	<p>age Albanian graduates of foreign universities to join the civil service.</p> <p>frequent replacements of civil servants are undermining the independence of the civil service and increase the opportunities for bribery of public officials.</p>
2009	<p>The legal framework is largely in place through the civil service law but its implementation remains problematic</p> <p>Some measures were taken to improve human resource management, but the implementation of the new reward system for civil servants has been uneven.</p> <p>An adequate human resource management system for public administration is needed.</p> <p>administrative capacity of the DoPA remains weak.</p> <p>Role of the DoPA in ensuring implementation of the Civil Service Law, particularly in terms of political appointments, requires further strengthening</p> <p>Awareness on fraud issues among civil servants, including on the use of EU funds, is insufficient.</p> <p>Politically motivated turnover of public employees has continued, although to a lesser extent.</p> <p>The share of vacancies filled by temporarily contracted employees remains high, at 20% of all vacancies. This practice undermines the implementation of the Civil Service Law and creates an opening for politicisation of the administration. Recruitment in the civil service continues to take place through non-transparent procedures.</p> <p>capacity of the Training Institute for Public Administration (TIPA) has improved due to recruitment and training of managerial staff and heads of training centres.</p> <p>the capacity of TIPA requires further strengthening</p>
2010	<p>As there is no unified system and law on the general organisation and functioning of the public administration, there is a risk of fragmentation between different pieces of legislation. These put in place administrative bodies and establish for each public administrative body individual provisions on issues of responsibility, accountability and competences, without having to follow general rules at state administration level.</p> <p>The status of civil servants is regulated by the Law on civil service of 1999 as well as by several pieces of secondary legislation.</p> <p>As provided by the civil service law, the civil service in Albania is basically a position-based system with some elements of a career mechanism. Such a system is subject to higher risks of politically motivated staff turn-over than in a fully career-based system.</p> <p>The civil service law regulates civil servant recruitments. The law provides for open competitions as the only means of recruiting civil servants. Most stages of open competitions are transparent. However, the final stage and the recruitment decision is left exclusively to the discretion of the line manager concerned. An exception to the rule of open competitions is temporary employment. Over the last few years there has been on average more than 20% of vacancies filled by employees under temporary contracts.</p> <p>The government has issued an order on 1 October 2010, which aims at limiting the use of temporary contracts for employment; this decision and its implementation need to be verified in practice.</p> <p>There has in general been a high turnover of civil servants in recent years due to politicisation of recruitment practices.</p> <p>The existing position-based career system has provided for the possibility to make civil servants redundant as a result of restructuring of ministries by incoming new ministers. These practices undermine the procedures and principles under the civil service law for merit-based appointments and lower the overall capacity of public administration.</p>

	<p>The civil service law lays down procedures for horizontal mobility and for promotion through competition of civil servants. However, these procedures have been applied rarely in recent years.</p> <p>Since 2006 the government has been implementing a policy to increase salaries in the public service, applying different rates according to the sectors. Salary increases have continued in 2009 and 2010 despite global pressures for budgetary restraints, which helps to reduce the income gap between public and private sector and staff turn-over as a result.</p>
	<p>There is a Code of Ethics dating from 2003 which is binding on civil servants. However, part of the Code of Ethics is eschewed as not legally enforceable because some concepts are contradictory.</p> <p>The Code also regulates some procedures for dealing with conflicts of interest. Submitting conflict of interest declarations is a requirement strictly enforced by the DoPA, but the correctness of such declarations is not checked.</p> <p>DoPA has the task of managing the civil service in central institutions and also has a central role in public administration reform.</p> <p>administrative resources and organisational capacity of DoPA are insufficient and accordingly need strengthening in the light of its dual task of overseeing the PAR and monitoring implementation of the civil service law.</p> <p>Training Institute for Public Administration (TIPA) is in charge of training civil servants.</p>
2011	<p>Adoption of policy paper exploring various changes to be put in place by means of a new Law on the Civil Service. On this basis, amendments to the Law on the Civil Service were prepared, are pending</p> <p>Civil service suffering from important shortcomings, especially in respect of the merit principle in recruitment procedures, allocation of temporary contracts, rules on promotion and mobility and dismissal of civil servants. The functioning of the civil service continues to suffer from politicisation, in particular as regards appointments.</p> <p>Implementation of Prime Ministerial Order of 2010 setting a maximum limit of 2.5% temporary appointments in civil service positions remains poor. Evidence of proper implementation still has to be provided.</p> <p>HRM system not yet operational, database incomplete</p> <p>DoPa: capacity further increased, considered as adequate overall</p> <p>in the institutional context, it lacks the authority to play its role effectively. DOPA's capacity to collect and elaborate data from Ministries and to draft relevant reports remains insufficient.</p> <p>Training Institute for Public Administration has encountered serious difficulties in implementing planned training activities, and at the same time has had to cope with a substantial reduction of its operational budget.</p>
2012	<p>Government approved draft Law on Civil Service, is currently in parliamentary procedure</p> <p>some progress regarding implementation of legislation and administrative acts</p> <p>DoPa still lacks authority to play effective role in monitoring public institutions and enforce its decisions, data gathering improved, problems remain: reliability and clear administrative rules on data collection and storage</p> <p>Central government institutions failed in most cases to request approval by DoPA or even disregarded DoPA's refusal</p> <p>HRM system not fully operational, 1. pilot phase successfully concluded</p> <p>Training Institute for Public Administration conducted training in accordance with 2012-2015 training plan, despite shortage of premises and resources, working group drafting report for</p>

	<p>future opening of ASPA established</p> <p>Civil service continues to suffer from shortcomings related to politicisation and lack of meritocracy in recruitment, promotion, dismissal</p> <p>In key sectors, public administration faces important challenges in fulfilling its tasks, including management of follow-up of assistance programmes and implementation of legislation aimed at alignment with EU acquis</p> <p>Maximum limit of 2,5 % on temporary contracts considerably implemented</p>
2013	<p>Civil Service Law: adoption in May, into force in October, this is a major step towards depoliticising public administration, essential for building professional, effective, merit-based public administration. It provides a clear classification of civil servants, formally establishes a top-level management civil servants corps and provides the basis for a transparent recruitment and promotion system.</p> <p>Law abrogates existing legislation without providing necessary transitory provisions until its implementing legislation enters into force, therefore technical amendments to avoid legal vacuum approved</p> <p>Timely adoption of secondary legislation and proper implementation is essential</p> <p>Law on General Administrative Procedures still pending</p> <p>implementation of the Law on the Organisation and Functioning of the Public Administration needs to be enforced</p> <p>Training Institute for Public Administration: annual training plan carried out despite financial constraints</p> <p>Decision to step up ASPA adopted, further efforts needed for the school to work properly, including providing necessary funding</p> <p>With a view to meeting the 2.5% target set in 2010, the proportion of temporary contracts in state bodies was further reduced to currently 4.8%.</p> <p>DoPa unable to fully enforce its decisions or to effectively coordinate with other institutions, partly because of budgetary constraints.</p> <p>HRM system is not fully operational; its second pilot phase has faced considerable delays.</p> <p>Weak analytical capacity and high staff turnover in line ministries</p>
2014	<p>following the elections and an extensive reorganisation affecting the structures of the 16 ministries, around 13 % of staff in the central government institutions were dismissed. In parallel, staff numbers were increased in key ministries such as the Ministry of European Integration. Albania needs to increase its efforts to ensure that the high staff turnover does not compromise capacity or business continuity.</p> <p>DoPA has demonstrated increasing transparency</p> <p>Further efforts are needed to ensure transparency and accuracy of data. Recruitment of civil servants was frozen from March to July to ensure proper implementation of the new legislation (civil service law).</p> <p>DoPa has started to play a more prominent role</p> <p>It facilitated training regarding the new legislation, including at local level. Departmental capacity has been increased according to the Prime Minister's order (maximum 2,5 % temporary contracts)</p> <p>Civil Service Law became effective in February.</p> <p>the government adopted 10 by-laws, covering significant issues such as recruitment, transfer, promotion, dismissal, the description and classification of job positions and the new</p>

	<p>senior management staff.</p> <p>DoPA produced five sets of guidelines on job descriptions, disciplinary measures, the competencies of the Restructuring Committee, lateral transfers and executive positions through open competitions. It introduced an electronic system for applications for recruitments and for data collection of personnel in public institutions. It has organised intensive training for the proper implementation of the law, which remains a challenge.</p> <p>approval of the necessary implementing legislation for the Law on the Organisation and Functioning of the Public Administration is still pending. The government needs to assess all existing legislation on the organisation and functioning of all subordinate institutions and align it to the principles and provisions of this law.</p>
	<p>implementation and extension of the HRMIS has been subject to delay. Implementation was resumed in August and work advanced on data entry of personnel files from central government institutions, relating just to the human resources module of the system. The roll-out of the system to all public institutions and linking it to the Ministry of Finance's treasury system have been delayed.</p> <p>ASPA operating with its full annual budget and new premises, implementing its annual work plan and <i>ad hoc</i> extra activities in cooperation with the Department of Public Administration. new Code of Administrative Procedures was adopted by the government in June and is currently in parliamentary procedure. The law aims to strengthen the principles and standards of good administration</p>
2015	<p>2013 Law on Civil Servants is in line with the principles of public administration. The law provides for merit-based recruitment, promotion and dismissal in the public service. Several open 'pool' recruitments were carried out in 2014 and 2015 for entry-level positions. An open competition for the senior civil servants was held and led to the creation of the top level management corps. An in-depth training programme for all new top-level managers shall now be carried out.</p> <p>The amendments to the law, open the possibility of recruitment for lower and middle management posts from outside the civil service, and render dismissals more flexible. Following the amendments, the secondary legislation should ensure that fair and rigorous recruitment and dismissal procedures are maintained.</p> <p>The quality of recruitment procedures needs to be significantly improved, especially in the independent institutions. The legal framework excludes certain institutions and positions from the scope of the Law on Civil Servants. Albania should ensure a homogenous employment regime among public administration institutions</p> <p>Implementation of the Law on Civil Servants at local level remains a challenge. The high number of appeals in the administrative courts raises concern about the use of termination, downgrading, restructuring and disciplinary procedures to demote and dismiss public servants.</p> <p>Management of human resources across the public administration has improved. The DoPA increased its staff in 2014 to ensure better coordination, but it still needs to improve capacity.</p> <p>Preparations have started to make the HRMIS operational and extend it to all institutions. remuneration system is based on job classification and is in principle transparent.</p> <p>However, the government adopted a new system of salary bonuses for civil servants working on EU integration and legal drafting. The proposed system needs to be reviewed to ensure it is in line with the Law on Civil Servants. The authorities need to take the necessary steps to ensure fair and transparent remuneration with equal pay for equal work, and to avoid weakening the career-based civil service system.</p> <p>Professional development is provided for in the law. The ASPA is responsible for civil servants training. The quality and quantity of training has increased, but ASPA's budget is insufficient for the increased number of civil servants in need of training. The new performance appraisal system is not yet used widely.</p> <p>perception of corruption is high in Albania. The public administration reform strategy includes measures to prevent corruption and promote integrity in public service, but they still</p>

	need to be implemented effectively.
--	-------------------------------------

Quelle: eigene Zusammenstellung basierend auf den EU-Fortschrittsberichten für Albanien 2007–2015

Tab. 4.1: IPA-Förderung der Reform der Öffentlichen Verwaltung in Albanien 2007–2015
Bereich 4: Accountability (oversight, transparency, control)

Year	Objectives and expected results
2007 – 2009	The Parliament will perform regulatory and oversight functions smoothly Support to the Civil Service Commission
2009 - 2011	Internal control mechanisms introduced
2010	strengthen the capacities of the parliamentary administration for improved oversight functions
2011 – 2013	Accountable civil service
2013	Strengthen accountability of Ministry of European Integration and line ministries
2014	Increase oversight of public administration by third institutions Oversight mechanisms guaranteeing citizens' rights and access to information enhanced through better collection and protection of data, increased capacity of Commissioner of Civil Service Supervision, State Audit Institution, Ombudsman, Administrative Courts
2015	Enhance accountability of public administration EU support to the Parliament to fulfil its oversight role and to independent institutions to strengthen their monitoring role Strengthening control and oversight mechanisms over the public administration, guaranteeing citizens' rights and access to information (focus on oversight by the Commissioner for the Oversight of the Civil Service, the High State Control, the Ombudsman, the Administrative Courts etc.)

Quelle: eigene Zusammenstellung basierend auf den albanien-spezifischen Länder- und Mehrländerdokumenten des IPA 2007–2015

Tab. 4.2: EU-Fortschrittsberichte zur Reform der Öffentlichen Verwaltung in Albanien 2007–2015
Bereich 4: Accountability

Year	Evaluations
2008	absence of sound accountability mechanisms in public administration increases the opportunities for bypassing established procedures.
2010	As there is no unified system and law on the general organisation and functioning of the public administration, there is a risk of fragmentation between different pieces of legislation.

	<p>These put in place administrative bodies and establish for each public administrative body individual provisions on issues of responsibility, accountability and competences, without having to follow general rules at state administration level.</p> <p>Civil Service Commission (CSC) supervises the legality of management decisions concerning the civil service and decides on appeals by civil servants in all areas connected with the civil service law.</p> <p>Raising and maintaining the institutional capacity of the CSC, as well as insuring better enforcement of the CSC decisions by the state administrative bodies are of particular importance for the enforcement of the rights and duties of Albanian civil servants</p> <p>There are no specific administrative courts in Albania.</p> <p>the existing mechanisms for judicial review of administrative acts are quite often inefficient. A draft law intended to form the basis for administrative courts in Albania is pending adoption in Parliament.</p> <p>The Ombudsman's Office has provided solid and timely recommendations in its areas of competence. However, these are insufficiently put into practice by government institutions. Its work is hampered by lack of resources and lately by budget reductions and the pending election of the new Ombudsman.</p>
2011	<p>Parliament appointed the fifth member of the Civil Service Commission. This post had been vacant since 2009, which led to difficulties in the decision-making process.</p> <p>Important legislative acts, such as the law on administrative courts, are awaiting adoption.</p> <p>No progress was made on the appointment of the <i>Ombudsman</i>, which has been pending since February 2010. Given the importance of this independent institution, there is a need for an effective, transparent and non politicised process of appointment. Nonetheless, the institution has proved to be active and responsive in investigating cases and drafting ad-hoc and comprehensive annual reports.</p>
2012	<p>Civil Service Commission remains significant independent oversight body for public institutions and a fundamentally important tool of the parliament for monitoring the executive's use of the civil service</p> <p>has only 4 of required 5 members since September 2011, impedes institution's decision making, annual budget gradually reduced, political support for its role diminishing, nevertheless CSC intensified its work, rate of executions of CSC recommendations remains very low</p> <p>Parliament adopted the Law on Inspections</p> <p>Law on Inspections implementation progressing very slowly, relevant required second legislation still not in place.</p> <p>significant progress has been made by appointing an Ombudsman, 2. regional office established, needs sufficient financial and human resources and continuing political support</p> <p>Law on Administrative Courts adopted, this is an important step in ensuring legal review of administrative decisions by independent courts, increasing transparency and fighting corruption in the civil service.</p>
2013	<p>Civil Service Commission: implementation decision rate remains low. Under the new Civil Service Law, the Commission will be replaced by a Civil Service Commissioner, who will keep its monitoring tasks. The new institution needs to function properly and to demonstrate its independence.</p> <p>Implementation of the Law on Administrative Courts was delayed</p> <p>Law on Inspections progressed with the adoption of provisions aimed at reducing the length and cost of inspections. Further secondary legislation on the organisation, structure, and code of ethics of the staff of the General Inspectorate has been adopted.</p>

2014	<p>estimated that there were 85 % of appeals by employees in central institutions still pending, 75 % in subordinate institutions and agencies. Final court rulings should be fully respected and implemented.</p> <p>Civil Service Law: Building a comprehensive monitoring mechanism is essential. In this respect, the Civil Service Commission has been replaced by the Civil Service Commissioner, whose appointment by the parliament is still pending. The functioning and independence of the new institution must be ensured, something essential for proper monitoring of public institutions.</p> <p>Implementation of the Law on Administrative Courts progressed when the courts started to operate in November 2013. They work regularly, providing rulings in reasonable timeframes despite the heavy workload. Vacancies for judges and assistant judges have not yet been fully filled and the case management system needs to become operational.</p>
2015	<p>Commissioner for oversight of the civil service was appointed by parliament at the end of 2014 as an independent monitor of the management of civil service. In March, she presented her first report to the parliament. Effective follow-up of the Commissioner's findings and recommendations should be ensured.</p> <p>system for monitoring government's performance should be streamlined to ensure efficient public scrutiny over government work, and the government monitoring reports should focus on achievements against policy objectives rather than on outputs.</p> <p>lines of accountability between agencies and subordinate bodies are still not fully clear. Also, lines of accountability within institutions need to be improved, as managerial accountability is not yet a feature of the system.</p> <p>institutional set-up and resources to ensure the citizens' right to good administration are generally well established. The degree to which the recommendations of oversight bodies such as the Ombudsman and the High State Control are implemented is, however, difficult to establish as there is no systematic monitoring.</p> <p>The right to access public information is regulated in the Law on the Right to Information, which was adopted in September 2014. Regular monitoring of the practical application of exemptions from the law should be carried out.</p> <p>The overall capacity of the administrative court system to deal with the backlog of cases needs to be significantly improved. There are considerable delays in enforcement of the final decisions of the courts, including on cases of unlawfully dismissed civil servants. The Constitution lays down the right to seek compensation and public authorities' liability in cases of wrongdoing is regulated by a special law, but in practice the number of related court cases is low due to limited public awareness.</p>

Quelle: eigene Zusammenstellung basierend auf den EU-Fortschrittsberichten für Albanien 2007–2015

Tab. 5.1: IPA-Förderung der Reform der Öffentlichen Verwaltung in Albanien 2007–2015

Bereich 5: Service Delivery (right to good administration, citizens and business, efficient and effective delivery, data protection, IT)

Year	Objectives and expected results
2007 – 2009	Obtain reformed, streamlined, harmonised, effective, transparent, service orientated public administration
2009 – 2011	Support implementation of e-Government

2009	Integrate all existing Information Systems into a single logical framework in order to enhance service that the Government provide to citizens and business and ensure data protection
2014 – 2020	Improve service delivery through increased capacities
2014	Improve service delivery by simplifying processes and introducing ICT procedures with necessary back-office capacities Digitalized and integrated public service delivery e-Government portal encompasses new services
2015	Greater focus on needs of citizens and business Improved civil service with higher level of automation (e-Governance and ICT information structures)

Quelle: eigene Zusammenstellung basierend auf den albanien-spezifischen Länder- und Mehrländerdokumenten des IPA 2007–2015

Tab. 5.2: EU-Fortschrittsberichte zur Reform der Öffentlichen Verwaltung in Albanien 2007–2015
Bereich 5: Service Delivery

Year	Evaluations
2014	new Code of Administrative Procedures was adopted by the government in June and is currently in parliamentary procedure. The law aims to strengthen (...) e-administration
2015	strong political commitment to a user-oriented administration, and the government aims to ensure equal access to public services. Public satisfaction with government services is moderate and should be enhanced by policies and mechanisms promoting quality improvements in public institutions. The fragmented institutional responsibilities are a key challenge to further implementation. Progress has been achieved with further extension of services on the e-Albania portal and the establishment of an interoperability framework for state institutions. Progress on simplifying administrative procedures has been achieved in April with the adoption of a new Code of Administrative Procedures, in line with European standards. For uniform application of the code upon its entry into force mid-2016, the authorities need to carry out a parallel review and alignment of other relevant legislation and provide substantial training to the civil servants. The special administrative procedures need to be reviewed and either abolished or brought into line with the new law.

Quelle: eigene Zusammenstellung basierend auf den EU-Fortschrittsberichten für Albanien 2007 – 2015

Tab. 6.1: IPA-Förderung der Entwicklung der Zivilgesellschaft in Albanien 2007–2015
Bereich 1: conducive environment to civil society activities (legal, judicial and administrative environment, enabling fiscal environment (tax rules, public funding), adequate structures and mechanisms for cooperation with public institutions)

Year	Objectives and expected results
2007 – 2009	<p>Support to the Civil Society in order to promote the creation of a genuine partnership between authorities and Civil Society in the democratic stabilisation.</p> <p>A permanent dialogue between authorities and the civil society is developed and NGOs and their coalition partners improve their internal communication.</p> <p>Local governments will have adopted transparent mechanisms for the disbursement of local funds foreseen for NGO projects.</p> <p>definition of systems and channels of permanent communication and transparent procedures between civil society and government.</p>
2008-2010	<p>IPA can also promote civil society dialogue.</p> <p>better involve civil society in the political process</p> <p>Support to civil society in order to create a genuine partnership between authorities and civil society in the democratic stabilisation.</p> <p>Dialogue between authorities and civil society initiated and communication improved; transparent mechanisms for disbursement of local funds for civil society organisations developed.</p>
2008	Civil Society should be properly consulted by the government during the decision making process.
2009 – 2011	<p>promote civil society dialogue</p> <p>participation of civil society</p> <p>better involvement of civil society in the political process.</p> <p>Support for civil society in order to create a genuine partnership between authorities and civil society in the democratic stabilisation.</p> <p>Dialogue between authorities and civil society initiated and communication improved; transparent mechanisms for disbursement of local funds for civil society organisations developed.</p>
2009	<p>The national programme will support civil society.</p> <p>To stimulate a civil society-friendly 'environment'.</p> <p>Civil Society should be properly consulted by the government during the decision making process.</p>
2009	<p>stimulating a civil society friendly 'environment' and culture.</p> <p>develop a strong regional partnership dialogue between CSOs from the region and public authorities.</p> <p>Increased cooperation between CSOs and public authorities</p>
2010	Civil Society should be properly consulted by the government during the decision making process.
2011-2013	<p>Further key priorities are the enhanced inclusion of civil society into government's procedures and decision making.</p> <p>Upgrade cooperation with civil society.</p>
2011-2013	Improve the legal and fiscal framework for civil society organisations in the country, promoting adoption throughout the country of a clear and unified approach, in line with European best practices.
2011	Civil Society should be properly consulted by the government during the decision making

	process.
2012	Civil Society should be properly consulted by the government during the decision making process.
2014 – 2020	<p>needs further strengthening, including encouraging of the creation of an enabling environment for its development and greater involvement of stakeholders in reforms, including through greater transparency of government action and spending.</p> <p>Support to civil society aims at further deepening the democratic culture in the country, by developing an enabling environment.</p> <p>The support to the enabling environment will be provided in line with specific 'EU guidelines' for Civil Society development in the enlargement region.</p> <p>civil society participation</p>
2014	Enhance cooperation and the policy dialogue with CSOs on the EU integration agenda increase policy dialogue between CSO and Albanian Administration.
2015	Enhance the policy dialogue with CSOs on the EU integration agenda.
2014-2015	<p>To strengthen the cross-sector cooperation between the Government and civil society.</p> <p>A specific Technical Assistance will be provided to the Albanian Government to set up a structured mechanism of dialogue with CSOs and to improve the legal framework for their work</p> <p>To strengthen participatory democracies and the EU integration process by stimulating an enabling legal and financial environment for civil society.</p> <p>Civil society and public institutions work in partnership through dialogue and cooperation, based on willingness, trust and mutual acknowledgment around common interests and through an enabling financial environment which supports sustainability of CSOs</p> <p>A mechanism for a structured dialogue between CSOs and state bodies (Parliament, Judiciary, Central and Local Governments) is set-up</p> <p>Public institutions recognise the importance of CSOs in improving good governance through CSO inclusion in decision-making processes</p> <p>Easy-to-meet financial rules for CSO, which are proportionate to their turn-over and non-commercial activities are put in place</p> <p>Donations are stimulated with adequate legislation and regulations</p> <p>Financial benefits are available for CSOs</p> <p>Government support to CSOs is provided in a transparent, accountable, fair and non-discriminatory manner</p>

Quelle: eigene Zusammenstellung basierend auf den albanien-spezifischen Länder- und Mehrländerdokumenten des IPA 2007–2015

Tab. 6.2: EU-Fortschrittsberichte zur Entwicklung der Zivilgesellschaft in Albanien 2007–2015
Bereich 1: conducive environment to civil society activities

Year	Evaluations
2007	<p>The legal framework for civil society organisations remains open and non-restrictive. Civil society actors have been actively involved in discussions on important new laws such as the state police law and the law on higher education.</p> <p>Albania would benefit from greater involvement of citizens in governance through civil society groups. This requires more effective channels for dialogue and greater transparency, in particular regarding public finance information.</p>

2008	<p>The National Strategy for Development and Integration was adopted in March 2008 after limited consultations with civil society.</p> <p>Coordination mechanisms to enhance civil society participation in policy making remain weak.</p> <p>The legal framework for civil society organisations remains open and non-restrictive.</p>
2009	<p>As regards civil society organisations, progress can be noted. Civil society relations with the government improved. The law on the establishment of the Civil Society Foundation entered into force. However, greater efforts are needed to foster the non-profit sector and for consulting civil society organisations on legal and administrative reforms. The fiscal regime governing non-profit organisations remains unclear and needs to be clarified. The government has started to consult civil society organisations on draft laws and to engage with a wide range of stakeholders. However, there are no formal mechanisms in place for such consultations. Coordination mechanisms to enhance civil society participation in policy making remain weak.</p>
2010	<p>Cooperation with civil society needs to be upgraded. Civil society actors operate in a non-restrictive environment and registration of new organisations is not impeded by the state authorities.</p> <p>Despite the adoption of the Charter for Civil Society, involvement of civil society organisations in policy making and parliamentary hearings and consultations is limited, thus undermining their counterbalancing power and role in democratic scrutiny.</p> <p>The fiscal regulatory framework for non-profit organisations needs to be further clarified through a consultative process with all relevant stakeholders. An Agency for the support of civil society tasked to allocate state funding to non-profit organisations has been established and the first call for proposals has been launched.</p>
2011	<p>The Commission has reviewed the Civil Society Facility to reach out more effectively to local community-based organisations, to better target needs in each country and to provide longerterm seed-funding to NGOs.</p> <p>Limited consultation with third parties, including civil society, raise questions about the quality of adopted laws.</p> <p>Consultation of civil society in the legislative process remains insufficient.</p> <p>The Agency for Support to Civil Society is operational and has started disbursing funds to civil society organisations by launching two calls for proposals. Civil society has been consulted on some legislative initiatives, particularly in the field of human rights. However, no systematic dialogue is in place and consultation of NGOs in the legislative process remains insufficient overall.</p>
2012	<p>The objectives of this assistance include wider involvement by civil society in decision-making and improvement of their legal and fiscal framework.</p> <p>The Committee on European Integration involved civil society in the review of the Action Plan for addressing the recommendations of the Opinion.</p> <p>Local government decision-making lacks transparency and consultation with civil society organisations and other relevant stakeholders.</p> <p>The Agency for Support to Civil Society published its third call for proposals in November 2011 with a relatively short deadline for applicants to acquire and prepare the necessary documentation. No progress has been made in alleviating the conditions for voluntary activities in NGOs or improving the overall fiscal environment for NGOs. As regards institutions' cooperation with civil society, dialogue needs to be further strengthened at central and local levels. Civil society is regularly involved in the policy development process and in legislative drafting but consultation is often a formalistic process which falls short of true cooperation.</p>

	<p>Consultation of civil society in the legislative process is not systematic.</p>
2013	<p>The involvement of civil society and interest groups in the legislative process has improved. A growing number of interest groups have been asked for opinions on draft legislation. Deadlines for providing comments generally remain too short and there are no clear rules on public consultation. A more transparent and inclusive consultation process, further involving civil society and social partners, would increase public trust in legislative drafting.</p> <p>Local authorities need to develop an inclusive strategic dialogue with civil society.</p> <p>The tax framework for civil society organisations still includes provisions that undermine their financial viability, particularly on VAT reimbursement. The Law on Non-Profit Organisations has been amended to require such organisations to report all their financial sources to the tax administration in order to prevent money laundering and the financing of terrorism.</p> <p>Cooperation between state institutions and civil society remains weak, particularly at municipal level. One of the key challenges for the Albanian authorities is to make consultation of civil society more systematic, transparent and timely. This applies to policy development, draft legislation and implementation. Local government lacks adequate capacity to ensure proper cooperation and funding of civil society.</p> <p>The Agency for Support to Civil Society completed its fourth call for proposals in April and awarded grants.</p>
2014	<p>The implementation of EU assistance was, in some cases, affected by missing or delayed re-imburement of value added tax to contractors and civil society organisations.</p> <p>Parliamentary committees have generally been proactive in holding consultations with civil society and interest groups. However, the short notice and the lack of clear rules on public consultations need to be addressed.</p> <p>Local authorities still need to develop an inclusive dialogue with civil society and local communities.</p> <p>Cooperation between state institutions and CSOs has improved. Civil society was regularly consulted on policy and legal initiatives, although with limited follow-up. The National Council for European Integration has not yet been established. A new Supervisory Board of the Agency for Support to Civil Society was nominated. The Ministry of European Integration set up a unit for civil society coordination to cooperate with CSOs on European integration. The new law on access to information has been adopted in September. Access to information and the transparency of policymaking and legislation need to be further improved. Consultations with CSOs need to become more systematic and transparent, including follow-up on their recommendations. Preparations to set up the National Council for Civil Society are at an early stage.</p> <p>No steps have been taken towards revising the tax framework for CSOs and removing provisions that undermine their financial viability, particularly on VAT reimbursement for received grants.</p> <p>Cooperation between CSOs and local government units remains very weak due to the lack of adequate capacity to ensure proper cooperation and funding for CSOs.</p>
2015	<p>Good progress has been made towards establishing an institutional framework for cooperation with and consultation of civil society. Now it is important that existing mechanisms are fully implemented in practice.</p> <p>Cooperation between state institutions and CSOs has improved. Parliamentary committees have generally been proactive in holding consultations with civil society and interest groups. In October, parliament approved a regulation on public consultations, and in December it passed a resolution which ratifies the charter on civil society, recognising the importance of civil society in the country's democratic development. Following a wide consultation process, in May the government adopted a roadmap setting out its policy towards a more ena-</p>

	<p>bling environment for civil society. Civil society representatives participated in meetings of the National Council on European Integration, but are yet to take an active role. The law setting up the National Council for Civil Society was adopted by the government, but is yet to be enacted by the parliament. At local level, cooperation remains weak.</p> <p>While the new law on VAT provides CSOs with the possibility to obtain value added tax reimbursement on IPA funded grants, no such reimbursement has taken place so far. The new online tax system requires monthly declarations on all CSOs, even when no activities are ongoing, which creates an additional administrative burden, particularly for small organisations. Public funding for CSOs is limited and procedures for fund allocations need to be clarified and unified throughout the public administration. Tax rules and other regulations are not conducive to private donations to CSOs.</p>
--	--

Quelle: eigene Zusammenstellung basierend auf den EU-Fortschrittsberichten für Albanien 2007–2015

Tab. 7.1: IPA-Förderung der Entwicklung der Zivilgesellschaft in Albanien 2007–2015

Bereich 2: capacity building of CSOs to be effective and accountable independent actors (autonomy, representativeness, accountability, effectiveness, internal governance, financial management and sustainability, transparency, geographical outreach)

Year	Objectives and expected results
2007 – 2009	<p>Further support will be provided to develop the capacity of civil society to contribute to democratic stabilisation.</p> <p>Capacity building for civil society organisations</p> <p>NGOs become better "watchdog" and also stronger partners of the Government.</p>
2008-2010	<p>Independence and integrity of civil society organisations strengthened to fulfil a "watchdog" function.</p>
2008	<p>Support to civil society development and dialogue will be coordinated and streamlined by constituting a new civil society facility.</p> <p>Increase capacity and actions of CSOs and improve democratic role of CSOs.</p> <p>CSOs organised playing increasingly influential role in decision making process and increased citizens' awareness about their rights and duties, and CSOs understanding of EU Affairs.</p> <p>Stimulate civic participation by offering individuals and organisations that represent the civil society the possibility to participate to short-term visits to EU institutions and organisations to become familiar with a number of key EU policies, legislation and actions and projects, and share experiences and good practices.</p> <p>Skills and space created for CSOs to network and significantly impact public policy.</p>
2009 – 2011	<p>Independence and integrity of civil society organisations strengthened to fulfil a "watchdog" function.</p>
2009	<p>To strengthen the civil society in Albania within a participative democracy and to strengthen the overall capacities and accountability of CSOs as well as a sustainable role of CSOs in the democratic process.</p> <p>Improvement in the capacity and actions of CSOs, their democratic role and that of their counterparts/stakeholders attained.</p> <p>Support of Technical Assistance for capacity building of Civil Society Organisations,</p>

	<p>aimed at strengthening their institutional and operational capacity in the context of the participation of the Civil Society in the development of the country and in process of European integration.</p> <p>The project will play a role to the process of participative democracy by enhancing the CSOs' function in the society and their understanding of EU integration, policies and EU Institutions. Its primary impact will be through its contribution to an enhanced level of involvement of Civil Society in the stabilisation and association process.</p>
2009	<p>To strengthen civil society within a participative democracy.</p> <p>Enhance the transparency and the accountability of CSOs, in particular a professionally operating civil society sector, new CSO networks, common strategy and initiatives and good dissemination of common values in the region, better support of democratic issues, including raising awareness of relevant matters amongst citizens and public authorities by means of intercultural dialogue.</p> <p>Increased participation of CSOs in decision-making, policy implementation and monitoring.</p> <p>develop a strong regional partnership dialogue between CSOs from the region themselves and with their EU counterparts; the synergies between CSOs should contribute to promoting the principles and values of the European Union and enhancing regional cooperation and good neighbouring relations.</p>
2010	<p>To continue promoting the accountability and credibility of civil society sector and improving the institutional and operational capacity of CSOs in relation to all stakeholders in the region and EU.</p> <p>To reinforce dialogue and strengthen ties between CSOs within the region and their EU counterparts</p> <p>To encourage sustainable CSOs partnership and networks, including public authorities, promoting transfer of knowledge and experience.</p> <p>To develop CSOs' advocacy role in supporting democratic issues and advising citizens and public authorities</p> <p>To further encourage CSOs to play an increasing part in the adoption and implementation of the acquis in policy areas where they have an important implementation and advocacy role</p> <p>To raise citizens' understanding of CSOs' role and participation in the democratic process</p>
2011-2013	<p>To strengthen management and organisational capacities of civil society organisations, promote inter-organisation cooperation and support networking between local and regional/international CSOs, providing also a longer term programme-oriented support.</p> <p>To encourage the active participation of civil society in policy-making, fostering the role of civil society in monitoring the fulfilment of Albania's obligations under the EU-Albania SAA</p> <p>To contribute to anchoring democratic values and structures, thereby supporting the EU integration process.</p> <p>To achieve a more dynamic civil society actively participating in public debate on democracy.</p>
2014 – 2020	<p>Support to civil society aims at further deepening the democratic culture in the country, by strengthening the capacities of the various actors.</p> <p>Strengthened role of civil society in democratic processes and increased independence of civil society from foreign donor funds.</p> <p>The development of sustainable CSOs will be supported through technical assistance.</p> <p>The support to the building of capacities of civil society will be provided in line with specif-</p>

	<p>ic 'EU guidelines' for Civil Society development in the enlargement region.</p> <p>Risk: A politicisation of civil society mitigate their potential role for strengthening the culture of democracy.</p>
2014 – 2015	<p>To develop the CSOs capacities.</p> <p>Support will also be provided to CSOs to take part to the policy dialogue and play their role of lobbying, advocacy and monitoring the implementation of reforms in sectors which are essential in the accession process, such as rule of law, fight to corruption, freedom of expression and social inclusion.</p> <p>To strengthen participatory democracies and the EU integration process by empowering civil society to actively take part in decision making.</p> <p>CSOs becoming more capable, transparent and accountable effective and financially sustainable.</p> <p>CSOs' internal governance structures are transparent and accountable to members/constituents/beneficiaries.</p> <p>CSOs are able to communicate the results of their activities to the public.</p> <p>CSOs are transparent about their programme activities and financial management.</p> <p>CSOs monitor and evaluate the results and impact of their work.</p> <p>CSO activities are guided by strategic long-term organisational planning.</p> <p>CSOs regularly network within and outside country borders and make use of coalition-building for increased impact in campaigning and advocacy.</p> <p>Fund-raising activities are rooted in CSOs' long-term strategic plans and the core mission of the organisation.</p> <p>CSO have a diversified funding base, including membership fees, corporate/individual giving and social entrepreneurship.</p>
2014	<p>Support to CSOs for the implementation of capacity building actions to increase policy dialogue and awareness on European Integration process.</p> <p>Increase knowledge of EU accession process among all key stakeholders, including schools, universities, academic institutions and citizens in general.</p> <p>Funding of awareness raising events organised by the Ministry of European Integration.</p>
2015	<p>Inform the broader public opinion about the integration process.</p>

Quelle: eigene Zusammenstellung basierend auf den albanienspezifischen Länder- und Mehrländerdokumenten des IPA 2007–2015

Tab. 7.2: EU-Fortschrittsberichte zur Entwicklung der Zivilgesellschaft in Albanien 2007–2015
Bereich 2: capacity building of CSOs to be effective and accountable independent actors

Year	Evaluations
2007	<p>Civil society groups still lack sustainable resources, organisational capacity and advocacy skills. Albania would benefit from greater involvement of citizens in governance through civil society groups. This requires more effective channels for dialogue and greater transparency, in particular regarding public finance information. Civil society groups would benefit from forming closer ties with other NGOs in the region.</p>
2008	<p>Civil society organisations are actively monitoring respect of human rights and fulfilment of Albania's obligations under the SAA. However, civic engagement remains low. Albania has only a limited number of influential NGOs and policy institutes. Funding of civil society depends largely on foreign donor financing.</p> <p>Civil society should increase its capacity for advocacy and public relations, networking, and</p>

	development of partnerships with the government and the private sector. Financial and management capacity have to be strengthened, aiming at future sustainability of the sector.
2009	Civil society is represented by many small NGOs which remain largely fragmented.
2010	Notwithstanding the enhanced visibility of some civil society organisations , the sector still remains relatively weak, suffering from insufficient technical and financial resources and dependence on international donor assistance. Only a limited number of NGOs have strong organisational capacity and most lack solid management structures. Civic engagement of the Albanian public remains limited and NGOs are sometimes regarded with mistrust.
2011	Albanian civil society lacks cooperation and capacity of most organisations remains weak; most organizations remain highly dependent on donors, leading to excessive competition for funds in the sector.
2012	As regards civil society organisations, difficult access to financial sources, including from the Agency for Support to Civil Society, particularly affecting small NGOs in rural areas, still limits the capacity of Albanian civil society for advocacy and networking.
2013	Civil society organisations remain fragmented and overly dependent on funding by foreign donors. The capacity of these organisations to participate in public decision-making needs to be strengthened, particularly in rural areas.
2014	The civil society sector remains fragmented and overly dependent on donor funding.
2015	Civil society remains fragmented overall and overly dependent on donor funding.

Quelle: eigene Zusammenstellung basierend auf den EU-Fortschrittsberichten für Albanien 2007–2015