

Die Flüchtlingskrise in Albanien – Katastrophe oder Chance?

Die humanitäre Flüchtlingskatastrophe könnte den Beginn einer neuen Phase in der Entwicklung Albaniens bedeuten.

von Tim Bittiger, Tirana

Bis vor kurzem war Albanien allenfalls als „Armenhaus Europas“ bekannt. Lediglich zu Zeiten wirtschaftlich oder politisch motivierter Unruhen erregten Tausende „Boatpeople“ internationale Aufmerksamkeit. Ansonsten blieb das Land der Skipetaren, nach jahrzehntelanger Isolierung durch die Hoxha-Diktatur, auch während der Neunziger ein weißer Fleck auf der Landkarte.

Mit der Flüchtlingskrise der vergangenen Wochen ist Albanien näher an Europa herangerückt. Heute ist das albanische Grenzstädtchen Kukës in der vergessen geglaubten nördlichen Provinz des Landes durch schockierende Bilder von Flüchtlingen so bekannt geworden, wie vor einigen Jahren Goma. Die Besuche hochrangiger politischer Delegationen aus aller Welt haben Tirana neuen Hauptstadtcharakter verliehen. Die Republik Albanien profiliert sich zur Zeit international als europäischer Staat mit einer Regierung, die sich während der Krise trotz großer Belastung bewährt hat.

Viele Beobachter sind von dieser stabilen Entwicklung Albaniens positiv überrascht. Immerhin hat die Flücht-

lingswelle aus dem Kosovo Albanien fast über Nacht von einem notorischen Auswanderungsland – mit all seinen Attributen wie Armut, Instabilität und Korruption – in das Aufnahmeland mit den höchsten Zahlen aufgenommener Kosovo-Flüchtlinge verwandelt. Insgesamt strömten zwischen Ende März und Anfang Juni 470 000 Flüchtlinge aus dem Kosovo ins benachbarte Albanien, durchschnittlich mehrere tausend pro Tag.

Improvisationsfähigkeit unter Beweis

Sowohl die Regierung als auch die Bevölkerung Albaniens haben auf diesen Flüchtlingsstrom prompt und außergewöhnlich verantwortungsbewußt reagiert. Während viele internationale Organisationen teilweise Wochen benötigten, um angemessene Hilfsstrukturen in Albanien aufzubauen, verloren die Albaner keine Zeit, den kosovarischen Flüchtlingen im Rahmen der ihnen vorhandenen Möglichkeiten Hilfe und Schutz zu bieten. In vielen Städten und Gemeinden bildeten sich schon nach wenigen Tagen improvisierte Krisenstäbe, die versuchten,

Flüchtlingen wenigstens das nötigste Essen und ein Dach über dem Kopf zu organisieren. Familien nahmen spontan Flüchtlinge auf. Über zwei Drittel der Flüchtlinge aus dem Kosovo sind während der Krise in Gastfamilien untergekommen.

Für die meisten Albaner schien diese Gastfreundschaft, wenigstens zu Anfang der Krise, eine Selbstverständlichkeit, ein Gebot der Stunde. Viele nannten es ihre Pflicht, den „Brüdern aus dem Kosovo“ zu helfen. Dabei spielte panalbanischer Nationalismus, wie in Presse und Politik, eine verschwindend kleine Rolle. Auch die befürchteten Animositäten zwischen den gegischen (nordalbanischen, meist katholischen) Kosovaren und den toskischen (südalbanischen, muslimischen oder griechisch-orthodoxen) Albanern im Süden des Landes blieben aus. Die Aufnahmebereitschaft nahm trotz spät eintreffender materieller und finanzieller Unterstützung durch den Staat und humanitäre Organisationen für lange Zeit nicht ab.

Wie in anderen Katastrophengebieten wurde die anfängliche Hilfsbereitschaft im Laufe der Krise auf eine harte Probe gestellt. Nach und nach setzte eine klare „Gastfamilienerschöpfung“ (*host-family fatigue*, UNHCR-Jargon) ein. Viele Kosovaren wurden von ihren Gastfamilien aus dem Haus komplimentiert, mit Bedauern oder Kalkül, jedoch meistens aus finanziellen oder Raumgründen. Es sollte auch nicht unerwähnt bleiben, daß viele Albaner von ihren „Gästen“ hohe Mieten verlangten. Trotz allem überwog jedoch eine äußerst hilfsbereite Einstellung.

Insgesamt hat die albanische Bevölkerung trotz der hohen Belastung von der Krise profitiert. Zusammenhalt und ein gemeinsames Ziel, Werte, die nach der sozialistischen Diktatur von der wilden Marktwirtschaft verdrängt worden waren, sind teil- und zeitweise wieder zum Vorschein gekommen, wenn auch verzerrt durch zahlreiche Aktivitäten albanischer Kriegsgewinnler. Gleichzeitig kann man behaupten, daß die albanische Bevölkerung Teil eines größeren, regionalen Kontextes geworden ist. Kosovarische Albaner, bisher eher abstrakte „Brüder jenseits der Berge“, sind nun, je nach persönlicher Erfahrung im guten oder schlechten Sinne, zu Nachbarn geworden. Auch der Kontakt mit der internationalen Gemeinschaft hat neue Perspektiven eröffnet, und das nicht allein durch die vielen neuen Arbeitsplätze für Ortskräfte.

Neues staatliches Selbstvertrauen

Auch für die albanische Regierung bedeutete die Krise nicht nur die Bewältigung einer humanitären Katastrophe, sondern auch eine Bewährungsprobe mit bedeutendem Potential für die weitere Entwicklung Albanien. Die Mehrheit unter Albanien Politikern steuerte die Krise von Tirana und den Präfekturen aus mit beachtenswerter Entschlossenheit und einem hohen Maß an Selbstvertrauen gegenüber internationalen Partnern. Schon Ende März beschloß Premierminister Pandeli Majko – auf Anregung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in

Europa (OSZE) – die Einrichtung eines Krisenstabes („Emergency Management Group“, oder EMG) zur Koordinierung des humanitären Hilfsprogrammes. Vertreter albanischer Ministerien sowie entsandte internationaler Organisationen bildeten im Ministerrat ein Büro, das sich im Laufe der Krise zur zentralen Schaltstelle des humanitären Hilfsprogrammes in Albanien entwickelte. Geleitet von Ex-Vizepremier Kastriot Islami und unter dem Management des UNHCR, koordiniert die EMG Entwicklungen in den Bereichen Unterbringung, Ernährung, Logistik und Gesundheit. Unternehmen wie die Weiterverteilung von Flüchtlingen aus dem überfüllten Kukës, die Vorbereitung auf den nächsten Winter und der derzeitige Rücktransport von Flüchtlingen in den Kosovo wurden von der EMG aus geplant und landesweit durchgeführt. Ein Zentrum für Nichtregierungsorganisationen hatte innerhalb von einigen Wochen mehrere hundert internationale und albanische NGOs registriert und informiert seitdem über Entwicklungen im Nichtregierungssektor.

Innerhalb der albanischen Regierung wurde die EMG anfangs nur zögerlich als zentrale Koordinierungsstelle anerkannt. Nach albanischer Gesetzgebung hätte das Ministerium für Lokalverwaltung mit dem ihm unterstellten Flüchtlingsbüro die Koordinierung der Flüchtlingshilfe in Alleinregie übernommen. Nach den Erfahrungen der Flüchtlingskrise des letzten Jahres jedoch bestand die internationale Gemeinschaft auf einem gemeinsamen Koordinierungsbüro, um die Verwendung von Spenden und Hilfslieferungen genauer nachvollziehen zu können. Vermittlungsarbeit, vor allem der OSZE, bewirkte schließlich eine Zusammenarbeit der gesamten Regierung mit der EMG.

Die EMG ist laut vieler Diplomaten und Flüchtlingshelfer eine in dieser Form bisher nicht dagewesene Einrichtung. Während humanitäre Hilfsaktionen meist in Ländern organisiert werden, in denen keine oder nur eine schwach ausgeprägte Autorität der Staatsorgane existiert, trafen die internationalen Organisationen in Albanien auf einen selbstbewußt agierenden Staatsapparat, der die Zügel bis heute, eben vor allem durch die EMG, weitgehend in der Hand behalten hat. Die Entscheidung der ersten Krisentage, die Kontrolle über den albanischen Luftraum aus operativen Gründen zeitweise an die NATO und UN abzugeben, wurde in einer langwierigen Prozedur und erst nach vielen Diskussionen über die Risiken einer teilweisen Aufgabe von Souveränität sowohl vom Ministerrat und dem Premierminister, als auch vom Parlament abgesegnet, während internationale Partner unruhig auf eine Entscheidung warteten, um humanitäre Hilfsflüge zu starten. Gleichzeitig führte diese absichernde Haltung der Regierung zu eklatanten Verzögerungen, so im Falle der Gesetzesänderung für Zolleinfuhrbestimmungen, die in Deutschland und anderen Geberländern schweren Unmut nach sich zog, und zeitweise die Bereitschaft zur Unterstützung Albanien gefährdete.

Albanien im Mittelpunkt des Interesses

Albanien ist durch die Flüchtlingskrise in vorher nicht dagewesenem Maße in den Mittelpunkt des politischen Weltinteresses gerückt. Während vor der Krise lediglich einige Minister für Entwicklungszusammenarbeit sowie traditionell nach Albanien orientierte italienische Politiker ihren Weg nach Tirana fanden, ziehen nun ganze Delegationen hochrangiger Politiker vom Büro des Premierministers zum Präsidentenpalast. Besuche von Politikern wie dem britischen Premier Tony Blair verleihen Albanien einen neuen Rang in der Staatengemeinschaft. Gespräche finden eher zwischen Gleichberechtigten als zwischen Bittsteller und Gönner statt. Die Besucher haben in Tirana nicht nur Schecks für humanitäre Direkthilfe übergeben. Viele unter ihnen werden das kleine, fremdartige Land mit der Entscheidung verlassen haben, hier etwas zu verändern. Es liegt nun aber auch an der albanischen Regierung, ob sich internationale Beziehungen vertiefen lassen, oder ob diese neuen Kontakte ungenutzt bleiben. Die Krise hat der Regierung unverhofft Gelegenheit geboten, bei internationalen Partnern Respekt und Sympathie zu erwerben. Diese neue Position muß nun mit Entschiedenheit konsolidiert werden. Und das bedeutet, die schon früher international angeprangerten Übel Kriminalität und Korruption aktiv zu bekämpfen – ein Unterfangen, das bis jetzt weitgehend erfolglos blieb.

Die humanitäre Hilfsaktion in Albanien schien ein Unternehmen der Superlative zu sein, was in erster Linie den Flüchtlingen zugute kam. Das Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen rühmte sich, in Albanien die umfangreichste Lebensmittelverteilung seit seinem Bestehen aufgebaut zu haben. Die Armee der Vereinigten Arabischen Emirate hatte im Rahmen ihrer ersten humanitären Mission in Kukës ein „Fünfsterne-Camp“ errichtet, welches mit einem hochmodernen Feldlazarett, klimatisierten Krankenwagen und eigenem Hubschrauber ausgestattet war, und seine Gäste mit Datteln und Kaffee verwöhnte. Hunderte von NGOs aus aller Welt, darunter „God Loves Albania“ und „Institute for Total Encouragement“, drängelten sich auf dem Flughafen Tirana, um mit viel gutem Willen doch noch per UNHCR-Hubschrauber nach Kukës zu gelangen.

Viele erfahrene humanitäre Helfer, kurzfristig aus Angola oder Kambodscha eingeflogen, waren fassungslos beim Anblick der großen Zeltstädte, die in Kukës aus dem Boden gestampft wurden. „White man’s war“ oder „Rich man’s war“ – diese beiden Schlagworte wurden oft gehört. Kritische Stimmen verweisen darauf, daß kosovarische Flüchtlinge nur aufgrund von Medienwirksamkeit und der Nähe des Konfliktes zu Westeuropa soviel Unterstützung erhielten. Einige Ernährungsspezialisten haben darauf aufmerksam gemacht, daß sich in Albanien zeitweise zuviel Lebensmittel pro Kopf in Umlauf befanden. Selbst in den ersten Wochen der Katastrophe, als Massen von ausgezehrteten Flüchtlingen die Grenze passier-

ten, konnte das Welternährungsprogramm – glücklicherweise – von einer „gesunden Flüchtlingsbevölkerung“ sprechen, ein UN-Standard, der an der Sterberate der Flüchtlinge bemessen wird.

Auftakt für eine nachhaltige Entwicklung?

Die humanitäre Hilfsaktion kommt nicht nur den Flüchtlingen zugute, sondern könnte auch einen nachhaltigen Entwicklungsprozeß für Albanien mit sich bringen. Entwicklungszusammenarbeit hat in Albanien schon vor der Krise eine bescheidene Rolle gespielt. Europäische Union, Vereinte Nationen, Weltbank und Internationaler Währungsfonds unterhalten seit Jahren Projekte in Albanien. Ihr Erfolg ist in erster Linie von der Stabilität des Landes abhängig. Korruption, Kriminalität und Unruhen wie 1997 oder im September 1998, haben viele Investoren und Entwicklungshelfer von weiteren Projekten abgeschreckt. Andererseits ist die Entwicklungszusammenarbeit aber auch stark vom Willen der internationalen Partner abhängig. Albanien wurde zu oft als Land an der europäischen Peripherie angesehen und nicht in Entwicklungsbudgets miteinbezogen.

Inzwischen baut die AFOR (Albanian Force) der NATO landesweit Straßen und Flughäfen aus. Die Vermutung, daß die NATO Albanien lediglich zu einem Hinterland für einen Militärschlag gegen Jugoslawien ausbauen wollte, ist inzwischen widerlegt. Zur Zeit der Unterzeichnung des Friedensabkommens hatte die AFOR öffentlich erklärt, nicht an der militärischen Unternehmung im Kosovo teilzunehmen, sondern, wie ursprünglich geplant, weiter Unterstützung im humanitären Hilfsprogramm für Albanien zu leisten. So reihen sich auf dem Flughafen Rinas, dem logistischen Zentrum der AFOR, auf beiden Seiten der Landebahn ganze Zeltstädte alliierter Kontingente. Die gewundene Flughafenzubringerstraße hat sich inzwischen mit Hilfe der NATO in eine breite Piste verwandelt, die nur noch auf die abschließende Schicht Teer wartet. Im gleichen Zuge gibt es plötzlich Geld für den Ausbau der Küstenstraße von Durrës in den Süden. Der Abschnitt vor dem NATO-Hauptquartier steht kurz vor der Fertigstellung. Inzwischen redet man selbst über den Bau eines zweiten zivilen Flughafens, um das bisherige Areal ganz für den militärischen und humanitären Flugverkehr zwischen Westeuropa und der Krisenregion zu nutzen.

Ein weiterer potentieller Entwicklungsfaktor ist der Plan von UNHCR und NATO, Flüchtlingsunterkünfte winterfest zu machen. Dabei wurden bewußt öffentliche Gebäude ausgewählt, die nach der Rückkehr der kosovarischen „Gäste“ in renoviertem Zustand ihrem ursprünglichen Zweck wiederzugeführt werden, und so der albanischen Bevölkerung zugute kommen sollen. Der Winterisierungsplan bietet Albanien vor allem eine Gelegenheit, die Zerstörungen fast aller öffentlicher Gebäude während der Unruhen 1997 wieder wettzumachen.

Ende des Geldsegens

Allerdings werden nur längerfristig angesetzte Projekte Spuren im Land hinterlassen. Das bedeutet für Albanien jedoch einen Wettlauf mit der Zeit. Seit dem Friedensabkommen strömen täglich zehntausende Rückkehrer über die albanische Grenze in den Kosovo. Während die humanitäre Hilfsaktion für die verbleibenden Flüchtlinge selbstverständlich weitergeht, droht das mittelfristige Entwicklungsprogramm zu stagnieren. Viele Organisationen schielen in Richtung Kosovo oder haben ihre Quartiere schon dorthin verlegt. Zur Zeit ist es fraglich, wieviele Organisationen nach dem Abzug der Flüchtlinge in Albanien bleiben werden. Hier spielen nicht nur Prestigegründe eine Rolle, mit mehr Medienwirksamkeit im jetzt zugänglichen Krisengebiet Kosovo tätig zu sein. Oft reicht auch das Budget vor allem kleinerer NGOs nicht aus, eine Präsenz in zwei Regionen gleichzeitig aufrechtzuerhalten.

Viele Albaner haben sich inzwischen spontan dazu entschieden, zu retten was zu retten ist. In Kukës werden die gähnend leeren Flüchtlingscamps sowohl von den internationalen Verwaltern als auch von der albanischen Bevölkerung im Wettlauf abgebaut. Für viele junge Leute bedeutet der Abzug der Flüchtlinge und mit ihnen der Organisationen das Ende eines unverhofften aber kurzen Geldsegens. Einige von ihnen, vor allem in Kukës, fordern nun Bezahlung mit vorgehaltener Waffe oder nehmen am letzten Arbeitstag das ihnen anvertraute Auto einfach mit.

Bedeutet die Flüchtlingskrise für Albanien eine Katastrophe oder eine Chance? Sie war sicherlich eine Bewährungsprobe, der sich sowohl die albanische Bevölkerung als auch die Regierung erfolgreich gestellt haben. International gesehen hat Albanien einen neuen Stellenwert erhalten und Respekt und Sympathie erlangt. Was wie ein unverhoffter Segen erschien, muß nun konsolidiert werden. Das Augenmerk der internationalen Gebergemeinschaft wird sich in nächster Zeit auf das Kosovo richten. Dennoch hat Albanien wichtige Schritte unternommen, als Bestandteil einer Region anerkannt zu werden, deren Entwicklung in Zukunft das wohl wichtigste außenpolitische Ziel der Europäischen Union sein wird. Gleichzeitig wird Albanien nun aber eine weitere Herausforderung annehmen müssen: Das Land hat sich als selbstbewußter Partner in der Krise erwiesen. Nun muß konsequent demonstriert werden, daß Initiative und Eigenverantwortung in Albanien aufrechterhalten werden können.

Der vorliegende Artikel spiegelt nicht den offiziellen Standpunkt der OSZE wieder.

Tim Bittiger (M. St. Oxon) arbeitet für die OSZE-Präsenz in Albanien als Experte für Kommunalverwaltung. Während der Krise wurde er von der OSZE in den Krisenstab des Premierministers, Bereich Informations- und Öffentlichkeitsarbeit, entsandt.