

Das neue Recht der auswärtigen Beziehungen in Albanien

*Herbert Küpper**

Albanien ist der Staat in Südosteuropa mit dem größten Nachholbedarf – in vielen Beziehungen. Er war der letzte der Nationalstaaten auf dem Balkan, der vom Osmanischen Reich die Unabhängigkeit errang¹, und in der Folge behinderten rückständige Verhältnisse im Inneren sowie Fremdherrschaft von außen die Entwicklung eines modernen Gemeinwesens. Schließlich isolierte die Herrschaft der Kommunisten das Land und seine Bevölkerung rigoros von den Vorgängen in der Welt als dies in fast allen anderen sozialistischen Staaten üblich war. Nach dem Ende des Kommunismus mußte das albanische Volk versuchen, Anschluß an das moderne Europa zu erringen, und dies unter allen erdenklichen Gesichtspunkten: Das wirtschaftliche, soziale, technologische, administrative und kulturelle Niveau stand ganz unten in der europäischen Skala². Die ungelöste nationale Frage stellte und stellt eine zusätzliche Hypothek für den Aufbau des Landes dar.

Seit dem Ende des Kommunismus kommt Albanien nicht zur Ruhe. Die Unruhen nach dem Zusammenbruch der Pyramidengesellschaften, die Implosion der staatlichen Autorität 1991 und wieder 1997 und die Flüchtlingsströme aus dem Kosovo nach Albanien sowie aus Albanien nach Italien und in andere westeuropäische Staaten sind nur die spektakulärsten Krisensymptome. Trotz all der Katastrophen und Rückschläge versuchen die Albaner, ein einigermaßen normales gesellschaftliches, wirtschaftliches und auch staatliches Leben aufzubauen. Nichts symbolisiert den Sysiphuscharakter dieser Bemühungen besser als die Tatsache, daß es sieben Jahre gedauert hat, bis Albanien sich – als letzter ehemals sozialistischer Staat in Europa – eine vollständige demokratische Verfassung gegeben hat.

Im Zuge des Aufbaus Albaniens zu einem modernen Staat ist kürzlich ein Paket von Gesetzen ergangen, das für die Außenbeziehungen Albaniens wichtig ist. Es handelt sich dabei um das Gesetz über den auswärtigen Dienst (Diplomaten-dienstgesetz; DiplDG)³, das Gesetz über den Abschluß internationaler Verträge und Abkommen (Vertragsgesetz; VertrG)⁴, das Gesetz über die konsularischen

* Dr. iur.; Wissenschaftlicher Assistent am Institut für Ostrecht der Universität zu Köln.

¹ Makedonien, das seine staatliche Unabhängigkeit erstmals nach dem Zerfall Jugoslawiens gewonnen hat, soll in dieser Hinsicht außer Betracht bleiben, da es jedenfalls zur Zeit der Befreiung des Balkans von den Türken im 19. und frühen 20. Jahrhundert eine makedonische Nation mit eigenem Nationalbewußtsein noch nicht gab.

² Ebenso drastisch Schmidt-Neke, Michael: Albanien zwischen zwei Machtwechseln, Ost-europa 1998, 392 ff.

³ Gesetz Nr. 8370 vom 9.7.1998 über den auswärtigen Dienst der Republik Albanien, Fletorja Zyrtare [Amtsblatt, in der Folge: FZ] Nr. 18, Juli 1998, 603 ff.

⁴ Gesetz Nr. 8371 vom 9.7.1998 über den Abschluß internationaler Verträge und Abkommen, FZ Nr. 18, Juli 1998, 611 ff.

Funktionen (Konsulargesetz; KonsG)⁵ sowie das Gesetz über den Nationalen Informationsdienst (Informationsgesetz; InfG)⁶. Weitere in letzter Zeit ergangene Rechtsakte mit einer gewissen Bedeutung für die auswärtigen Beziehungen sind die Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts⁷ und der Nutzung des albanischen Luftraums, die den Eintritt ausländischer Militärmaschinen in den albanischen Luftraum auf eine gesetzliche Grundlage stellt⁸, sowie die Kosovo-Resolutionen des albanischen Parlaments⁹. Schließlich hat das Gesetz über die Organisation und die Funktion des Verfassungsgerichts (Verfassungsgerichtsgesetz; VerfGG)¹⁰ eine Klärung auch der Kompetenzen bei der völkerrechtlichen Normenkontrolle bewirkt. Die Krönung war die Verabschiedung einer neuen Verfassung, deren Text am 21. Oktober 1998 vom Parlament verabschiedet, die am 22. November 1998 in einem Referendum vom Volk angenommen und am 28. November, dem Nationalfeiertag, verkündet wurde¹¹.

Diese Rechtsakte sind von zwei Grundbestrebungen geprägt. Das erste ist das Bemühen, zur professionellen Pflege der Außenbeziehungen eine funktionierende auswärtige Verwaltung aufzubauen. Dies ist um so wichtiger, da Albanien als kleines verarmtes Land von Auslandsbeziehungen und insbesondere von ausländischer Hilfe existentiell abhängig ist. Die Ereignisse im Sommer 1997, als die völlig zusammengebrochene Staatsgewalt nur mit Hilfe von in Albanien stationierten OSZE-Truppen wiederhergestellt werden konnte, sprechen eine deutliche Sprache.

Die zweite Tendenz ist die Suche nach ausländischer Hilfe für die Lösung der Kosovofrage und, in weiterem Kontext, der nationalen Frage. Nur mit der Unterstützung des Auslands kann eine Katastrophe für die albanische Bevölkerung des Kosovo abgewendet werden. Die Republik Albanien fühlt sich dabei ungeachtet der Tatsache, daß eine Einbeziehung des Kosovo in den albanischen Staat abgelehnt wird, als Sprachrohr der kosovarischen Albaner auf internationaler Ebene.

⁵ Gesetz Nr. 8372 vom 9.7.1998 über die Wahrnehmung der konsularischen Aufgaben durch die diplomatischen oder konsularischen Vertretungen, FZ Nr. 18, Juli 1998, 619ff.

⁶ Gesetz Nr. 8391 vom 28.10.1998 über den Nationalen Informationsdienst, FZ Nr. 27, November 1998, 1025 ff.

⁷ Gesetz Nr. 8389 vom 5.8.1998 über die albanische Staatsangehörigkeit, FZ Nr. 21, August 1998, 845 ff. (StAngG).

⁸ Gesetz Nr. 8374 vom 15.7.1998 über die Nutzung des Luftraums der Republik Albanien, FZ Nr. 18, Juli 1998, 638 ff.

⁹ Resolution des Parlamentes Nr. 2 vom 17.4.1998 über den Kosovo, FZ Nr. 10, April 1998, 360; Resolution Nr. 3 vom 6.8.1998 über den Kosovo, FZ Nr. 21, August 1998, 853 f.; beide Resolutionen sind in deutscher Übersetzung von Herbert Küpper, abgedruckt in Osteuropa-Recht 1998, 328 ff.

¹⁰ Gesetz Nr. 8373 vom 15.7.1998 über die Organisation und die Funktion des Verfassungsgerichts der Republik Albanien, FZ Nr. 18, Juli 1998, 629 ff.

¹¹ Gesetz Nr. 8417 vom 28.11.1998 über die Verfassung der Republik Albanien. Dieser Arbeit liegt eine authentische albanischsprachige Textausgabe des von der OSZE unterhaltenen Administrative Centre for the Co-ordination of Assistance and Public Participation in Tirana zugrunde, da die für November geplante Ausgabe des Fletorja Zyrtare mit dem Text der Verfassung bei Redaktionsschluß (Ende Januar 1999) noch nicht erschienen war. Zu der Volksabstimmung s. Constitution Watch, Albania, East European Constitutional Review Vol. 7 No. 4 Fall 1998, 2 ff.; Rüb, Matthias: Mehrheit für die Verfassung, FAZ v. 26.11.1998, 12; Neue Züricher Zeitung v. 23.11.1998, 2 (Referendum über neue Verfassung in Albanien).

Albanien sieht sich in einer existentiellen Situation vor der Notwendigkeit, professionell mit dem Ausland zu verkehren und die Voraussetzungen für diese Professionalität mehr oder weniger aus dem Nichts zu schaffen. Die genannten und im folgenden dargestellten Rechtsakte dienen eben diesem Zweck. Zuvor soll ein Blick auf die Geschichte einen Eindruck von den Startvoraussetzungen Albanien nach dem Ende des Kommunismus geben, um die neuen Gesetze in einen Kontext setzen zu können.

I. Die Geschichte: prekäre Unabhängigkeit und selbstgewählte Isolation

Albanien wurde nach mehreren Jahrhunderten der Zugehörigkeit zum Osmanischen Reich am 12. November 1912 unabhängig. Erst nach dem Ende des Ersten Weltkriegs kann man von einer gewissen Konsolidierung des albanischen Gemeinwesens sprechen. Eine religiös, sozial und sprachlich fragmentierte Gesellschaft¹² mit mittelalterlichen Sozialstrukturen destabilisierte jeden Versuch, eine zentrale Herrschaft zu etablieren. In der zweiten Hälfte der 1920er Jahre geriet Albanien zunehmend unter italienischen Einfluß; schließlich wurde Albanien 1939 besetzt und als konstitutionelle Monarchie in Personalunion mit Italien verbunden¹³.

Nach der Befreiung von der italienischen und später deutschen Besatzung 1944 ergriffen die albanischen Kommunisten die Macht im Lande und erließen am 14. März 1946 eine Verfassung¹⁴, die sich eng an das kurz zuvor verabschiedete jugoslawische Grundgesetz und wie dieses an das Vorbild der sowjetischen Stalin-Verfassung von 1936 anlehnte. Zunächst stand das junge Regime unter dem übermächtigen Einfluß des jugoslawischen Nachbarn, und eine Zeitlang bestand die Gefahr, daß das enge Verhältnis zu Jugoslawien die nationale Unabhängigkeit gefährden könnte. Dieser Gefahr konnte Albanien zunächst 1948 durch die Anlehnung an die Sowjetunion entgehen. Allerdings beendete Enver Hoxha diese Verbindung 1960/61 und ersetzte sie durch ein Bündnis mit der Volksrepublik China. 1968 kündigte Albanien die Mitgliedschaft im Warschauer Pakt, und die Mitarbeit

¹² Die Albaner gehörten mehrheitlich dem Islam sunnitischer Richtung an; daneben gab es liberale Bektaschi in den Städten, Katholiken im Norden und Orthodoxe im Süden. Feudale Großgrundherrschaft, mittelalterliche patriarchalische Clans sowie ein äußerst schwach entwickeltes städtisches Bürgertum bestimmten die soziale Gliederung, und zwischen den Dialekten des Südens (Toskisch) und denen des Nordens (Gegisch) gab es keine vermittelnde Hochsprache.

¹³ Zur albanischen Geschichte seit der Unabhängigkeit s. Anastasi, Aurela: Vështrimi historik mbi të drejtën Kushtetueses Shqiptare në vitet 1925–1939 [Historischer Überblick über das albanische Verfassungsrecht in den Jahren 1925–1939], Drejtësia 5, 1995, 72 ff.; Bartl, Peter: Albanien. Vom Mittelalter bis zur Gegenwart, Regensburg 1995, 157 ff.; Kempner, Robert/Rotta, Nikolaus: Albanien Staatsverfassung, JÖR 1926, 484 ff.; v. Kohl, Christine: Albanien. Beck'sche Reihe: Länder, München 1998, 55–86; Schmidt-Neke, Michael, in: Grothusen, Klaus-Detlev (Hrsg.): Südosteuropa-Handbuch VII: Albanien, Göttingen 1993, 34–56; Schwanke, Robert: Fünfzig Jahre Verfassungs- und Verwaltungsleben in Albanien, Osteuropa-Recht 1963, 1 ff., 1–8.

¹⁴ Zur albanischen Verfassung von 1946 s. Höcker-Weyand, Christine, in: Grothusen (Anm. 13), 159 f.; Schwanke (Anm. 13), 10 ff.; ders.: Staat und Recht in Albanien seit dem Jahre 1945, Jahrbuch für Ostrecht 1961, 2. Halbbd., 187 ff., 191 f.

im Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW, engl.: COMECON) wurde eingestellt. Nachdem es auch die Freundschaft mit China 1978 beendet hatte, hielt Albanien sich von allen allzu engen politischen Bindungen fern. Oberstes Ziel war die Erhaltung der nationalen Unabhängigkeit ohne Beeinflussung von außen, was so weit ging, daß Albanien als einziges Land nicht an der KSZE teilnahm¹⁵.

Die albanischen Kommunisten verfolgten einen eigenen, stalinistischen Weg zur Erreichung ihres Ziels, d.h. des Aufbaus der kommunistischen Gesellschaft. Dieser ideologischen Eigenständigkeit¹⁶ entsprachen eigene Maßnahmen, insbesondere eine besondere Betonung der Egalität aller Albaner mit dem Ziel, eine einheitliche und einige albanische Nation zu schaffen, die in Zukunft eine Fremdherrschaft wie in der Vergangenheit nicht mehr zulassen sollte¹⁷.

Nach außen hin wurde dieser Kurs durch Autarkie, Isolation und Mißtrauen gegenüber internationalen Kontakten ergänzt. Die Verfassung von 1976 enthielt neben den Grundwerten und -prinzipien der Außenpolitik, nämlich dem Marxismus-Leninismus und dem proletarischen Internationalismus, der Arbeit für Frieden und Freundschaft und gegen Unterdrückung sowie der Betonung des Selbstbestimmungsrechts der Völker und der Gleichheit aller Länder in den internationalen Beziehungen (Art. 15) mehrere "völkerrechtsfeindliche" und den Verkehr mit dem Ausland einschränkende Klauseln. So verbot z.B. Art. 28 nahezu den gesamten Wirtschaftsverkehr mit dem Ausland jenseits bloßer Tauschbeziehungen. Art. 87 untersagte Gebietsabtretungen, Art. 90 verbot die Kapitulation, Art. 91 die

¹⁵ Charvin, Robert: *Les États socialistes européens*, 2. Aufl. Paris 1985, 379ff.; Danylow, Peter: *Die außenpolitischen Beziehungen Albaniens zu Jugoslawien und zur UdSSR 1944–1961*, München 1982; Duda, Helge: *Zur Politik Tiranas nach Enver Hoxha*, Osteuropa 1989, 912ff., 916ff.; Furtak, Robert: *Die politischen Systeme der sozialistischen Staaten*, München 1979, 39; Hoppe, Hans-Joachim: *Demokratischer Machtwechsel in Albanien*, Osteuropa 1992, 609ff., 610ff.; Schmidt-Neke, Michael: *Führungswechsel in Tirana: Ende ohne Wende*, Südosteuropa 1985, 287ff., 291f.

¹⁶ Furtak (Anm. 15), 34, 39; v. Kohl (Anm. 13), 88–126; Lendvai, Paul: *Das einsame Albanien. Reportage aus dem Land der Skipetaren*, Zürich 1985, 42ff.; Schmidt-Neke (Anm. 13), 68ff., 171ff.; Schwanke (Anm. 14), 187ff.; Tönnies, Bernhard: *Sonderfall Albanien. Enver Hoxhas "eigener Weg" und die historischen Ursprünge seiner Ideologie*, München 1980; speziell für den Bereich des Rechts s. Stoppel, Wolfgang: *Die Rechtsquellen und juristischen Publikationsorgane in Albanien*, *Jahrbuch für Ostrecht* 1985, 2. Halbbd., 409ff.; ders., in: Grothusen (Anm. 13), 244ff.

Entsprechende ideologische Vorgaben fanden sich auch in der Präambel und in Art. 4, 11 sowie 35 Abs.2 der Verfassung vom 28.12.1976, *Gazeta Zyrtare* [Amtszeitung, in der Folge: GZ] vom 30.12.1976, in deutscher Übersetzung von C. Haebler, abgedruckt bei Brunner, Georg/Meissner, Boris: *Verfassungen der kommunistischen Staaten*, Paderborn [u. a.] 1979, 26ff. Eine weitere deutsche Übersetzung mit Anmerkungen von Bernhard Tönnies findet sich in *Osteuropa Archiv* 1977, 525ff.

¹⁷ Auf die Verwurzelung der albanischen Besonderheiten beim Aufbau einer sozialistischen Gesellschaft in den Zielen der albanischen Nationalbewegung Rilindja [Wiedergeburt] seit dem 19. Jahrhundert, nämlich Einigkeit nach innen (einschließlich des Zurückdrängens oder gar des Verbots der trennenden Religionen), soziale Gerechtigkeit im Sinne der Aufhebung feudaler Bevorrechtigungen und Unabhängigkeit nach außen, weisen Marco Dogo: *Religion und Ethnizität in Albanien*, in: Brunner, Georg/Lemberg, Hans (Hrsg.): *Volksgruppen in Ostmittel- und Südosteuropa*, Baden-Baden 1994, 195ff., Christine Höcker-Weyand in der Einleitung zu *Albanien*, in: Brunner/Meissner (Anm. 16), 19ff., dies., in: Grothusen (Anm. 13), 159ff., und Tönnies (Anm. 16), 115ff., hin.

Stationierung ausländischer Streitkräfte. Art. 14 schrieb vor, daß sich Albanien beim Aufbau des Sozialismus hauptsächlich auf seine eigenen Kräfte zu stützen habe.

Albanien unterhielt vorwiegend mit europäischen Staaten diplomatische Beziehungen, nicht aber mit den Supermächten USA und Sowjetunion. Auch in den wirtschaftlichen Beziehungen bildeten nach dem Wegfall des übermächtigen chinesischen Wirtschaftseinflusses die kleineren sozialistischen und westlichen Staaten des südlichen Europas den Schwerpunkt. Während in bilateralen Kooperationen durchaus Aktivitäten der albanischen Außenpolitik zu verzeichnen waren, hielt sich das Land auf multilateraler Ebene äußerst zurück¹⁸.

Die neben dem Staat zweite institutionalisierte Trägerin von Außenbeziehungen in kommunistischen Systemen, die Partei¹⁹, fiel in Albanien für diese Funktion größtenteils aus. Zu groß war der ideologische Graben, der die Partei der Arbeit Albaniens von den übrigen kommunistischen Staatsparteien trennte. 1961 erfolgte mit dem Abbruch der Beziehungen zur Sowjetunion auch der Bruch mit der KPdSU und ihren Lehren, und spätestens seit 1978 zählten auch die chinesischen Kommunisten nach albanischer Ansicht zu den Revisionisten, welche zu bekämpfen gemäß der Präambel der Verfassung von 1976 Pflicht war. Seitdem sah sich die albanische Partei als alleinige Hüterin der "reinen Lehre" und pflegte vorwiegend zu ihr folgenden Splittergruppen in aller Welt Beziehungen²⁰.

In Ermangelung eines praktischen Bedarfs und angesichts der dogmatischen Zementierung außenpolitischer Positionen war die albanische Völkerrechtslehre nur schwach entwickelt. Ihre Hauptaufgabe bestand in der Zurückweisung des Konvergenz- und Harmoniegebotes, das die sowjetische Völkerrechtswissenschaft

¹⁸ Eine Stellungnahme von Enver Hoxha aus dem Jahre 1976 zur Außenpolitik Albaniens und insbesondere zur Lage der Albaner Jugoslawiens ist abgedruckt in *Osteuropa Archiv* 1977, 556 ff. Zur Außenpolitik s. Bartl (Anm. 13), 257 ff.; Charvin (Anm. 15), 381; Duda (Anm. 15), 917 f.; Furtak (Anm. 15), 39 f.; Grothusen, in: ders. (Anm. 13), 86–156; Lendvai (Anm. 16), 96–101; Priti, Peter: *Socialist Albania since 1944. Domestic and Foreign Developments*, Cambridge u. a. 1978, 242 ff.

¹⁹ Zur Rolle der als proletarischer Internationalismus bezeichneten Beziehungen der sozialistischen Staatsparteien untereinander s. Akademie der Staats- und Rechtswissenschaft der DDR (Hrsg.): *Einführung in die marxistisch-leninistische Staats- und Rechtstheorie*, Berlin Ost 1986, 279 ff.; Frenzke, Dietrich: *Die Prinzipien des sozialistischen Internationalismus als Völkerrechtsproblem*, in: Brunner, Georg [u. a.] (Hrsg.): *Sowjetsystem und Ostrecht. Festschrift für Boris Meissner zum 70. Geburtstag*, Berlin 1985, 617 ff.; Furtak (Anm. 15), 27–29; Küpper, Herbert: *Völkerrecht, Verfassung und Außenpolitik in Ungarn*, ZaöRV 1998, 239 ff., 241 f.; Meissner, Boris: *Die "Breshnew-Doktrin". Das Prinzip des "proletarisch-sozialistischen Internationalismus" und die Theorie von den "verschiedenen Wegen zum Sozialismus"*, Köln 1969; Schweisfurth, Theodor: *Sozialistisches Völkerrecht?*, Berlin [u. a.] 1979, 262 ff., 365 ff.; Tunkin, G. I.: *Das Völkerrecht der Gegenwart*, Berlin Ost 1963, 241 ff.

Die albanische Sonderposition, die die aus dem proletarischen Internationalismus für die kommunistischen Parteien fließenden Bindungen an die Sowjetunion strikt ablehnte, ist dargestellt bei Puto, Arben: *E drejta ndërkombëtare publike [Völkerrecht]*, 3 Bde. Tirana 1985/86, Bd. 1, 88 ff., 104 ff.

²⁰ Duda (Anm. 15), 917; Furtak (Anm. 15), 34, 40; Hoppe (Anm. 15), 610; Hoxha, Enver: *Unterstützung "wirklich marxistisch-leninistischer" Parteien*, *Osteuropa Archiv* 1977, 559 ff.

zur ideologisch-rechtlichen Fundierung des sowjetischen Hegemonialanspruchs über die sozialistischen Staaten entwickelt hatte²¹.

II. Die Wende: Anfänge bei Null

Das Ende des Kommunismus in Albanien kam spät, um die Jahreswende 1990/91. Nachdem Enver Hoxha am 11. April 1985 gestorben war, begann sein Nachfolger Ramiz Alia vorsichtige Reformen, ohne jedoch eine grundlegende Kurskorrektur vorzunehmen²². In der Außenpolitik wurde die selbstgewählte Isolation gelockert, aber die Opposition gegen die Supermächte USA und Sowjetunion blieb bestehen²³. Somit schleppten sich die Grundübel des "albanischen Modells" weiter, bis die Alleinherrschaft der Partei der Arbeit Albanien Anfang 1991 zusammenbrach.

Albanien war nach der Beendigung der kommunistischen Herrschaft wirtschaftlich, gesellschaftlich und moralisch am Nullpunkt. Die Jahrzehnte der erzwungenen Isolation und Autarkie hatten die albanische Gesellschaft von allen Entwicklungen in der Welt abgekoppelt und sie gleichzeitig mit einem tiefen Mißtrauen gegenüber dem Ausland, von dem man eingedenk der historischen Erfahrungen nur eine Gefährdung der albanischen Selbständigkeit erwartete, erfüllt²⁴.

Nachdem nach der Wende der Blick ins Ausland möglich geworden war, wurde der albanischen Bevölkerung ihre Rückständigkeit erst richtig bewußt. Ständige Rückschläge vor allem wirtschaftlicher Art verhinderten den stetigen Fortgang der Aufbauarbeit. Trotzdem ließen und lassen die Bemühungen nicht nach, Albanien zu einem modernen Gemeinwesen umzugestalten und für das 21. Jahrhundert vorzubereiten.

Ein nicht unwesentlicher Punkt bei diesem Neuanfang war die Neuorientierung in den Außenbeziehungen und der Aufbau eines professionellen diplomatischen Dienstes, der diese neuen Orientierungen in die Praxis umsetzen konnte. Die grundlegendste Veränderung in der Außenpolitik war die Aufgabe der Isolation, der Wiedereintritt in die internationale Gemeinschaft. Albanien trat der KSZE

²¹ Die albanische Position findet sich bei Puto (Anm. 19). Eine westliche Beschreibung der albanischen Völkerrechtslehre liefert Frenzke, Dietrich: Das albanische Völkerrechtslehrbuch von Puto und Krisafi, Osteuropa-Recht 1987, 135 ff., 214 ff., 1988, 279 ff., 1989, 48 ff.; ders.: Albanische Auffassungen zum Kriegsvölkerrecht, Osteuropa-Recht 1990, 206 ff.

²² Zur Übergangszeit zwischen dem Tod Hoxhas und dem Ende des Kommunismus s. Bartl (Anm. 13), 270 ff.; Duda (Anm. 15); Hoppe, Hans-Joachim, in: Altmann, Franz-Lothar/Hösch, Edgar (Hrsg.): Reformen und Reformer in Osteuropa, Regensburg 1994, 101 ff.; v. Kohl (Anm. 13), 22–29; Reuter, Jens: Die innere Entwicklung Albanien im Jahre 1991/92, Südosteuropa 1992, 257 ff., 257–259; Schmidt-Neke (Anm. 15), 297 ff.

²³ Bartl (Anm. 13), 271; Duda (Anm. 15), 916 ff.; Grothusen (Anm. 8), 92, 96, 145 ff.

²⁴ Anschaulich Klosi, Ardian: Albanien nach den Wahlen, Südosteuropa 1992, 272 ff., und Leicht, Anton: Tirana – im Spätherbst 1992. Ein Reisebericht mit Interviews, Osteuropa 1993, 145 ff. Grothusen (Anm. 8), 87 f., spricht plastisch von "Belagerungsmentalität" und "trotzigem Nationalismus".

(19. Juni 1991) und anderen übergreifenden Organisationen²⁵ bei und unterzeichnete etliche multilaterale Abkommen menschenrechtlichen Inhalts, denen Albanien sich – oft als einziger sozialistischer Staat – ferngehalten hatte²⁶. Während der Beitritt zum Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen bereits 1964 erfolgt war, unterzeichnete Albanien das Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen erst am 4. Oktober 1991, woraus sich ein verstärktes Interesse an internationalen Beziehungen sowie eine Intensivierung der Wirtschafts- und Reisekontakte mit dem Ausland ablesen läßt.

Mit den USA, der Sowjetunion und den westeuropäischen Staaten, mit denen bislang keine Beziehungen bestanden hatten, tauschte Albanien nach der Wende diplomatische Vertreter aus. Bereits 1991 fand eine grundlegende Westorientierung der albanischen Außenpolitik statt, in deren Mittelpunkt die USA, die Europäische Union, die NATO sowie Italien und Deutschland als traditionell wichtige bilaterale Partner Albaniens stehen. Weitere wichtige Partnerländer der neuen albanischen Außenpolitik sind Griechenland²⁷ und die Türkei, und auch die islamische Welt hat einen gewissen Stellenwert. Als Hauptgegner wird wegen seiner Kosovopolitik Serbien angesehen, worauf unten im Rahmen der nationalen Frage noch zurückzukommen sein wird. An dieser neuen Grundorientierung der albanischen Außenpolitik hat sich seitdem trotz mehrfachen Regierungswechsels nichts geändert²⁸.

Während der gesamten kommunistischen Periode war die nationale Unabhängigkeit immer wieder betont worden, war sie doch die Legitimation für die vielen Entbehrungen, die das albanische Modell von der Bevölkerung forderte.

²⁵ Zu kommunistischen Zeiten war Albanien Mitglied der UNO, der WHO und der Organisation für industrielle Entwicklung sowie bis zu seinem Austritt des Warschauer Pakts. Die Mitgliedschaft im RGW ruhte. Am 24.5.1993 trat das Land der Internationalen Seeschiffahrts-Organisation bei, am 17.7.1993 der Schwarzmeerkoooperation vom 6.3.1993, und am 23.2.1994 unterzeichnete Albanien die "Partnerschaft für den Frieden" mit der NATO. Am 13.7.1995 wurde Albanien Mitglied des Europarates.

²⁶ Das kommunistische Albanien hatte lediglich das Übereinkommen über die politischen Rechte der Frau vom 31.3.1953 und die Völkermordkonvention vom 9.12.1948 unterzeichnet. Am 4.10.1991 trat Albanien dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, am 27.2.1992 dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20.11.1989, am 18.8.1992 der Genfer Flüchtlingskonvention vom 28.7.1951, am 15.11.1993 der Konvention gegen Rassendiskriminierung vom 7.3.1966, am 11.5.1994 dem Übereinkommen gegen die Diskriminierung der Frau vom 18.12.1979 sowie der Antifolterkonvention vom 10.12.1984 und schließlich am 31.7.1996 der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Europäischen Antifolterkonvention vom 26.11.1987 bei. Allerjüngsten Datums ist die Ratifizierung der Europäischen Konvention gegen Gewalt bei Fußballspielen vom 19.8.1985: Gesetz Nr. 8400 vom 9.9.1998, FZ Nr.22, September 1998, 879.

Eine Untersuchung über die Rechtswirkungen internationaler Verträge auf das innerstaatliche Recht findet sich bei Çela, Kudret: E drejta demokratike shqiptare e punës në hapësirën e instrumenteve ndërkombëtare [Das demokratische albanische Arbeitsrecht im Rahmen der völkerrechtlichen Verträge], Drejtësia 5, 1995, 10 ff.

²⁷ Dazu s. Kadritzke, Niels: Ungleiche Nachbarn. Entwicklung und Perspektiven der griechisch-albanischen Beziehungen jenseits der "Nordepirus"-Frage, Südosteuropa-Mitteilungen 1998, 231 ff.

²⁸ Grothusen (Anm. 8), 154 ff.; Hoppe (Anm. 15), 618 ff.; ders. (Anm. 22), 106 f., 117 ff.

Dieses Denken hörte nach der Wende nicht auf, zumal das albanische Volk in den vergangenen Zeiten einschließlich der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts praktisch nur Fremdherrschaft gekannt hatte. Nach der Öffnung der Grenzen richtete sich das Interesse auf das Schicksal der Albaner im Ausland, insbesondere in den an Albanien grenzenden Siedlungsgebieten in den Nachbarstaaten. Das größte derartige Siedlungsgebiet ist der Kosovo, und dort wurden die Zustände durch die großserbische Politik von Milošević für die Albaner immer bedrückender.

Der albanischen Außenpolitik stellten sich, kaum daß sie entstanden war, ungeheuer komplizierte Probleme: der Aufbau normaler politischer und wirtschaftlicher Beziehungen mit den Staaten Europas, Nordamerikas und des Nahen Ostens, die Beschaffung internationaler Hilfe für den Aufbau des Landes und die Aktivierung der internationalen Gemeinschaft für die Lösung der nationalen Frage, insbesondere die Unterstützung der kosovarischen Albaner gegen die serbische Unterdrückung. Daß Albanien und insbesondere die mit der Gestaltung und Durchführung der Außenpolitik befaßten Kreise damit überfordert waren, versteht sich nach dem bisher Gesagten von selbst.

Nicht nur die Politik, auch die Wirtschaft mußte neue Beziehungen zu der Außenwelt aufbauen und tat sich damit ebenfalls schwer. Bereits 1990 wurde albanischen Unternehmen gestattet, mit ausländischem Kapital in Kontakt zu treten²⁹, und in der Folge wurde die abgeschottete albanische Wirtschaft zunehmend dem Weltmarkt gegenüber geöffnet. Der gleichzeitige Aufbau privatwirtschaftlicher Strukturen und dezentralisierter Außenkontakte von Wirtschaftssubjekten hat die albanischen Akteure noch stärker überfordert als der Wandel in den politischen Außenbeziehungen den Staat, der immerhin als Akteur keine so einschneidenden strukturellen Veränderungen erfahren hat. Die sowohl in Marktwirtschaft als auch in Außenwirtschaft ungebübte albanische Bevölkerung hat bislang die Chancen aus der wirtschaftlichen Öffnung mangels Know-how und Erfahrung praktisch nicht nutzen können.

III. Die Verfassung: Dauerprovisorium und Neuanfang

Eines der ersten Projekte zur Schaffung eines demokratischen Staatswesens war die Erarbeitung einer neuen Verfassung. Das albanische Grundgesetz, das deutlich den Stempel des Stalinismus trug, war noch weniger als die anderen sozialistischen Verfassungen Europas geeignet, dem staatlichen Leben auch nur für die Übergangszeit als Grundlage zu dienen.

²⁹ Gesetz Nr.7373 vom 8.5.1990 über die Unternehmen, GZ Nr.30, Mai 1990, 35ff. Dazu s. Pashko, Gramoz: Albania: The Transformation from a Command to a Free Economy, Südosteuropa 1994, 223ff.; ders.: Strukturprobleme und Reformen in Albanien, Osteuropa 1991, 319ff.; Seitz, Robert: Die wirtschaftliche Lage Albaniens, Südosteuropa 1994, 240ff.

Am 29. April 1991 wurde daher eine provisorische Verfassung, das Gesetz über die Hauptvorschriften der Verfassung³⁰, verabschiedet. Es sollte das staatliche Leben so lange regeln, bis eine endgültige Verfassung an seine Stelle treten würde. Art. 44 (133) IV³¹ betonte den vorläufigen Charakter. Die angestrebte neue Verfassung konnte jedoch trotz tatkräftiger Unterstützung aus dem Ausland erst im Verlauf des Jahres 1998 genaue Gestalt annehmen und am 28. November 1998 erlassen werden, weil bis dahin die Arbeiten letztendlich immer wieder im Parteienstreit steckenblieben³². Auch bei der Volksabstimmung vom 22. November 1998, die über die Annahme der neuen Verfassung entschied, hatte der Boykottaufruf des ehemaligen Präsidenten Berisha das Erreichen des Mindestquorums von 50 %, das für die Gültigkeit des Referendums notwendig war, im Vorfeld zumindest als zweifelhaft erscheinen lassen. Der ursprüngliche Torso der Interimsverfassung wurde im Laufe der Zeit an etlichen Punkten erweitert und präzisiert, so daß die provisorische Verfassung die Funktion eines Grundgesetzes für das staatliche Leben während der sieben Jahre spielen konnte, bis es zur Verabschiedung der neuen Verfassung kam.

Für die auswärtigen Beziehungen sind mehrere Bestimmungen der Verfassung von Belang. Sie betreffen die Organisation der auswärtigen Gewalt, die Beziehungen der Republik Albanien mit dem Ausland und die Stellung von Ausländern. Bemerkenswert war schon in der Interimsverfassung die Öffnung gegenüber der internationalen Sphäre³³. Während die kommunistischen Verfassungen Albaniens die nationale Souveränität extrem betonten und den Verkehr mit dem Ausland in außergewöhnlich starkem Maße beschränkten, gestattet die postsozialistische Verfassungs- und Rechtsordnung recht weitgehende Interventionsrechte nichtalbanianischer Staaten.

³⁰ Gesetz Nr. 7491 vom 29.4.1991 über die Hauptvorschriften der Verfassung, GZ Nr. 4, Juli 1991, 145 ff., in deutscher Übersetzung von Manuel und Mario Cebulla sowie Wolfgang Stoppel, in: Brunner, Georg (Hrsg.): Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Staaten Osteuropas VSO, Loseblattsammlung Berlin, Länderteil Albanien Dokumente 1.1., 2.1.3.a und 2.1.6.a.

³¹ Die Interimsverfassung ist mit "IV" gekennzeichnet. Dieses vorläufige Verfassungsgesetz ist mehrfach erweitert worden, wobei die erweiternden Gesetze in der albanischen Praxis häufig eine separate Zählung der Artikel erfahren, insbesondere wenn sie ein geschlossenes Kapitel in die Verfassung einfügen. Es wird dann häufig das Kapitel und anschließend die in diesem Kapitel jeweils bei 1 beginnend gezählte Artikelnummer zitiert. Im September 1996 wurde jedoch eine vereinheitlichte Fassung mit durchgehender Zählung aller Artikel veröffentlicht. Da der Gebrauch der Zählung schwankt, wird zunächst die Artikelnummer nach herkömmlicher Zählung, d.h. für die einzelnen Verfassungsgesetze separat und bei später eingefügten Kapiteln mit der Kapitelnummer, angegeben, danach in Klammern nach der Zählung der vereinheitlichten Fassung, sofern diese davon abweicht.

³² Einzelheiten bei Brunner, Georg: Verfassungsgebung in Osteuropa, Osteuropa-Recht 1995, 258 ff., 266, 276 f.; Cebulla, Manuel/Cebulla, Mario: Das albanische Gesetz über die Hauptvorschriften der Verfassung, Osteuropa-Recht 1991, 286 ff.; Höcker-Weyand (Anm. 14), 163 ff.; Stoppel, Wolfgang, in: Grothusen (Anm. 13), 246 f.; ders.: (Anm. 30), 5 ff.; Schmidt-Neke, Michael: Albanien vor einer neuen Wende? Das Verfassungsreferendum und seine Konsequenzen, Südosteuropa 1995, 63 ff. S. auch Constitution Watch: Albania, East European Constitutional Review 7, No. 1 Winter 1998, 3, No. 2 Spring 1998, 2.

³³ Zu der Aufgabe der Belagerungsmentalität bei den Vorarbeiten zur Verfassung s. Schmidt-Neke, Michael: Der albanische Verfassungsentwurf: Von der Volks- zur Präsidentschaftsrepublik, Südosteuropa 1991, 63 ff., 67.

scher Institutionen. Dies entspricht durchaus der inneren Verfassung Albaniens, das weder die Wirtschaft noch den Staat ohne Hilfe des Auslandes wieder aufzubauen in der Lage ist, aber es stellt einen signifikanten Bruch mit den Traditionen der albanischen Nationalbewegung und ihren Zielen dar.

In der Folge wird der Rechtszustand der heutigen Verfassung, aber auch der Interimsverfassung dargestellt. Bei einem Vergleich der beiden Texte ist eine Steigerung der Völkerrechtsfreundlichkeit der Verfassung und stellenweise eine Präzisierung einiger Vorschriften über die auswärtige Gewalt festzustellen, während an anderen Stellen eindeutige Regeln weggefallen sind. Zudem sind die im Anschluß an die verfassungsrechtliche Lage geschilderten einfach-gesetzlichen Regelungen mit Bezug zu den auswärtigen Beziehungen allesamt noch während der Geltung der Interimsverfassung erlassen worden, so daß sie sich zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens daran messen lassen mußten und sich zum Teil an den Gegebenheiten unter der Interimsverfassung orientieren. Das ist ein weiterer Grund, die Interimsverfassung in die Betrachtung miteinzubeziehen.

IV. Das Völkerrecht und das innerstaatliche Recht

Die Grundnorm des Verhältnisses von Völkerrecht und innerstaatlichem albanischem Recht beinhaltet Art. 5: "Die Republik Albanien führt das für sie verbindliche Völkerrecht aus"³⁴. In der Interimsverfassung wurde diese Frage durch Art. 8, der die inoffizielle Überschrift "Rechtsstaat"³⁵ trug, geregelt. Art. 8 Abs. 1 IV verpflichtete den Gesetzgeber, die allgemein anerkannten Grundsätze und Normen des Völkerrechts zu berücksichtigen, anzuerkennen und zu respektieren.

An diesen Vorschriften sind drei Veränderungen bemerkenswert, nämlich zum einen die Art des Anwendungsbefehls, zum zweiten der Adressatenkreis und schließlich der Umfang des Völkerrechts, auf das Bezug genommen wird.

1. Der Anwendungsbefehl

Anders als viele andere Verfassungen transformierte die Interimsverfassung das Völkerrecht nicht in den innerstaatlichen Rechtsraum. Da sie die Beachtung völkerrechtlicher Regeln dem Parlament – und keinem weiteren Staatsorgan – zur Pflicht machte, kann man auch nicht davon ausgehen, daß die albanische Verfassung von der innerstaatlichen Geltung des Völkerrechts im monistischen Sinne

³⁴ Diese und alle anderen Übersetzungen albanischer Rechtsnormen stammen vom Verfasser.

³⁵ Der albanische Begriff "shteti ligjor" ist eine Lehnübersetzung aus dem Deutschen und bedeutet wörtlich "Gesetzesstaat". Art. 8 lautet wie folgt:

Art. 8 [Rechtsstaat]

Die Gesetzgebung der Republik Albanien berücksichtigt, anerkennt und respektiert die allgemein anerkannten Grundsätze und Normen des Völkerrechts.

Die genaue und einheitliche Ausführung der Rechtsnormen ist für alle Staatsorgane, die politischen Parteien, die anderen Organisationen, für die Staatsangestellten wie für die anderen natürlichen und juristischen Personen verbindlich.

Alle Bürger sind vor dem Gesetz gleich.

ausgang, Völkerrecht und innerstaatliches Recht waren vielmehr nach Art. 8 Abs. 1 IV zwei unterschiedliche Rechtsräume, die voneinander geschieden bleiben. Insofern setzte es die von den sozialistischen Verfassungen gesetzte Tradition der Abschottung des innerstaatlichen Rechts vom Völkerrecht³⁶ fort, wenn auch in der durch die Beachtungspflicht des Parlaments gemilderten Form. Aus dieser Grundkonzeption ergibt sich die Art des Anwendungsbefehls: Die Gesetzgebung hatte das Völkerrecht zu "berücksichtigen", "anzuerkennen" und zu "respektieren". Das albanische Parlament war also verpflichtet, bei seiner Willensbildung beim Erlaß von Gesetzen das Völkerrecht in Betracht zu ziehen und ihm möglichst weitgehend zur innerstaatlichen Geltung zu verhelfen. Ein dem Völkerrecht entgegenstehender Willensakt des Parlaments wurde jedoch durch diese Formulierung nicht unmöglich. Es handelt sich also um ein Sollen des albanischen Parlaments, nicht um ein Müssen. Dieses Sollen ist eine wesentlich schwächere Geltungsform des Völkerrechts als dessen unmittelbare Anwendbarkeit im innerstaatlichen Rechtsraum, wie sie etwa Art. 25 GG anordnet.

Nach der neuen Verfassung führt die Republik Albanien das für sie geltende Völkerrecht aus. Das albanische Verb "zbaton" hat ein sehr breites Bedeutungsspektrum; man kann es mit "ausführen", "verwirklichen", "anwenden", "vollstrecken" übersetzen. In rein grammatikalischer Auslegung läßt sich diese Vorschrift auf zweierlei Art verstehen: Zum einen könnte man davon ausgehen, daß Völkerrecht nun auch innerstaatlich unmittelbar wirkt; dann wäre Art. 5 der Normanwendungsbefehl an die innerstaatlichen Organe. Die einzige Aufgabe der Staatsorgane wäre dann noch der Vollzug des bereits innerstaatlich in Geltung stehenden Völkerrechts. Man kann Art. 5 aber auch so verstehen, daß er die Staatsorgane verpflichtet, das weiterhin nur im zwischenstaatlichen Bereich geltende Völkerrecht durch innerstaatliche Verwirklichung in die albanische Rechtswirklichkeit umzusetzen. Sie würden sich dann nicht auf den bloßen Vollzug von im innerstaatlichen Bereich bereits geltendem Recht beschränken, sondern müßten durch ihre Tätigkeit die Rechtssätze des Völkerrechts im innerstaatlichen Bereich erst in Geltung bringen; die Pflicht zum Vollzug ergibt sich dann aus den innerstaatlichen Normen, die bei der Verwirklichung des Völkerrechts im innerstaatlichen Rechtsraum entstehen.

Bereits der Wortsinn spricht mehr für die zweite Variante, obwohl er auch die erste Auslegung hergäbe. Aber die unmittelbare innerstaatliche Geltung von Völkerrecht wäre eine solch gravierende Abkehr von albanischen Verfassungstraditionen, daß man davon ausgehen muß, daß ein eindeutigerer Wortlaut gewählt worden wäre, wenn man sie gewollt hätte. Es spricht also alles dafür, daß die neue albanische Verfassung mit der Pflicht, das Völkerrecht zu "verwirklichen", den

³⁶ Zur Völkerrechtsfeindlichkeit sozialistischer Verfassungen s. Brownlie, Ian: Principles of Public International Law, 3. Aufl. Oxford 1979, 33 ff. (die 4. Aufl. von 1990 enthält keine Aussagen mehr zu den sozialistischen Staaten); Küpper (Anm. 19), 241; Vyšinskij, A. Ja.: *Meždunarodnoe pravo i meždunarodnaja organizacija* [Völkerrecht und internationale Organisation], Sovetskoe Gosudarstvo i Pravo 1948, 1 ff. Speziell zu Albanien s. Puto (Anm. 19), Bd. 1, 19 ff.

traditionell dualistischen Rahmen der Verfassungstradition nicht verlassen will. Hierfür spricht auch die Tatsache, daß der Regierungsentwurf vom 5. August 1998³⁷, der der parlamentarischen Beratung zugrunde gelegen hat, an dieser Stelle noch den Begriff "respektieren" [alban.: respekton] verwendete. Die Regierungsvorlage wollte es also bei der alten Soll-Verpflichtung zur Beachtung von Völkerrecht belassen. Demgegenüber hat der vom Parlament verabschiedete Entwurf die Soll- zu einer Muß-Verpflichtung verstärkt. Hätte das Parlament stärker von der Regierungsvorlage und von den albanischen Verfassungstraditionen abweichen wollen, so hätte eine völlige Umformulierung der Norm und der Gebrauch einer eindeutigen Anordnung der innerstaatlichen Geltung des allgemeinen Völkerrechts nahegelegen.

Art. 5 der Verfassung verpflichtet also die albanischen Staatsorgane, bei ihrem Tätigwerden Völkerrecht zu beachten und dafür zu sorgen, daß seine innerstaatlich *per se* nicht geltenden Normen durch ihre Tätigkeit verwirklicht werden. Aus dem Sollen der Anwendung in Art. 8 Abs.1 IV wird also in Art. 5 ein Müssen. Dies ist aber immer noch weniger als eine unmittelbare Geltung von Völkerrecht im innerstaatlichen Rechtsraum.

2. Der Adressatenkreis

Entsprechend der Konzeption getrennter Rechtsräume ist der Adressat völkerrechtlicher Normsätze der Staat und seine Organe. In der Interimsverfassung war dies allein das Parlament. Ihm oblag es, durch die Gesetzgebung Rechte und Pflichten zu definieren, und genau bei dieser Tätigkeit hatte es die völkerrechtlichen Rechte und Pflichten innerstaatlich zur Geltung zu bringen. Übersehen hatte der albanische Verfassungsgeber hierbei, daß auch andere Staatsorgane Recht setzen, d. h. mit abstrakt-generellen Normen Rechte und Pflichten definieren.

Die Beschränkung der Umsetzungspflicht auf das Parlament ist in der neuen Verfassung entfallen. Art. 5 spricht von der Republik Albanien. Das bedeutet, daß die gesamte Staatsgewalt einschließlich der örtlichen Selbstverwaltungen und ähnlichen autonomen Trägern öffentlicher Gewalt von nun an bei ihrer Tätigkeit für die Umsetzung völkerrechtlicher Rechtsbefehle im Inland zu sorgen hat. Es bedarf insofern nicht erst des Tätigwerdens des Gesetzgebers, sondern jedes staatliche Organ steht in der Pflicht. Trotzdem wird das Parlament auch in Zukunft bei der Umsetzung von Völkerrecht in den innerstaatlichen Rechtsraum eine zentrale Rolle spielen müssen, da insbesondere die abstrakt-generellen Regelungen, die der Gesetzgeber aufstellt, geeignet sind, den ebenfalls abstrakt-generellen Regelungen des Völkerrechts innerstaatlich zur Verwirklichung zu verhelfen. Wo völkerrechtliche Normen jedoch von der ausführenden Gewalt eines Staates ein bestimmtes Verhalten verlangen, da sind Regierung und Verwaltung nach der neuen Verfassung unmittelbar verpflichtet, durch entsprechendes Verhalten die völkerrecht-

³⁷ Der Regierungsentwurf kann abgerufen werden unter http://www.geocities.com/Eureka/Enterprises/5434/Constitution_texts/Tekst_plote_komisioni.ht.

lichen Rechte und Pflichten zu verwirklichen, während sie unter der Interimsverfassung auf das Parlament und seine Pflicht, zunächst entsprechende innerstaatliche Rechtsvorschriften zu erlassen, verweisen konnten.

3. Das zu berücksichtigende Völkerrecht

Das zu berücksichtigende internationale Recht umfaßte in der Interimsverfassung die allgemein anerkannten Grundsätze und Normen des Völkerrechts. Die allgemein anerkannten Normen des Völkerrechts warfen keinerlei Schwierigkeiten auf. Sie sind Rechtssätze universellen bzw. allgemeinen Charakters. Die besonderen Vorschriften für die Ratifizierung völkerrechtlicher Übereinkommen bildeten eine *lex specialis* für Völkervertragsrecht. Es blieben mithin die anderen Rechtssätze des Völkerrechts, d. h. im Sinne des Art. 38 IGH-Statut das Völkergewohnheitsrecht und wohl auch die von den Kulturvölkern anerkannten Rechtsgrundsätze, sofern man ihnen Rechtscharakter zuspricht. Die zweite Alternative des Art. 8 Abs. 1 IV, nämlich die allgemein anerkannten Grundsätze des Völkerrechts, blieb letztendlich unklar. Der albanische Begriff "parim" bedeutet nicht unbedingt eine zwingende Regel, schließt diese Bedeutung aber auch nicht aus. Aus seiner Stellung vor dem Begriff "normë" kann man jedoch ableiten, daß er die rechtlichen Prinzipien meint, welche dem Völkerrecht zugrunde liegen, während mit "Normen" die Detailregelungen des Völkerrechts gemeint sind. Dies entspricht auch der marxistischen Völkerrechtslehre, die unter den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts die grundlegenden und zwingenden Rechtsprinzipien, die aus dem Völkerrecht ableitbar sein sollten, verstand³⁸ und bei der Abfassung der albanischen Interimsverfassung jedenfalls terminologisch noch nachgewirkt hat. In dieser Auslegung würde sich letztendlich eine Beachtungspflicht des Parlaments im Hinblick auf das Völkergewohnheitsrecht ergeben.

Die Unterscheidung zwischen Grundsätzen und Normen des Völkerrechts ist in Art. 5 der neuen Verfassung fallengelassen worden. Auch die Beschränkung auf die "allgemein anerkannten" Teile des Völkerrechts findet sich in Art. 5 nicht mehr. Dafür ist dort eine neue Beschränkung zu finden: Die Republik Albanien verwirklicht nur das Völkerrecht, das für sie bindend ist. Damit können allerdings nicht die völkerrechtlichen Verträge gemeint sein, da für diese auch in der neuen Verfassung umfangreiche Sonderregeln gelten. Art. 5 bezieht sich genau wie seine Vorgängernorm auf das Völkergewohnheitsrecht. Welche Teile für die Republik Albanien bindend sind, richtet sich nicht nach innerstaatlichem Recht, sondern nach dem Völkerrecht selbst.

Zunächst bleibt das regionale und partielle Völkerrecht außer Betracht, dessen räumlicher Anwendungsbereich sich nicht auf Albanien erstreckt. Gleichermassen ist die Pflicht zur Umsetzung von Völkerrechtsnormen ausgeschlossen, deren völk-

³⁸ Akademie der Staats- und Rechtswissenschaft der DDR (Hrsg.): Völkerrecht. Lehrbuch, 2 Bde., Ostberlin 1973, Teil 1, 156–199; dies.: Völkerrecht. Lehrbuch, 2 Bde., 2. Aufl. Ostberlin 1981, 176 f.; Tunkin, G. I.: Teorija meždunarodnogo prava [Völkerrechtstheorie] Moskau 1970, 168 ff.

kerrechtliche Geltung Albanien als *persistent objector* erfolgreich für sich ausgeschlossen hat. Ein Staat hat das Recht, die Geltung einer völkergewohnheitsrechtlichen Norm für sich auszuschließen. Die in Deutschland im Zusammenhang mit Art. 25 GG bisweilen diskutierte Frage, ob durch diese Vorschrift auch solches Völkergewohnheitsrecht in innerstaatliches Recht transformiert werde, gegen dessen völkerrechtliche Anwendbarkeit die Bundesrepublik erfolgreich protestiert habe³⁹, ist damit in Albanien geregelt: Wo Albanien als *persistent objector* die völkerrechtliche Anwendbarkeit der Norm für sich ausgeschlossen hat, findet dort auch kein Vollzug durch Staatsorgane im innerstaatlichen Bereich statt.

Die Betonung des Erfordernisses, daß der Protest erfolgreich gewesen sein muß, zeigt die Grenzen der Möglichkeiten eines *persistent objectors* auf: Gegen *ius cogens* ist der Ausschluß der Geltung nicht möglich, weil es gerade die Grundlage des zwingenden Rechts ist, daß es für und gegen alle einschließlic derer, denen die Geltung Nachteile bringt, gilt. Für die Staatsorgane Albanien bedeutet dies, daß sie völkerrechtliches *ius cogens* auf jeden Fall innerstaatlich zur Anwendung zu bringen haben.

4. Internationale Standards im innerstaatlichen Recht

Sowohl die Interimsverfassung wie auch die neue Verfassung ordnen an manchen Stellen die Geltung von Völkerrecht oder internationalen Standards im innerstaatlichen Bereich direkt an. Auch in einfach-gesetzlichen Akten findet sich bisweilen der Rückgriff auf internationale Standards. Das Hauptfeld sind die Menschenrechte. Gemeinsam ist diesen Normen, daß sie dazu dienen, Lücken und Mängel im albanischen Recht, insbesondere auch in der albanischen Rechtskultur durch den Verweis auf erprobte und allgemein akzeptierte Standards auszugleichen. Sie sind also weniger ein Zeichen besonderer Völkerrechtsfreundlichkeit als vielmehr ein Symptom für die momentane Unterentwickeltheit und Rückständigkeit der Rechtskultur.

In der Interimsverfassung garantierte Art. 4 die besondere Geltung der völkervertragsrechtlich verbrieften Menschen- und Minderheitenrechte. Damit waren die völkerrechtlichen Rechtsstandards in dem Bereich für Albanien selbst dann verbindlich, wenn das Land dem entsprechenden Abkommen nicht beigetreten war, vorausgesetzt, daß es sich um ein "internationales Dokument" handelte. Da die Interimsverfassung erst 1993 einen Grundrechtsteil erhielt, war dieser Verweis auf die internationalen Standards bis dahin die einzige Garantie von Menschen- und Minderheitenrechten auf Verfassungsebene. Nach 1993 bestand ihre Bedeutung in der verfassungsrechtlichen Garantie von Rechten, die im Grundrechtsteil der Verfassung nicht erwähnt, aber in völkerrechtlichen Abkommen geschützt wurden.

³⁹ Geiger, Rudolf: Grundgesetz und Völkerrecht, 2. Aufl. München 1994, 164 f.; Schweitzer, Michael: Staatsrecht III. Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht, 5. Aufl. Heidelberg 1995, 147; Steinberger, Helmut, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VII, Heidelberg 1992, 543 f.; Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. München 1984, 486 f.

In der neuen Verfassung, die einen umfangreichen und teilweise wörtlich aus der EMRK übernommenen Grundrechtsteil enthält, ist der Hinweis auf die Geltung der international verbürgten Menschen- und Minderheitenrechte entbehrlich geworden und daher weggefallen. Die Schrankenschränken richten sich jedoch gemäß Art. 17 Abs.2 nach wie vor nach internationalen Rechtsstandards:

“Art. 17

1. Die Beschränkungen der in dieser Verfassung vorgesehenen Rechte und Freiheiten ...

2. Diese Beschränkungen dürfen nicht das Wesen der Freiheiten und Rechte beschränken und dürfen in keinem Fall über die Beschränkungen hinausgehen, die in der Europäischen Menschenrechtskonvention vorgesehen sind.”

Dem Wortlaut nach bezieht sich dieser Verweis auf die Grundrechtsschränken im Dokument der EMRK, nicht aber auf die dazu entwickelte Rechtsprechung, deren Grundsätze ja in der Konvention nicht “vorgesehen” sind. Eine derartige Auslegung würde Art. 17 Abs.2 aber seinen Sinn rauben, denn die wenigen geschriebenen Grundrechtsschränken in der albanischen Verfassung entsprechen denen der EMRK ohnehin in weitem Umfang. Der Verweis macht nur Sinn, wenn er das hohe Schutzniveau der europäischen Grundrechtsrechtsprechung für Albanien verpflichtend machen will.

Noch ein weiterer Grund spricht für die Einbeziehung der EMRK-Rechtsprechung in den Anwendungsbereich des Art. 17 Abs.2. Zahlreiche Grundrechte in der Verfassung unterliegen einem einfachen Gesetzesvorbehalt. Durch den Einfluß angelsächsischer Berater beim Entwurf der Verfassung sind die Grundrechte fast nur durch eine *due process*-Klausel (Art. 42 Abs.1 der Verfassung) geschützt, während sich nur wenige materiell-rechtliche Grundrechtsschränken und Schrankenschränken im Verfassungstext finden. Die EMRK in der Form, die sie durch die dazugehörige Rechtsprechung gewonnen hat, kann in dieser Situation ein Schutzniveau für die Grundrechte bilden, das die öffentliche Gewalt in Albanien nicht unterschreiten darf. Angesichts der schwachen Traditionen der Grundrechte und des Verhältnismäßigkeitsprinzips in Albanien und der beratungsbedingt schwachen Ausprägung der Schrankenproblematik im Verfassungstext ist der Verweis auf ein externes hohes und differenziertes Schutzniveau durchaus angemessen.

Erwähnenswert ist noch, daß internationale Rechtsstandards für einige Staatsorgane verpflichtend sind. Der Staatliche Rechnungshof, dem die Finanz- und Wirtschaftlichkeitskontrolle unterliegt, ist gemäß Art. 2 des Rechnungshofgesetzes⁴⁰ verpflichtet, seine Kontrolltätigkeit in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Bestimmungen und den anerkannten Normen des Völkerrechts durchzuführen. Die Gerichte üben ihre Tätigkeit gemäß Kap. III/a Art. 2 (56) IV nicht nur nach Maßgabe eines rechtsstaatlichen Verfahrens und gleicher und geregelter Rechtsanwendung aus, sondern auch in Übereinstimmung mit internationalen

⁴⁰ Gesetz Nr.7587 vom 31.8.1992 über den Rechnungshof, FZ Nr.6, Oktober 1992, 279ff., in deutscher Übersetzung von Stoppel (Anm. 30), Dokument 2.1.4.a.

Standards; diese Vorschrift ist in die neue Verfassung nicht übernommen worden. Letztendlich ist bei beiden Vorschriften unklar, wer internationale Standards setzen und wer in Albanien diese feststellen soll und zu welcher Tätigkeit die völkerrechtlichen Regeln oder internationalen Standards die betroffenen Organe verpflichten können, wenn keine gesetzförmige Transformation in die innerstaatliche Sphäre besteht oder die internationalen Standards gar albanischen Gesetzen widersprechen.

V. Die auswärtige Gewalt

Die albanische Staatsgewalt ist in die legislative, exekutive und judikative Gewalt geteilt (Art. 3 Abs.1 IV, Art. 7 Verfassung). Diese Gewalten werden auf die Institutionen Parlament (Legislative), Regierung (Leitung der Exekutive) und Gerichte (Judikative) verteilt. Der Staatspräsident nimmt in etwa die Stellung eines *pouvoir neutre* über bzw. neben den anderen Staatsgewalten ein (Art. 5 Abs.2 IV, Art. 92 Verfassung). Er ist das Staatsoberhaupt und repräsentiert die Einheit des Volkes (Art. 24 IV, Art. 86 Abs.1 Verfassung). Die Vorschrift des Art. 15 Abs.2 IV, daß die Volkssouveränität durch das Parlament ausgeübt wird, wurde in die neue Verfassung nicht übernommen, weil sie als Überbleibsel sozialistischer Staatstheorie, die von einer Gewalteneinheit mit dem Volksvertretungsorgan an der Spitze ausging⁴¹, nicht in eine gewaltenteilende Verfassung paßte. Die auswärtige Gewalt – nicht im Sinne einer eigenen Staatsgewalt, sondern als die Gesamtheit der Staatsfunktionen, die mit den auswärtigen Beziehungen des Staates verbunden sind – ist auf diese Akteure verteilt.

1. Die Interimsverfassung

Die Interimsverfassung folgte keinem stringenten System bei der Verteilung der Kompetenzen⁴², was sich auch in der Beteiligung der unterschiedlichen Organe an der auswärtigen Gewalt spiegelte. Das Parlament legte die Richtlinien der Innen- und Außenpolitik des Staates fest (Art. 16 Nr.1 IV), deren Ausführung von der "Ministerrat" genannten Regierung geleitet wurde (Art. 36 Nr.1 IV), die dabei der Kontrolle des Parlaments unterlag (Art. 16 Nr.10 IV). Art. 36 Nr.1 IV begründete eine originäre Verwaltungskompetenz der Regierung in auswärtigen Angelegenheiten. Dies wurde durch Art. 36 Nr.3 Satz 1 IV bekräftigt, demzufolge der Ministerrat die Ministerien und die anderen zentralen Organe der Staatsverwaltung leitete und kontrollierte.

⁴¹ Zu derartigen Anklängen an die Suprematie sozialistischer Parlamente in postsozialistischen Verfassungen s. Schweisfurth, Theodor/Alleweldt, Ralf, in: Brunner, Georg: Politische und ökonomische Transformation in Osteuropa, 2. Aufl. Berlin 1997, 85f.

⁴² Schweisfurth/Alleweldt, *ibid.*, ordnen Albanien auf S.98ff. den semipräsidentiellen Systemen zu. Dies darf aber nicht dahin gehend verstanden werden, daß der Interimsverfassung ein durchdachtes semipräsidentielles Konzept zugrunde gelegen hätte.

In diesem Rahmen ist erwähnenswert, daß Art. 6 Abs.3 IV zu den staatlichen Organen, in denen die Arbeit von politischen Parteien verboten ist, auch das Außenministerium (neben dem Innenministerium das einzige erwähnte Ministerium) und die diplomatischen Vertretungen im Ausland zählte⁴³. Das Entflechtungsgesetz⁴⁴ präzisiert diese Verfassungsvorschrift dahin gehend, daß im gesamten Außenministerium und im gesamten diplomatischen Dienst die Betätigung von politischen Parteien verboten ist und daß den Beschäftigten im Geschäftsbereich des Außenministeriums und dem Personal des diplomatischen Dienstes die Mitgliedschaft in einer Partei untersagt ist. Eine Übergangsvorschrift ermächtigt bestimmte Behörden, unter anderem das Außenministerium, die Entflechtung in ihren Apparaten durchzuführen. In der neuen Verfassung findet sich keine entsprechende Vorschrift.

Auch dem vom Parlament gewählten Präsidenten der Republik kamen bestimmte Verwaltungsbefugnisse mit einem gewissen Außenbezug zu. So war er für die Billigung der Aufnahme in die und der Entlassung aus der albanischen Staatsangehörigkeit (Art. 28 Nr.13 IV) und für die Gewährung von Asyl (Art. 28 Nr.16 IV) zuständig, wobei keiner dieser Akte gegenzeichnungspflichtig war. Darüber hinaus ernannte und entließ er die diplomatischen Vertreter Albaniens im Ausland auf Vorschlag des Regierungschefs (Art. 28 Nr.11 IV), was gemäß Art. 29 IV erst mit Gegenzeichnung durch den Regierungschef oder den zuständigen Minister rechtskräftig wurde. Rein zeremonielle Funktion hatte seine Befugnis, die Beglaubigungs- und Abberufungsschreiben ausländischer Diplomaten entgegenzunehmen (Art. 28 Nr.12 IV), weshalb sie an kein Gegenzeichnungserfordernis gebunden war.

Das Kernstück der auswärtigen Gewalt ist die Befugnis zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge. Diese Befugnis verteilte die Interimsverfassung auf mehrere Institutionen. Dem Parlament oblag die Ratifizierung und Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen, die entweder besonders wichtig waren oder eine Änderung innerstaatlicher Gesetze notwendig machten (Art. 16 Nr.5 IV)⁴⁵. Der Präsident der Republik ratifizierte und kündigte diejenigen völkerrechtlichen Verträge, die das Parlament nicht selbst erörterte (Art. 28 Nr.10, 29 IV). Dieser Akt war gegenzeichnungspflichtig. Schließlich billigte und kündigte die Regierung diejenigen Abkommen, die keiner Ratifizierung bedurften (Art. 36 Nr.6 IV).

⁴³ Derartige Entparteilichungsklauseln sind keine albanische Besonderheit, sondern in den Rechts- und Verfassungsordnungen zahlreicher postsozialistischer Staaten zu finden. Sie beruhen auf der Erfahrung der Überpolitisiertheit der Apparate in totalitären bzw. autoritären Einparteiensystemen.

⁴⁴ Gesetz Nr.7492 vom 8.6.1991 über die parteipolitische Entflechtung und Depolitisierung in einigen Staatsorganen, GZ Nr.4, Juli 1991, 161ff., in deutscher Übersetzung von Stoppel (Anm. 30), Dokument 2.3.b. Zur Depolitisierung in Albanien s. Stoppel, in: Grothusen (Anm. 16), 285.

⁴⁵ In der Praxis wird die Aufteilung nicht immer nach Wichtigkeit vorgenommen. So ist beispielsweise die in Anm. 26 erwähnte Europäische Konvention gegen Gewalt bei Fußballspielen, die sicherlich nicht zum Kernbestand der politischen Beziehungen Albaniens gehört, vom Parlament durch förmliches Gesetz ratifiziert worden.

Die Kompetenz zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge lag bei dem Präsidenten der Republik (Art. 28 Nr.10 IV), was angesichts der Ratifizierungsvorschriften nur so zu verstehen war, daß er formell die Unterschrift leistete. Die Abschlußkompetenz für internationale Abkommen, d. h. nicht ratifizierungsbedürftiger Verträge, lag bei der Regierung (Art. 36 Nr.6 IV).

Eine Zusammenschau dieser Normen vermittelt kein eindeutiges Bild. Insbesondere die Kompetenzen von Parlament, Regierung und Staatspräsident waren durch äußerst dehnbare Begriffe voneinander abgegrenzt und folgten keinem klaren Konzept. Eine präzisere Definition der Kompetenzen der einzelnen Akteure wurde daher als wünschenswert erachtet.

Das gleiche gilt für das Verfassungsgericht, das ebenfalls gewisse Zuständigkeiten im Zusammenhang mit auswärtigen Verträgen hat. Gemäß Kap. III/a Art. 24 (78) Nr.4 IV entschied es über die Verfassungsmäßigkeit von internationalen Abkommen vor ihrer Ratifizierung und über die Übereinstimmung von Gesetzen mit den anerkannten Normen des Völkerrechts sowie mit den völkerrechtlichen Verträgen der Republik Albanien. Die rudimentären Vorschriften der Interimsverfassung, die noch nicht einmal die Antragsbefugnis der einzelnen Verfahrensarten regeln, wurden erst 1998 durch das Verfassungsgerichtsgesetz präzisiert. Auf diese Neuerungen wird weiter unten eingegangen. Die neue Verfassung schließlich hat in bezug auf das Verfassungsgericht wenig geändert.

2. Das Machtgefüge der neuen Verfassung

Einer der Hauptgründe für die Schaffung einer neuen Verfassung war der Wunsch, ein klar gegliedertes System oberster Verfassungsorgane zu haben. Diesem Wunsch wird die neue Verfassung zum Teil gerecht. Für den auswärtigen Bereich ist zunächst bemerkenswert, daß die Verfassung einen eigenen Teil über Normenhierarchie beinhaltet, der wiederum in zwei Kapitel unterteilt ist: "Innerstaatliche Normativakte" und "Völkerrechtliche Verträge".

Hauptakteur in den auswärtigen Beziehungen ist nach der neuen Verfassung die Regierung. Sie bestimmt gemäß Art. 100 Abs.1 die Grundsätze der Politik, wobei dem Ministerpräsidenten gemäß Art. 102 Abs.1 Buchst. b) eine gewisse Richtlinienkompetenz zusteht. Auch wenn die neue Verfassung den Mitgliedern der Regierung keine eindeutig ausgesprochene Verwaltungskompetenz mehr zuweist, so ist doch klar, daß sie für die Lenkung des Verwaltungsdienstes zuständig ist. Zudem obliegen der Regierung gemäß Art. 95 Abs.2 alle staatlichen Aufgaben und Kompetenzen, die von der Verfassung keinem anderen Organ zugewiesen werden.

Wesentlich schwächer als bisher fällt die Rolle des Parlaments aus. Die Regierung ist dem Parlament, von dem sie gemäß Art. 96 gewählt wird, nach wie vor politisch verantwortlich. Die zahlreichen Kompetenzen aber, die die Interimsverfassung für das Parlament vorsah, sind sämtlich gestrichen worden, und im Zusammenhang mit dem Parlament ist nur noch die Gesetzgebung geregelt. Die neue Verfassung enthält in der Liste der Inkompatibilitäten mit dem Abgeordne-

tenamt erstmalig auch die Funktion des diplomatischen Vertreters (Art. 69 Abs. 1 Buchst. ç⁴⁶), der sich im Falle der Wahl zwischen Mandat und Diplomatenamt entscheiden muß.

Auch der Präsident der Republik, der besonders unter der Amtszeit von Berisha den politischen Schwerpunkt des Systems auch in den Außenbeziehungen⁴⁷ bildete, ist in seinen Machtbefugnissen reduziert worden. Seine Zuständigkeit in Staatsangehörigkeitssachen ist beibehalten worden (Art. 92 Buchst. c), ebenso seine Funktion, die Botschafter Albaniens auf Vorschlag des Premierministers zu ernennen (Art. 92 Buchst. dh) und die Beglaubigungsschreiben fremder Botschafter entgegenzunehmen (Art. 92 Buchst. e). Seine Befugnis, völkerrechtliche Abkommen zu unterzeichnen, steht jetzt unter dem Vorbehalt der näheren gesetzlichen Regelung (Art. 92 Buchst. ë). In der neuen Verfassung ist im Gegensatz zu der Interimsverfassung nicht mehr geregelt, welche Akte des Präsidenten gegenzeichnungspflichtig sind, aber jedenfalls bei den dargestellten Kompetenzen machen die Bindung an den Vorschlag des Premierministers bei der Ernennung albanischer Botschafter und der Gesetzesvorbehalt bei der Unterzeichnung internationaler Abkommen klar, daß der Präsident kein unbeschränktes Ermessen hat. Eine weitere Schwächung erfährt das Amt des Präsidenten durch Art. 94, der ihm die Ausübung von Befugnissen, die ihm nicht durch die Verfassung oder durch verfassungskonforme Gesetze zugewiesen sind, ausdrücklich verbietet. Insgesamt stuft die neue Verfassung den Präsidenten der Republik zu einem Staatsoberhaupt mit vorwiegend zeremoniellen Funktionen ähnlich dem deutschen Bundespräsidenten zurück. Das ist bei der Auslegung der auswärtigen Kompetenzen des Präsidenten zu beachten. In der Praxis hat sich der Nachfolger Berishas im Präsidentenamt, Rexhep Mejdani, seit seinem noch unter der Geltung der alten Verfassung erfolgten Amtsantritt am 24. Juli 1997 immer große Zurückhaltung in tagespolitischen Fragen auferlegt, so daß die Beschneidung seiner Kompetenzen durch die neue Verfassung für ihn zu keinen großen Veränderungen führt.

Dem Verfassungsgericht schließlich obliegt gemäß Art. 131 nach wie vor die Prüfung, ob Gesetze oder untergesetzliche Rechtsnormen mit der Verfassung oder völkerrechtlichen Verträgen übereinstimmen (Buchst. a) und c) und ob noch nicht ratifizierte völkerrechtliche Verträge mit der Verfassung vereinbar sind (Buchst. b)). Art. 134 hat die Liste der möglichen Antragsberechtigten um den Vorsitzenden des Rechnungshofes, den neueingeführten Ombudsmann⁴⁸ sowie um Organe von Religionsgemeinschaften erweitert, ohne allerdings die Antragsberechtigten den einzelnen Verfahrensarten zuzuordnen. Immerhin schreibt Art. 134 Abs. 2

⁴⁶ Das albanische Alphabet weicht in manchen Punkten von dem deutschen ab, indem es einige Buchstaben mit diakritischen Zeichen und Buchstabenverbindungen als eigene Buchstaben behandelt. Der erste Teil, der in diesem Beitrag eine Rolle spielt, besteht aus folgenden Buchstaben: a, b, c, ç, d, dh, e, ë, f, g und gj.

⁴⁷ Schubert, Peter: Albanien im Vorwahlklima, Südosteuropa 1996, 138ff., 150.

⁴⁸ Der albanische Begriff "Avokati i Popullit" bedeutet wörtlich "Anwalt des Volkes"; der Sache nach handelt es sich um einen Ombudsmann, weshalb hier diese funktionale Übersetzung gewählt wird.

jetzt vor, daß der Ombudsmann, die Organe der örtlichen Selbstverwaltungen und der Religionsgemeinschaften, die politischen Parteien und einzelne Bürger nur dann Klage erheben können, wenn sie in ihren Interessen betroffen sind. Die bislang in der verfassungsgerichtlichen Praxis zugelassene Popularklage ist somit abgeschafft. Was diese Verfassungslage für die auswärtige Gewalt bedeutet, wird weiter unten im Zusammenhang mit dem Verfassungsgerichtsgesetz darzustellen sein.

3. Der diplomatische und der konsularische Dienst

Die Verfassung erwähnt erstmals auch den öffentlichen Dienst, für den sie in Art. 107 die Bestenauslese [alban.: konkurs] vorschreibt und eine gesetzlich geregelte Sicherheit des Verbleibens im Amt in Aussicht stellt. Die geschilderten Verfassungsbestimmungen werden durch das Diplomattendienstgesetz und das Konsulargesetz ergänzt. Das Diplomattendienstgesetz regelt die Stellung und die Aufgaben des diplomatischen Dienstes im Staats- und Verwaltungsgefüge der Republik sowie die dienstrechtlichen Sonderregeln, die vom normalen öffentlichen Dienstrecht abweichen⁴⁹.

Art. 2 DiplDG zählt zum auswärtigen Dienst das Außenministerium, die diplomatischen und konsularischen Vertretungen sowie sonstige Vertretungen der Republik Albanien im Ausland. Über die Errichtung oder Schließung einer Auslandsvertretung entscheidet der Ministerrat durch Beschluß (Art. 5 Abs.2 DiplDG). Dem auswärtigen Dienst obliegt die gesamte Planung, Gestaltung und Durchführung der staatlichen Außenkontakte sowie der Außenpolitik. Art. 4 Abs.2 Buchst. c) und d) DiplDG macht es dem Außenministerium ausdrücklich zur Pflicht, die Interessen der im Ausland lebenden albanischen Staatsbürger zu schützen und die Politik des albanischen Staates im Zusammenhang mit albanischen Bevölkerungsgruppen, wo auch immer sie vorkommen, durchzuführen. Die Vorschriften sind als Kompetenznormen zu verstehen, da die materiell-rechtlichen Fürsorgepflichten des Staates für Auslandsalbaner und albanische Minderheiten im Ausland bereits in der Verfassung enthalten sind, wie weiter unten noch darzustellen sein wird. Mit der Verankerung dieser Aufgabe im Außenministerium hat sich Albanien gegen das ungarische Modell eines besonderen, beim Regierungschef bestehenden Amtes für Minderheiten im Ausland⁵⁰ entschieden und folgt dem Vorbild der meisten Staaten, die die Kontakte mit konationalen Minderheiten im Ausland über die normalen diplomatischen Kanäle gestalten. Aus dieser Entscheidung gegen ein Amt für Auslandsalbaner auf eine niedrige Priorität dieser Frage für die Republik Albanien zu schließen wäre allerdings angesichts des noch weiter unten zu zeigenden Einsatzes für die kosovarischen Albaner verfehlt.

⁴⁹ Dieses ist niedergelegt im Gesetz Nr.8095 vom 21.3.1996 über den öffentlichen Dienst (ÖDG), FZ Nr.13, Mai 1996, 540ff.

⁵⁰ Zum Amt für Auslandsungarn s. Küpper, Herbert: Das neue Minderheitenrecht in Ungarn, München 1998, 115f., 122ff.

Am Zuschnitt der Kompetenzen des auswärtigen Dienstes fällt vor allem die strenge Monopolisierung der Außenkontakte auf. Dem Wortlaut der einschlägigen Vorschriften nach können noch nicht einmal der Präsident der Republik oder das Parlament ohne Vermittlung des Außenministeriums mit dem Ausland oder einer albanischen Außenvertretung Kontakt aufnehmen, und auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Kommunen – selbst wenn sie sich in rechtlich unverbindlichen Städtepartnerschaften erschöpft – bedarf der Kanalisierung durch den auswärtigen Dienst. Dieser Grundsatz mag im Hinblick auf den besonderen Sachverstand des auswärtigen Dienstes und die Unerfahrenheit Albaniens überhaupt im auswärtigen Verkehr sinnvoll sein, spiegelt in seiner Absolutheit aber auch das ererbte Mißtrauen gegen das Ausland und die Beziehungen mit ihm wider: Selbst in Bagatellangelegenheiten soll die Zentrale wissen, was vor sich geht.

In dieser Strenge dürfte die Monopolisierung der Außenkontakte beim auswärtigen Dienst gegen die Verfassung verstoßen, denn sie räumt einigen Organen sowie den örtlichen Selbstverwaltungen eigene Kompetenzen mit Außenbezug ein, in die durch einfaches Gesetz wie das DiplDG jedoch nicht eingegriffen werden kann. Durch eine verfassungskonforme Auslegung, die als dogmatische Figur allerdings in der Verfassungsrechtsprechung Albaniens noch wenig verankert ist, kann man die Vorschriften des DiplDG retten, indem man den Zwang zur Inanspruchnahme des auswärtigen Dienstes so interpretiert, daß diesem kein Recht der inhaltlichen Einflußnahme zusteht und er sich auf die Kenntnisnahme und die Zurverfügungstellung von Infrastruktur beschränkt.

Eine Ergänzung des auswärtigen Dienstes bildet der konsularische Dienst, dessen Besonderheiten in dem neuen Konsulargesetz geregelt werden. Zu seinen Aufgaben gehören gemäß Art. 1 KonsG die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Albanien und dem Gaststaat vor allem auf dem Gebiet der Wirtschaft, des Verkehrs, der Kultur, der Wissenschaft und des Rechts, die Gewährung diplomatischen Schutzes an albanische Staatsbürger, die Kontrolle des Vollzugs völkerrechtlicher Verträge zwischen Albanien und dem Gaststaat sowie die Pflege der Beziehungen mit der albanischen Diaspora im Gastland. Diese letzte Bestimmung konkretisiert zusammen mit der Kompetenznorm des Art. 4 Abs.2 Buchst. d) DiplDG erstmalig das Eintreten des albanischen Staates für seine konationalen Minderheiten im Ausland; terminologisch ist der Gebrauch des bislang im Albanischen wenig gebräuchlichen Begriffs "Diaspora" [alban.: "diasporë"]⁵¹ bemerkenswert. Bei der Wahrnehmung der konsularischen Aufgaben sind stets die völkerrechtlichen Beschränkungen insbesondere der Wiener Konvention zu beachten (Art. 19 KonsG). Die weiteren Präzisierungen der konsularischen Aufgaben und der Art ihrer Durchführung sind recht umfangreich und gehen sehr ins Detail. Hier ist die Regelung vieler Selbstverständlichkeiten oder nach deutschem Verständnis in Dienstanweisungen gehörender Fragen festzustellen.

⁵¹ Dieser Begriff wird, wenn überhaupt, auf die albanischen Auswanderungsminderheiten außerhalb der Region, z.B. in den USA, in Italien oder den islamischen Staaten verwendet.

Ein weiterer auslandsbezogener Dienst, der erstmalig geregelt wurde, ist der Nationale Informationsdienst. Zu seinen Aufgaben gehören gemäß Art. 2 Abs. 1 InfG die Aufklärung und Gegenaufklärung über Fragen der nationalen Sicherheit. Zu diesem Zweck sammelt er Informationen aus dem Ausland und betreibt die Spionageabwehr zur Bewahrung der Integrität, der Unabhängigkeit und der verfassungsmäßigen Ordnung Albaniens (Art. 3 InfG). Neben dem zwischenstaatlichen Bereich werden als weitere besonders zu beobachtende Felder der Terrorismus und die organisierte Kriminalität genannt.

Der dienstrechtliche Teil des DiplDG enthält die Besonderheiten zum allgemeinen Dienstrecht, die sich für den auswärtigen Dienst ergeben. Sie gelten im wesentlichen auch für das konsularische Personal (Art. 18 KonsG) und beziehen sich insbesondere auf die Laufbahnen, Bezahlung und soziale Absicherung auch der Ehegatten im Auslandsdienst. Ähnliche Regeln enthält Art. 15 InfG für die im Ausland eingesetzten Mitglieder des Nationalen Informationsdienstes. Die Einstellung und Beförderung beruhen auf der Grundlage der Befähigung; ausgenommen sind hiervon nur die politischen Leitungsposten (Art. 19, 26, 28 ÖDG, Art. 12, 16 DiplDG). Die praktische Umsetzung dieser im wesentlichen rechtsstaatlichen Anforderungen genügenden gesetzlichen Grundlagen ist allerdings insbesondere bei der Ernennung der Bediensteten des auswärtigen Dienstes zweifelhaft. Der öffentliche Dienst Albaniens ist nach wie vor eine Beute des traditionellen albanischen Clan- und Klientelsystems, wobei Posten mit hohem Prestige oder guten Bereicherungsmöglichkeiten besonders begehrt sind. Dazu gehören sicherlich auch die Auslandsposten des diplomatischen Dienstes, so daß von einer Besetzung nach Partei- und Abstammungsgesichtspunkten auszugehen ist. Angesichts dieser noch weitverbreiteten Praxis, die auch in der Erwartungshaltung der Bevölkerung gegenüber ihren Patronen verankert ist, dürften entgegengesetzte gesetzliche Maßnahmen nur begrenzt von Wirkung sein, immerhin stellen sie aber einen ersten Schritt dar.

4. Völkerrechtliche Verträge

In bezug auf völkerrechtliche Verträge legt die neue Verfassung in Art. 121 fest, daß sie durch Gesetz zu ratifizieren oder zu kündigen sind, wenn sie das Staatsgebiet, Frieden, Bündnisse, politische und militärische Angelegenheiten (Abs. 1 Buchst. a), Grundrechte und -pflichten (Abs. 1 Buchst. b), die Mitgliedschaft Albaniens in internationalen Organisationen (Abs. 1 Buchst. c) oder die Übernahme finanzieller Verpflichtungen durch die Republik Albanien (Abs. 1 Buchst. c) betreffen bzw. gesetzgeberische Tätigkeiten notwendig machen (Abs. 1 Buchst. d). Der Hinweis auf völkerrechtliche Verträge, die selbst die Ratifikation durch das Parlament vorschreiben, der noch in der Interimsverfassung enthalten war, ist entfallen. Die genannten Zuständigkeiten sind präziser formuliert als die entsprechenden Vorschriften in der Interimsverfassung, lassen aber unterschiedlichen Interpretationen nach wie vor Raum. Über diesen Katalog hinaus kann das Parlament gemäß Art. 121 Abs. 2 mit absoluter Mehrheit weitere inter-

nationale Verträge ratifizieren oder kündigen. Da das Parlament damit über den von der Verfassung für es vorgesehenen Bereich hinausgeht und in den der Regierung vorbehaltenen Bereich eingreift, hat man die qualifizierte Mehrheit eingeführt.

Wenn die Regierung ein internationales Abkommen schließt, so hat sie gemäß Art. 121 Abs.3 das Parlament zu informieren. Mitwirkungsrechte des Parlaments erwachsen daraus nicht. Die weiteren Grundsätze und Verfahren für die Ratifizierung und Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen regelt gemäß Art. 121 Abs.4 das Gesetz, wobei vor allem das kürzlich verabschiedete Vertragsgesetz gemeint ist.

Art. 122 regelt die Position völkerrechtlicher Verträge im innerstaatlichen Rechtsraum. Sie bilden nach ihrer Verkündung einen integralen Teil der albanischen Rechtsordnung und sind unmittelbar anzuwenden, sofern ihr Inhalt dies gestattet, d.h. sie *self-executing* sind. Sie haben einen Rang zwischen der Verfassung und den Gesetzen inne, was auch für die Rechtsakte internationaler Organisationen gilt, wenn der entsprechende Vertrag ihre direkte Anwendbarkeit in den Mitgliedstaaten vorsieht. Damit kann sich auch das völkervertragsrechtliche Sekundärrecht gegenüber albanischen Gesetzen durchsetzen, und es ist sichergestellt, daß Albanien durch den Nichtvollzug derartiger Rechtsakte keine Völkerrechtsverletzung begeht.

Die Einzelheiten des neuen Vertragsgesetzes, das bereits im Hinblick auf die neue Verfassung formuliert wurde, schließen sich nahtlos an die dargestellten Vorschriften an. Das Gesetz gilt für alle völkerrechtlichen Abkommen, die Albanien nach seinem Inkrafttreten schließt; rückwirkende Kraft kommt ihm nicht zu (Art. 1, 28 VertrG). Das Vertragsgesetz enthält zahlreiche, bisweilen sehr ins Detail gehende Vorschriften über das Verfahren des Vertragsschlusses⁵². Die ebenfalls ausführlichen Kompetenznormen verweisen inhaltlich im wesentlichen auf die Aufgabenverteilung in der Verfassung; an einigen Stellen spiegelt das Gesetz noch die alte Machtstellung des Präsidenten unter der Interimsverfassung wider und entspricht insoweit nicht mehr der Kompetenzordnung der neuen Verfassung. Einzelne Verwaltungsstellen und die Selbstverwaltungen können im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Ressort- und Verwaltungsabkommen schließen, müssen dafür aber vorher die Zustimmung des Außenministers einholen (Art. 3 Abs.2 VertrG). Dieses Genehmigungserfordernis entspricht der bereits dargestellten Monopolisierung der Außenkontakte bei dieser Stelle. Auch sonst räumt das Vertragsgesetz dem Außenminister eine starke Position und zahlreiche Beteiligungsrechte ein. Weitere Regeln des Gesetzes betreffen das Inkrafttreten und die Ausführung völkerrechtlicher Verträge. Insgesamt gesehen regelt das Vertragsgesetz viele Selbst-

⁵² Zur Illustration sei hier die Übersetzung des Art. 13 VertrG angeführt:

Art. 13

Das Exemplar für unsere Seite wird in einer Urkunde mit rotem Rahmen gedruckt und in einem roten Spezialdossier, in dessen Mitte das Emblem der Republik Albanien abgebildet ist, mit einer roten und schwarzen Borte gebunden und mit den entsprechenden Siegeln unserer Seite und der anderen Seite beglaubigt.

verständlichkeiten und kleinste Details, worin es dem bereits dargestellten Diplomatendienstgesetz ähnelt. In einigen Punkten wiederholt es das Vertragsrecht des Völkerrechts. An vielen anderen Stellen ähnelt es mehr einer Dienstanweisung oder einem Lehrbuch für Diplomatschüler. Dadurch wird es aber zu einer umfassenden Regelung, und die am Vertragsabschluß beteiligten Organe haben eine zusammenhängende Regieanweisung. Dies kann auf Dauer die Professionalität des albanischen diplomatischen Dienstes steigern.

5. Einfach-gesetzlich geregelte Kompetenzen mit Außenbezug

Neben den Verfassungsvorschriften hatten und haben weitere Staatsorgane aufgrund einfach-gesetzlicher Ermächtigung die Kompetenz zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge. Der Staatliche Rechnungshof pflegt gemäß Art. 4 Nr.10 Rechnungshofgesetz die Zusammenarbeit mit den Rechnungshöfen anderer Länder und kann mit ihnen Übereinkommen auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Finanzkontrolle schließen. Er hat gemäß Art. 4 Nr.6 Rechnungshofgesetz ausdrücklich die Befugnis, staatliche Betätigung im Ausland zu prüfen. Entsprechend der Natur und der Aufgabenstellung des Rechnungshofes erstreckt sich diese Prüfung auf eine Wirtschaftlichkeits- und Finanzkontrolle; inhaltliche Prüfungen kann der Rechnungshof nicht vornehmen.

Den Gemeinden und Städten gestattet Art. 14 Nr.21 Kommunalgesetz⁵³ den Abschluß von Vereinbarungen über die Zusammenarbeit mit entsprechenden Körperschaften im Ausland. Des weiteren können sie gemäß Art. 14 Nr.20 Kommunalgesetz mit ausländischen Firmen gemeinsame Wirtschaftsunternehmen (Joint-Ventures) gründen. Diese Klarstellung war nach dem Verbot von derartigen Unternehmungen in der kommunistischen Verfassung notwendig. Schließlich ist es auch den Präfekten, staatlichen Mittelbehörden wie die deutschen Regierungspräsidenten, gemäß Art. 5 Nr.8 des Präfekturgesetzes⁵⁴ gestattet, mit vergleichbaren ausländischen Stellen und internationalen Einrichtungen Abkommen zu schließen. Da die Präfekten anders als die Kommunen und der Rechnungshof keine Autonomie genießen, sondern Teil der unmittelbaren Staatsverwaltung sind, schließen sie diese Abkommen im Namen des Ministerrates und müssen vorher die Genehmigung des Außenministers und des Staatssekretärs für die örtliche Verwaltung einholen.

⁵³ Gesetz Nr.7572 vom 10.6.1992 über die Organisation und Arbeitsweise der lokalen Verwaltungsorgane, FZ Nr.3, Juli 1992, 126ff., in deutscher Übersetzung von Stoppel (Anm. 30), Dokument 2.1.6.b.

⁵⁴ Gesetz Nr.7608 vom 22.9.1992 über die Präfektoren, FZ Nr.9, November 1992, 457ff., in deutscher Übersetzung von Stoppel (Anm. 30), Dokument 2.1.6.c.

VI. Die Inhalte der Außenpolitik

1. Grundprinzipien

Art. 9 IV regelte die Inhalte der Außenpolitik. An erster Stelle nannte diese Vorschrift die Verteidigung der Unabhängigkeit und der nationalen Interessen; es folgte eine Politik der Zusammenarbeit und der guten Nachbarschaft, des Friedens und der internationalen Sicherheit (Art. 9 Abs.1 IV). Auffällig ist die prominente Stelle, an der die Unabhängigkeit und die nationalen Interessen genannt wurden, was zeigt, wie sehr diese Werte immer noch eine Rolle spielten. Die weiteren Ziele, die das Verhältnis mit anderen Staaten betreffen, entsprachen den völkerrechtlichen Grundsätzen des friedlichen Zusammenlebens der Staaten; Abs.2 betraf das Eintreten für die nationalen und demokratischen Rechte der Auslandsalbaner.

In der neuen Verfassung fehlt ein vergleichbarer Artikel. Art. 3 zählt die Grundlagen des Staates auf, worunter an erster Stelle die staatliche Unabhängigkeit und die territoriale Integrität genannt werden. Menschen- und Minderheitenrechte, nationale Identität, soziale Gerechtigkeit und religiöses Miteinander sind einige der weiteren, nach innen gerichteten Grundlagen.

2. Die Sorge um die albanischen Minderheiten

Art. 9 Abs.2 IV schrieb der Republik Albanien die Sorge um die nationalen und demokratischen Rechte der albanischen Bevölkerung, die außerhalb Albaniens lebt, vor. Da der Anspruch albanischer Staatsangehöriger im Ausland auf diplomatischen Schutz in Kap. V Art. 24 (108) Abs.3 IV geregelt wurde, waren hier mit der albanischen Bevölkerung die im Ausland lebenden ethnischen Albaner, die nicht die albanische Staatsangehörigkeit besitzen, gemeint. Dafür sprach auch die Stellung dieser Vorschrift bei den Grundzielen der Außenpolitik und nicht wie Kap. V Art. 24 (108) IV bei den Grundrechten.

Die Fürsorgepflicht des Staates für die Auslandsalbaner ist in der neuen Verfassung in Art. 8 geregelt. Abs.1 bezieht sich auf die albanischen Minderheiten im Ausland und verpflichtet die Republik, "die nationalen Rechte des albanischen Volks, das außerhalb ihrer Grenzen lebt", zu schützen. Abs.2 und 3 schützen dagegen albanische Staatsbürger im Ausland und werden daher unten im Zusammenhang mit den Grundrechten dargestellt.

Eine derartige Verpflichtung zur Pflege der Beziehungen mit konationalen Minderheiten im Ausland ist auch anderen Verfassungen nicht unbekannt⁵⁵. Einzigartig ist jedoch die Sorge um die "nationalen (sowie in der Interimsverfassung: und

⁵⁵ Beispiele sind die Verfassungen Armeniens (Art. 11 Abs.2), der Republik China (Art. 141), Griechenlands (Art. 108), Kroatiens (Art. 10), Makedoniens (Art. 49), Rumäniens (Art. 7), Sloweniens (Art. 5) und Ungarns (§6 Abs.3). Allgemein zu dem Thema Pierré-Caps, in: Rouland, Norbert/Pierré-Caps, Stéphane/Poumarède, Jacques: *Droit des minorités et des peuples autochtones*, Paris 1996, 288f.; zu der letztgenannten Verfassung s. Küpper (Anm. 50), 121ff.; ders. (Anm. 19), 255f.

demokratischen) Rechte", und diese Formulierung zeigt, daß man an die Albaner im Kosovo, in zweiter Linie vielleicht auch in Makedonien dachte. Der terminologische Wechsel von "albanischer Bevölkerung" zu "albanischem Volk" zeigt, daß man die Zugehörigkeit in der neuen Verfassung stärker betonen möchte, vermutlich um durch die stärkere Assoziation an das Selbstbestimmungsrecht der Völker den kosovarischen Albanern im Kampf gegen die serbische Unterdrückungspolitik den Rücken zu stärken.

Die Sorge um die albanischen Gruppen im Ausland wird man völkerrechtskonform so auslegen müssen, daß sie nicht weitergehen kann, als das Völkerrecht der internationalen Gemeinschaft und ihren Mitgliedern eine Befassung mit der innerstaatlichen Situation unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der Menschen- und Minderheitenrechte gestattet. Wo bei diesen Rechten der noch immer impermeable innerstaatliche Rechtsraum beginnt, dort muß auch die Sorge des albanischen Staates enden, will sie nicht den völkerrechtlichen Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten verletzen. Eine solche Völkerrechtsverletzung seitens der Republik Albanien ist zur Zeit jedenfalls nicht zu besorgen. Zum einen befindet sich der albanische Staat in einem derartigen Zustand, daß er auf absehbare Zeit ohnehin nicht mehr tun kann, als den Blick der internationalen Gemeinschaft auf bestimmte Problemlagen der albanischen Bevölkerung in den Nachbarstaaten zu lenken, ohne selbst irgend etwas ausrichten zu können. Zum anderen dehnt das Völkerrecht das Befassungsrecht der internationalen Gemeinschaft in Menschen- und Minderheitenrechten immer weiter aus, so daß die serbische Kosovopolitik mit ihrer schweren und systematischen Verletzung der Rechte eines Großteils der dortigen Bevölkerung sich nicht mehr als rein "innere Angelegenheit" bezeichnen und gegen internationale Kritik abschirmen läßt.

3. Grundrechte mit Außenbezug

Während es bei den Staatszielbestimmungen des Art. 9 Abs.2 IV und Art. 8 Abs.1 Verfassung äußerst zweifelhaft ist, ob sie den albanischen Minderheiten im Ausland einen Rechtsanspruch auf Tätigwerden des albanischen Staats einräumen, so enthielt der 1993 eingeführte Grundrechtsteil einige direkte Rechte und Ansprüche auf staatliches Handeln mit Außenbezug. Kap. V Art. 23 (107) Abs.1 IV verbot die Ausweisung albanischer Staatsangehöriger aus albanischem Staatsgebiet. Eine Auslieferung war gemäß Kap. V Art. 23 (107) Abs.2 IV nur statthaft, wenn völkerrechtliche Verträge der Republik Albanien dies vorsahen. Da Kap. V Art. 23 (107) Abs.2 IV keinen Bezug auf die albanische Staatsangehörigkeit enthielt und der Begriff der Auslieferung [alban.: *ekstradimi*] nicht an die Staatsangehörigkeit des Ausgelieferten anknüpft, schützte diese Vorschrift auch den ausländischen Staatsbürger vor Auslieferung. Beide Vorschriften sind wortgleich als Art. 39 Abs.1 und Abs.2 in die neue Verfassung übernommen worden.

Alle Staatsbürger genossen gemäß Kap. V Art. 24 (108) Abs.3 IV im Ausland den Schutz des albanischen Staates. Wie dieser diplomatische Schutz aussehen sollte, regelte die Vorschrift nicht, sondern überließ dies den zuständigen Staats-

organen. In der neuen Verfassung hat Art. 8 Abs. 2, 3 eine gewisse Präzisierung bewirkt. Gemäß Abs. 2 schützt die Republik Albanien die Rechte der albanischen Staatsbürger, die vorübergehend oder dauerhaft außerhalb der Landesgrenzen wohnen. Abs. 3 verpflichtet die Republik, die albanischen Staatsbürger, die im Ausland wohnen und arbeiten, dabei zu unterstützen, ihre Bande mit der nationalen kulturellen Entwicklung zu bewahren und zu entwickeln. Während man Abs. 2 nach wie vor als Grundrecht auslegen kann, so ist Abs. 3 eine Staatszielbestimmung ohne subjektiv-rechtlichen Gehalt. Die Formulierung der neuen Absätze 2 und 3 trägt der Tatsache Rechnung, daß Albanien seit der Wende mehrere große Auswanderungswellen erlebt hat und heute ein beträchtlicher Teil der Staatsbürger im Ausland lebt und arbeitet. Diese neue – aber auch die alte – Diaspora soll der Staat an sich binden, schon weil Albanien von den Überweisungen albanischer Auswanderer abhängig ist. Mit welchen Mitteln der Schutz und die Förderung der Bande bewirkt werden soll, bleibt auch weiterhin im Ermessen der zuständigen Behörden, was durchaus zweckmäßig ist.

Nicht nur den albanischen Staatsbürgern, sondern jedermann wurde in Kap. V Art. 22 (106) Abs. 2 IV im Zusammenhang mit der Freizügigkeit das Recht gewährt, ins Ausland zu gehen und frei wieder zurückzukehren. Die neue Verfassung ist in Art. 38 Abs. 2 kürzer und schützt das Recht eines jeden, jederzeit frei auszureisen. In dieser kürzeren Fassung spiegelt sich eine zunehmende Normalisierung im Hinblick auf den Reiseverkehr mit dem Ausland wider. Während es nach den Erfahrungen jahrzehntelanger Abschottung bei der Einfügung des Grundrechtskatalogs in die Interimsverfassung 1993 noch als angebrachter schien, diese grundlegenden Neuerungen ausführlich zu schützen, hat sich der Tatbestand des Ein- und Ausreisens mittlerweile so normalisiert, daß als Schutz ein kurzer Satz in der Verfassung als ausreichend erscheint.

VII. Die Öffnung gegenüber dem Ausland

Die neue albanische Verfassung steht dem Ausland trotz aller Betonung der nationalen Unabhängigkeit sehr viel offener gegenüber als ihre Vorgängerinnen, auch als die Interimsverfassung. Insbesondere finden sich seit 1991 keine Einschränkungen mehr im Hinblick auf den Verkehr mit dem Ausland.

1. Die Rechtsstellung des Ausländers

Art. 12 IV garantierte ausländischen natürlichen und juristischen Personen das Recht auf Eigentumserwerb im Rahmen der Gesetze (Abs. 1)⁵⁶ und auf freie wirt-

⁵⁶ Insbesondere in bezug auf Grundeigentum relativieren die einfachen Gesetze die Rechtsverbürgung der Verfassung; Grunderwerb durch Ausländer ist nicht möglich: Stoppel, Wolfgang: Einführung zum Länderteil Albanien, in: Brunner, Georg/Schmid, Karin/Westen, Klaus (Hrsg.): Wirtschaftsrecht der osteuropäischen Staaten WOS, Loseblattsammlung Baden-Baden, 8f.; dort auch die deutschen Übersetzungen der einschlägigen Rechtsakte.

schaftliche Tätigkeit (Abs. 2). Sie hatten das Recht, in Albanien zu investieren und eigene Unternehmen oder Joint-Ventures zu gründen (Abs. 2 Satz 1 a.E.). Insbesondere die letztgenannte Klausel bedeutet eine Abkehr vom kommunistischen Wirtschafts isolationismus, der in Joint-Ventures den Anfang vom Ende albanischer Staatlichkeit sah. Schließlich garantierte Art. 12 Abs. 2 Satz 2 IV den ausländischen natürlichen und juristischen Personen, die sich in Albanien wirtschaftlich betätigen, das Recht auf den Transfer der Gewinne ins Ausland. All diese ausdrücklichen Schutzrechte für ausländisches Kapital wurden nicht in die neue Verfassung übernommen. Gemäß Art. 16 Abs. 1 gelten alle Grundrechte, die nicht ausdrücklich albanischen Staatsangehörigen vorbehalten sind, auch für Ausländer und Staatenlose, die sich in Albanien aufhalten; Art. 16 Abs. 2 erstreckt die Geltung geeigneter Grundrechte auf juristische Personen. Der Schutz des Eigentums (Art. 11 Abs. 2), das Recht auf freie wirtschaftliche Betätigung (Art. 11 Abs. 3), das Recht auf privates Eigentum und auf freien Eigentumserwerb (Art. 41) sowie das Recht auf freie berufliche Betätigung (Art. 49 Abs. 1) sind alle nicht an die albanische Staatsangehörigkeit gebunden und stehen daher auch Ausländern zu. Darüber hinaus legt Art. 11 Abs. 1 Albanien auf ein marktwirtschaftliches System fest. Allerdings gibt es jetzt keinen ausdrücklichen Schutz der Gewinntransfers ins Ausland mehr, was durch die Garantie des Eigentums und der freien wirtschaftlichen Betätigung nicht ganz ausgeglichen wird.

Kap. V Art. 23 (107) Abs. 3 Satz 1 IV verbot die kollektive Ausweisung von Ausländern. Die Ausweisung im Einzelfall war gemäß Satz 2 bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen gestattet. Diese Regelungen sind in Art. 39 Abs. 3 der neuen Verfassung übernommen worden.

Hauptsächlich für Ausländer sind die Garantien eines Dolmetschers im Strafverfahren relevant, obwohl sie dem Wortlaut nach nicht an die Staatsangehörigkeit, sondern an die Nichtbeherrschung der albanischen Sprache anknüpfen.

Art. 14 Nr. 19 Kommunalgesetz schließlich erlaubt es dem Gemeinderat, Ehrungen auch an Ausländer zu vergeben.

2. Übertragung von Souveränitätsrechten

In der Interimsverfassung fanden sich keine Vorschriften über die Möglichkeit, im internationalen Verkehr Souveränitätsrechte einzuschränken oder gar zu übertragen. Nach der neuen Verfassung dagegen kann die Republik Albanien internationalen Organisationen Souveränitätsrechte für bestimmte Fragen auf der Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrages übertragen (Art. 123 Abs. 1). Das Ratifikationsgesetz für diesen internationalen Vertrag muß gemäß Art. 123 Abs. 2 mit der absoluten Mehrheit des Parlaments beschlossen werden; daneben kann das Parlament beschließen, daß der Vertrag in einem Referendum angenommen werden muß (Art. 123 Abs. 3). Auf letztere Weise kann sich das Parlament die demokratische Legitimation für Souveränitätsübertragungen bei dem Souverän selbst holen.

Ebenfalls mit der Mehrheit der Mitglieder des Parlaments, aber ohne die Möglichkeit eines Referendums, kann Albanien zum Schutz des Friedens und der

nationalen Interessen einem System der kollektiven Sicherheit beitreten. Diese Klausel beinhaltet die Erlaubnis zu den in einem derartigen kollektiven Sicherheitssystem üblichen Souveränitätseinschränkungen und -übertragungen. Die Einschätzung, ob ein kollektives Sicherheitssystem dem Schutz des Friedens und der nationalen Interessen dient, obliegt zunächst der Regierung und dem Parlament, ist aber, soweit dies eine Rechtsfrage ist, vor der Ratifizierung durch das Verfassungsgericht überprüfbar. Da eine verfassungsgerichtliche Überprüfung von bereits ratifizierten völkerrechtlichen Verträgen nicht möglich ist, kann sich das Verfassungsgericht nicht dazu äußern, ob ein ursprünglich dem Frieden und dem nationalen Interesse dienendes System der kollektiven Sicherheit diesen Charakter verloren hat und damit die albanische Mitgliedschaft verfassungswidrig geworden ist.

Schließlich zeigt Art. 12 Abs.3 der Verfassung, demzufolge ein Gesetz über den Aufenthalt fremder Truppen in Albanien und albanischer Truppen im Ausland mit der Mehrheit der Mitglieder des Parlaments verabschiedet werden muß, daß die Verfassungsordnung Albanien den Durchzug oder die Stationierung fremder Truppen auf albanischem Territorium nicht mehr grundsätzlich verbietet.

3. Die Garanten- und Wächterrolle des Auslands

Die bisher geschilderten Vorschriften betrafen den völkerrechtlich üblichen, d.h. gleichberechtigten Verkehr Albanien mit dem Ausland. Darüber hinaus räumt die albanische Rechtsordnung dem Ausland an einigen Stellen eine Garanten- und Wächterrolle für die Stabilität im Inneren ein. Dies ist im internationalen Vergleich ungewöhnlich, erklärt sich aber aus der Schwäche der albanischen Staatsgewalt gegenüber den Verhältnissen im Land. Bis Ende 1997 gab es derartige Bestimmungen nur auf einfach-gesetzlicher Ebene, nicht aber in der Verfassung selbst. Durch Verfassungsänderungsgesetz vom 19. November 1997⁵⁷ wurden an Art. 10 IV, der das Wirtschaftssystem im Sinne einer staatlich beaufsichtigten Privatinitiative regelte, weitere vier Absätze angehängt, die einheimische, aber auch internationale Aufsichtsgremien über albanische Wirtschaftssubjekte ermöglichen⁵⁸. Voraussetzung dafür war eine grobe Störung der albanischen Wirtschaft,

⁵⁷ Gesetz Nr. 8255 vom 19.11.1997, FZ Nr. 18, November 1997, 431.

⁵⁸ Der Wortlaut dieser vier Absätze ist wie folgt:

Art. 10 ...

Die gesetzeswidrige Tätigkeit von privaten Subjekten, die in großem Maßstab die Interessen von Individuen oder sozialen Gruppen beeinträchtigt, die den marktwirtschaftlichen Grundsätzen und der nationalen und internationalen Wirtschafts- und Finanzpolitik widerspricht und sie schädigt, die die wirtschaftliche und soziale Stabilität des Landes beeinträchtigt, werden unter die Kontrolle und Verwaltung von spezialisierten nationalen oder internationalen öffentlichen Institutionen gestellt.

Das Ausmaß des Einschreitens sowie die Kompetenzen der Kontrolle und der Verwaltung dieser privaten Subjekte durch die oben erwähnten Institutionen werden durch Gesetz bestimmt.

In diesem Fall hat der Staat das Recht und die Pflicht, über das Vermögen der privaten Subjekte nur zum Schutz der Interessen der Geschädigten zu verfügen.

Niemandem kann das Recht verweigert werden, vor Gericht gegen die Maßnahmen der Kontrolle, der Verwaltung und der Verfügung über sein Vermögen zu klagen sowie vollen Schadensersatz für die verursachten Schäden zu suchen.

wie sie etwa durch die Pyramidengesellschaften und ihren Zusammenbruch 1997 verursacht worden war⁵⁹. Die neuen Absätze zeugten in den Voraussetzungen ebenso wie in den Rechtsfolgen von den negativen Erfahrungen mit dem Zusammenbruch dieser Gesellschaften. Aus der Verquickung der Pyramidengesellschaften mit Präsident Berisha und seiner Demokratischen Partei resultierte eine äußerst ungenügende Staatsaufsicht, und vor dem Hintergrund dieser Erfahrung erlaubte die Interimsverfassung auch internationale Kontroll- und Verwaltungsgremien, die neben Sachverstand auch Neutralität im Hinblick auf inneralbanische Interessenkoalitionen mitbringen.

Obwohl sich die Gefahr, daß sich eine ähnliche Fehlentwicklung der Wirtschaft unter Mitwirkung von Angehörigen der Regierung und der Staatsverwaltung wiederholt, nicht dauerhaft gebannt ist, wurde diese erst Ende 1997 in die Interimsverfassung eingefügte Vorschrift nicht in die neue Verfassung übernommen. Nach neuem Recht kann Albanien höchstens einer internationalen Organisation durch Vertrag Hoheitsrechte in bezug auf die Kontrolle von Wirtschaftssubjekten übertragen. Eine derartige internationale Organisation könnte auch *ad hoc*, etwa durch Vereinbarung zwischen Albanien und den Gläubigerstaaten, gebildet werden.

Unterhalb der Verfassungsebene gehört zur Garanten- und Wächterrolle des Auslands vor allem die Wahlbeobachtung, die auf Dauer angelegt ist, aber auch die Stationierung ausländischer Streitkräfte, die dem Anspruch nach nur bis zur Wiederherstellung ordnungsgemäßer Zustände in Albanien dauern soll.

Das Parlamentswahlgesetz (Wahlgesetz) und das Kommunalwahlgesetz⁶⁰ sehen ausdrückliche Vorkehrungen für ausländische Wahlbeobachter vor. Als ausländische Wahlbeobachter läßt Art. 89 Wahlgesetz Vertreter von Parlamenten der KSZE-Staaten, des Europarats, des Europäischen Parlaments und sonstiger Menschenrechtsorganisationen, Vertreter ausländischer politischer Parteien und von Parteien eingeladene Einzelpersonen sowie von in- oder ausländischen Organisationen bevollmächtigte, auf Wahlen spezialisierte Vertreter zu. Die ausländischen Wahlbeobachter haben sich ebenso wie ausländische Journalisten bei der Zentralen Wahlkommission zu akkreditierten (Art. 90 Abs.1 Wahlgesetz). Sie haben dann das Recht, sich überall in Albanien aufzuhalten, die Vorgänge zu beobachten und Fragen zu stellen, Daten zu sammeln und objektive und neutrale Stellungnahmen abzugeben (Art. 90 Abs.2 Wahlgesetz). Art. 90, 91 Kommunalwahlgesetz enthalten parallele Vorschriften für die Wahlbeobachtung bei Kommunalwahlen. Die Wahlbeobachter haben sich parteipolitisch neutral zu verhalten, und die Annahme von Unterstützung aus dem Ausland von staatlicher oder privater Seite ist den politischen Parteien Albaniens untersagt; lediglich gewisse Zuwendungen aus-

⁵⁹ Dazu s. Lipsius, Stephan: Albanien – Dauerkrise oder Neubeginn? Südosteuropa Mitteilungen 1997, 247 ff., 253 ff.

⁶⁰ Gesetz Nr.7556 vom 4.2.1992 über die Wahlen zur Volksversammlung der Republik Albanien, FZ Nr.1, Februar 1992, 36 ff., Gesetz Nr.7573 vom 16.6.1992 über die Wahlen zu den örtlichen Vertretungsorganen, FZ Nr.3, Juli 1992, 135 ff., beide in deutscher Übersetzung von Stoppel (Anm. 30), Dokumente 2.2.1.a und 2.2.3.a.

ländischer Schwesterparteien sind zulässig (Art. 23 Parteiengesetz)⁶¹. Ausländische Wahlbeobachter haben in recht großer Anzahl an den Wahlen in Albanien teilgenommen.

Schließlich war die albanische Regierung nach dem völligen Zusammenbruch der Staatsgewalt im Zuge der Unruhen nach dem Verschwinden der Pyramidengesellschaften gezwungen, ausländische Hilfe zur Durchsetzung der inneren Ruhe und Ordnung in Anspruch zu nehmen. Am 21. April 1997 unterzeichnete sie in Rom ein Übereinkommen über die Entsendung und Stationierung einer multilateralen Friedenstruppe. Ziel war es, die öffentliche Ordnung und die Staatsgewalt wiederherzustellen. In Ausführung des am 7. Mai 1997 ratifizierten Abkommens⁶² erließ das Parlament bereits am 30. März 1997 ein Stationierungsgesetz⁶³, das den Status der multilateralen Truppe regelt. Der Zweck der Truppe, die multinational sein muß, beschränkt sich auf die Unterstützung der legitimen albanischen Staatsgewalt bei der Wiederherstellung der staatlichen Ordnung; die Stationierung kann nur für einen begrenzten Zeitraum erfolgen. Mit diesen Kautelen versucht das Gesetz den Verlust an staatlicher Souveränität, der mit der Stationierung ausländischer Truppen zu Zeiten einer gravierenden staatlichen Krise verbunden ist, möglichst gering zu halten. Nichtsdestoweniger war die Vereinbarkeit dieses Gesetzes mit der Interimsverfassung, die die nationale Unabhängigkeit als hohen Wert schützte und keine Möglichkeit der Übertragung von Hoheitsrechten enthielt, zweifelhaft.

Hier hat jetzt der bereits erwähnte Art. 12 Abs. 3 der neuen Verfassung Klarheit geschaffen: Der Aufenthalt fremder Truppen kann durch ein mit absoluter Mehrheit verabschiedetes Gesetz gestattet werden. Ob das Stationierungsgesetz diesem Quorum entspricht, ist für seine Weitergeltung ohne Belang. Gemäß Art. 178 Abs. 1 der Verfassung bleiben vorkonstitutionelle Gesetze so lange in Kraft, bis sie förmlich außer Kraft gesetzt werden. Zudem steht das Gesetz materiell mit der neuen Verfassung in Einklang und könnte mit diesem Inhalt jederzeit neu erlassen werden; die Bedenken betreffen heute nur noch das Stimmenquorum. Damit ist nun auch die verfassungsrechtliche Lage der ausländischen Truppen im Land geklärt.

Obwohl das Stationierungsgesetz für den Einzelfall erlassen wurde, gelten seine Vorschriften dem Wortlaut nach auch weiterhin, falls wiederum ausländische Truppen wegen des Zusammenbruchs der staatlichen Ordnung in Albanien stationiert werden müssen. Im Hinblick auf die labilen Zustände im Land ist dieser Fall nicht auszuschließen. Der nach wie vor andauernde Aufenthalt griechischer Truppen erfolgt nicht auf der Grundlage des Stationierungsgesetzes, sondern im Rahmen der NATO-Kooperation. Daher wird weiter unten darauf einzugehen sein.

⁶¹ Gesetz Nr. 7502 vom 25.7.1991 über die politischen Parteien, GZ Nr. 5, August 1991, 253 ff., in deutscher Übersetzung von Stoppel (Anm. 30), Dokument 2.3.a.

⁶² Durch Gesetz Nr. 8213, FZ Nr. 6, Mai 1997, 99 ff.

⁶³ Gesetz Nr. 8203 vom 30.3.1997 über die Stationierung einer multinationalen Streitmacht zur Unterstützung humanitärer Operationen, FZ Nr. 4, April 1997, 76 f., in deutscher Übersetzung von (Anm. 30), Dokument 2.7.c.

4. Fazit

Nach allem läßt sich feststellen, daß die neue albanische Verfassung bei der Verteilung der Kompetenzen einem klareren Konzept als die Interimsverfassung folgt. Zwar läßt sich der Gebrauch verschieden weit auslegbarer Begriffe in den Vorschriften, die für die Gestaltung der Außenbeziehungen wichtig sind, immer noch feststellen. Insgesamt haben aber die Kompetenzen und Funktionen der obersten Verfassungsorgane nicht zuletzt auch in den auswärtigen Beziehungen eine dringend notwendige Präzisierung erfahren.

Der gewünschten Professionalisierung dürfte dies nützen, zumal die notwendige Flexibilität nach wie vor garantiert ist. Die politischen Verantwortlichkeiten bewegen sich nicht mehr im Dunkel verfassungsrechtlicher Unklarheiten, und die Verwaltungen haben eine klarere Richtlinie an die Hand bekommen. Jetzt kommt es darauf an, daß die politischen Akteure in Albanien dieses neue Grundgesetz mit Leben füllen und seine Verbesserungen nutzen, um ein funktionsfähiges Gemeinwesen wiederaufzubauen.

Auch die einfachgesetzlichen Präzisierungen etwa durch das Vertragsgesetz oder das Diplomattendienstgesetz tragen zu einer weiteren Klärung der rechtlichen Bedingungen bei. Ihre Detailversessenheit ist der noch unterentwickelten Rechtskultur sicherlich angemessen und kann vielleicht auf Dauer dazu beitragen, daß das, was in den west- und mittlerweile auch in etlichen osteuropäischen Rechtskulturen zum Bestand des Selbstverständlichen gehört, auch in Albanien tiefere Wurzeln schlägt. Zur Zeit jedoch steht der pädagogische Aspekt der neuen Gesetze noch sehr im Vordergrund.

VIII. Die Präzisierung der verfassungsgerichtlichen Zuständigkeiten

Wie bereits erwähnt, ist die Regelung des verfassungsgerichtlichen Verfahrens in der Verfassung selbst recht oberflächlich. Das neue Verfassungsgerichtsgesetz hat wenigstens in einigen Punkten die Vorschriften der Verfassung ergänzen und das Verfahren näher regeln können, nachdem das Verfassungsgericht mehrere Jahre lang nur auf der Grundlage der rudimentären Verfassungsvorschriften tätig war.

Kap. III/a Art. 24 (78) IV, Art. 131 Verfassung regeln die einzelnen Verfahrensarten in Form einer Aufzählung. Eines der vorgesehenen Verfahren ist die völkerrechtliche Normenkontrolle, die zum einen die Überprüfung von noch nicht ratifizierten Abkommen an der Verfassung und zum anderen die Überprüfung von Gesetzen an den völkerrechtlichen Verträgen, die die Republik Albanien abgeschlossen hat, umfaßt. Ob die Auslassung der in der Interimsverfassung noch vorgesehenen Überprüfung von Gesetzen an den anerkannten Normen des Völkerrechts in der neuen Verfassung ein bloßes Redaktionsversehen war oder aus einer bestimmten Absicht heraus geschehen ist, ist nicht klar. Immerhin ist die Pflicht des Parlaments, bei seiner Gesetzgebungstätigkeit das allgemeine Völkerrecht umzusetzen, von einer Soll- zu einer Mußvorschrift hochgestuft worden. Dem hätte

es entsprochen, die Gesetze mit dem allgemeinen Völkerrecht zu messen. Andererseits enthält Art. 116 Abs. 1, der die Normenhierarchie aufzählt (Verfassung – ratifizierte völkerrechtliche Verträge – Gesetze – Normativakte der Regierung), keinen Hinweis auf das allgemeine Völkerrecht. Ihm kommt somit kein bestimmter Rang in der innerstaatlichen Rechtshierarchie zu, sondern es ist qua Verfassung eine Handlungsanweisung an alle Staatsorgane, die bei ihrer Tätigkeit einschließlich der Gesetzgebung für seine Verwirklichung zu sorgen haben. Damit fließt die Überprüfung der Völkerrechtsverträglichkeit einer Norm in die Prüfung ihrer Verfassungsmäßigkeit mit ein, denn ein Rechtsakt, der gegen eine allgemeine Regel des Völkerrechts verstößt, widerspricht gleichzeitig auch Art. 5 der Verfassung. In dieser Auslegung bedeutet die neue Verfassung keinen Rückschritt im Niveau der verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle, sondern lediglich eine Verschiebung des Anknüpfungspunktes.

Kap. III/a Art. 25 (79) Abs. 2 IV, Art. 134 Abs. 1 Verfassung zählen eine Reihe von Antragsberechtigten in verfassungsgerichtlichen Verfahren, unter anderem die höchsten Verfassungs- und Staatsorgane, aber auch den Einzelnen, auf, ohne jedoch die einzelnen Antragsberechtigten den unterschiedlichen Verfahrensarten zuzuordnen. Hier schafft jetzt Art. 34 Abs. 1 VerfGG die notwendige Klarheit.

Für die völkerrechtliche Normenkontrolle schreibt er vor, daß die Antragsbefugnis dem Präsidenten der Republik (Buchst. a), einer Parlamentsfraktion oder einem Fünftel der Abgeordneten (Buchst. b), dem Ministerrat (Buchst. c) und den Gerichten (Buchst. d) zukommt. Die Kommunalverwaltungen sind ebenso wie der Einzelne oder der durch die neue Verfassung geschaffene Ombudsmann von der Antragstellung ausgenommen, und es steht dem Verfassungsgericht auch nicht mehr offen, von Amts wegen tätig zu werden.

Weiterhin unklar bleibt die Vorlagepflicht von Gerichten. Kap. III/a Art. 8 (62) Abs. 2 IV, Art. 145 Abs. 2 Satz 1 Verfassung regeln die Frage nur für die Verfassungswidrigkeit, nicht aber für die Völkerrechtswidrigkeit. Wenn ein Gericht im Zuge eines Verfahrens zu dem Schluß kommt, daß ein Gesetz mit der Verfassung unvereinbar ist, dann legt es die Frage dem Verfassungsgericht vor. Obwohl die Bestimmungen über die einfache Gerichtsbarkeit, denen diese Vorschrift angehört, und die Regeln über das Verfassungsgericht, die nicht nur die Überprüfung der Verfassungswidrigkeit, sondern eben auch der Völkerrechtswidrigkeit von Gesetzen vorsehen, gleichzeitig und *en bloc* als Kapitel III/a in die Interimsverfassung eingefügt worden sind, hat man diese innere Diskrepanz übersehen; in die neue Verfassung ist sie übernommen worden. Wenn Gesetze nicht nur mit der Verfassung, sondern auch mit dem Völkerrecht konform sein müssen, und wenn es zur Sicherstellung dieser Übereinstimmung eine verfassungsgerichtliche Zuständigkeit gibt, so ist nicht einzusehen, warum die Gerichte nur in dem einen und nicht auch in dem anderen Fall gezwungen sein sollten, die Frage vorzulegen. Man wird bei der Abfassung von Kap. III/a Art. 8 (62) Abs. 2 IV, Art. 145 Abs. 2 Satz 1 Verfassung am ehesten ein Redaktionsversehen annehmen und die Vorlagepflicht von Gerichten auch bei der Annahme der Völkerrechtswidrigkeit des streitentscheidenden Normativaktes annehmen müssen.

In der Praxis des Verfassungsgerichts, welches seit Mai 1992 tätig ist, hat die völkerrechtliche Normenkontrolle bislang keine Rolle gespielt. Lediglich in einem Fall ist eine gesetzliche Vorschrift am Völkerrecht gemessen worden. In der Entscheidung über das Genozidgesetz⁶⁴ hat das Verfassungsgericht nicht nur die Verfassung, sondern auch Art. 29 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 und Art. 25 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte zum Maßstab genommen. Über den Umweg des Art. 4 IV, der innerstaatlich die in internationalen Dokumenten niedergelegten Menschenrechte garantierte, flossen allerdings bisweilen auch völkerrechtliche Maßstäbe in die Verfassungsprüfung ein und wurden einzelne gesetzliche Bestimmungen wegen Verstoßes gegen diese Grundrechtsverbürgungen für verfassungswidrig erklärt⁶⁵. Für die Überprüfung eines noch nicht ratifizierten völkerrechtlichen Vertrags an der Verfassung findet sich in der albanischen Verfassungsjudikatur kein Präzedenzfall.

IX. Die nationale Frage

1. Albanische Minderheiten in den Nachbarländern

Das inhaltliche Hauptproblem der albanischen Außenpolitik ist die "albanische Frage", d. h. die Frage nach dem politischen Status der in den Nachbarländern geschlossen siedelnden albanischen Minderheiten. Sein Ursprung liegt in der Grenzziehung Albaniens durch die europäischen Großmächte 1912/1913, die sich an den strategischen Erwägungen der Groß- und Regionalmächte und nicht an demographischen Gegebenheiten orientierten. Im Ergebnis blieb seit der Staatsgründung über ein Drittel aller Albaner außerhalb des albanischen Staates⁶⁶.

Kleine albanische Bevölkerungsgruppen leben in Montenegro, in Griechenland und im engeren Serbien; sie spielen in diesem Rahmen keine besondere Rolle. Vergleichsweise zahlreich sind die Albaner in Makedonien, und die makedonische Regierung gibt sich alle Mühe, die Loyalität der dortigen Albaner an das Land zu binden⁶⁷. Den Schwerpunkt der "albanischen Frage" bildet jedoch der Kosovo,

⁶⁴ Gesetz Nr.8001 vom 22.9.1995 über die unter kommunistischer Herrschaft aus politischen, ideologischen und religiösen Gründen begangenen Verbrechen des Völkermords und gegen die Menschlichkeit, FZ Nr.21, September 1995, 923 ff., in deutscher Übersetzung von Stoppel (Anm. 30), Dokument 2.2.1.b. Es wurde vom Verfassungsgericht in der Entscheidung 1, 1996 in FZ Nr.1, Februar 1996, 20 ff., für verfassungsgemäß erachtet.

⁶⁵ Ein Beispiel ist das Rechtsanwaltsgesetz, das das Verfassungsgericht in seinem Urteil Nr.1993, 8, FZ Nr.8, Juni 1993, 532 ff., in einigen Teilen aufgehoben hat.

⁶⁶ Umfassend dazu Schubert, Peter: Zündstoff im Konfliktfeld des Balkan: Die albanische Frage, Baden-Baden 1997.

⁶⁷ Zur Lage der Minderheiten in Makedonien s. Marko, Joseph: Der Minderheitenschutz in den jugoslawischen Nachfolgestaaten, Bonn 1996, 287–313. Die außenpolitische Dimension analysiert Schmidt-Neke, Michael: Schwierige Nachbarschaft: Albanien zwischen Griechenland und Makedonien, Südosteuropa 1994, 666 ff., 675 ff.

weil er zu über 90 % albanisch besiedelt ist und die Albaner dort seit den späten 1980er Jahren einer stärkeren Unterdrückung ausgesetzt sind als anderswo. Der Kosovo spielte bereits zu Zeiten des Kommunismus in den albanisch-jugoslawischen Beziehungen eine bedeutende Rolle, und spätestens seit dem Bruch zwischen Hoxha und Tito sah sich Albanien als Sachwalter kosovarisch-albanischer Interessen, ohne allerdings den Solidaritätsbekundungen allzuvielen Taten folgen zu lassen⁶⁸.

Die bislang schwelende Kosovo-Frage wurde akut, als Serbien unter Milošević im März 1989 die seit 1974 verfassungsmäßig garantierte Autonomie des Kosovo faktisch beseitigte und damit erstmals bürgerkriegsähnliche Zustände auslöste. 1990 wurden die Sonderrechte der bislang autonomen Provinz Kosovo auch formal aufgehoben⁶⁹. Die im Juni 1991 gebildete albanische Allparteienregierung gab die bisherige offizielle Zurückhaltung des albanischen Staates in der Kosovo-Frage auf und begann, engere Kontakte zu den Albanern sowohl im Kosovo als auch in den anderen Nachbarstaaten zu pflegen und die internationale Gemeinschaft mehr und mehr auf die Probleme der Albaner insbesondere im Kosovo aufmerksam zu machen. Das albanische Parlament – allerdings nicht der albanische Staat oder das albanische Außenministerium – erkannte die 1991 ausgerufene Republik Kosovo an. Diesem Kurs folgen seitdem in mehr oder weniger starkem Maße alle albanischen Regierungen⁷⁰.

Als sich die Situation im Jahre 1997 zu verschärfen begann und serbische Militär- und Polizeieinheiten die Unterdrückung der kosovarischen Albaner forcierten, durchlebte Albanien gerade einen Kollaps. Der albanische Staat war noch weniger als sonst in der Lage, für die Albaner im Kosovo einzutreten. Ihm blieb nur, die internationale Gemeinschaft um Hilfe zu bitten. Dies tat die albanische Diplomatie fortlaufend. Im April 1998 unterstrich das Parlament diese Bemühungen mit seiner ersten Kosovo-Resolution. Es bat darin die UNO, die europäischen politischen Institutionen und den amerikanischen Kongreß, die Lage im Kosovo neu zu bewerten, und forderte die NATO und die USA auf, dort Truppen zum Schutz der albanischen Zivilbevölkerung zu stationieren.

Angesichts der weiteren Zuspitzung der Lage nahm das Parlament im August 1998 eine zweite Resolution an. Sie ist nicht nur länger als die erste, sondern im Ton auch drängender. Während im April noch von "Repressionen" die Rede war, sprach das Parlament jetzt bereits von einem "ethnischen Krieg", den Milošević gegen die Albaner im Kosovo entfacht habe. Immer wieder wird Bosnien-Herze-

⁶⁸ Duda (Anm. 15), 914, 919ff.; Lendvai (Anm. 16), 98ff.; Reuter, Jens: Die jugoslawisch-albanischen Beziehungen nach Enver Hoxha, Südosteuropa 1987, 10ff., 14ff.

⁶⁹ Zur Rechtsstellung des Kosovo im sozialistischen Jugoslawien s. Beckmann-Petey, Monika, in: Brunner/Lemberg (Anm. 17), 173 ff., 178–186; Reuter, Jens, *ibid.*, 187ff., 189–193; Marko (Anm. 67), 205–215; ders., in: Frowein, Jochen/Hofmann, Rainer/Oeter, Stefan (Hrsg.): Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, 2 Bde. Berlin [u.a.] 1993/94, Bd. 2, 307–317; zur jetzigen Rechtslage im Kosovo Marko, *ibid.*, 318ff.; Marko *ibid.*, Bd. 2, 287–307.

⁷⁰ Grothusen (Anm. 18), 88ff.; Hoppe (s.o. 15), 615ff.; ders. (Anm. 22), 119; Osteuropa Monitor Dienst v. 9.4.1998, 20.

gowina als Beispiel, das sich nicht wiederholen dürfe, zitiert. Gefordert wird wiederum ein militärisches Eingreifen, und erstmals enthält diese Resolution eine Anerkennung der albanisch-kosovarischen Untergrundarmee UÇK⁷¹ als legitime und an Verhandlungen zu beteiligende Vertretung der Kosovoalbaner. Ziel der Intervention soll auf lange Sicht die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts des kosovarischen Volkes⁷² sein.

Der albanischen Regierung ist klar, daß Unterstützung für die kosovarischen Albaner nur aus dem Westen kommen kann. Rußland steht ebenso wie Griechenland tendenziell auf der Seite Serbiens, und die UNO hat sich bereits im serbisch-kroatischen Krieg und im Bürgerkrieg in Bosnien-Herzegowina unfähig zum Handeln gezeigt. Innerhalb des Westens richtet Albanien das Hauptaugenmerk auf die USA und die NATO. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind zwar für die Außenwirtschaftsbeziehungen von äußerster Wichtigkeit, aber nur in zweiter Linie Adressaten albanischer Hilfesuche für die Lösung der Kosovofrage. Diese Einschätzung schlägt sich auch in dem Ton der genannten Resolutionen nieder. Während sich die erste noch gleichermaßen an die UNO, Westeuropa, die NATO und die USA wendet, ist der Adressat der zweiten Resolution Bill Clinton direkt; daneben werden die USA und die NATO und, fast schon pro forma, auch die westeuropäischen Institutionen angesprochen. Die Nachbarstaaten auf dem Balkan, die fast alle ein Ende der serbischen Aggression im Kosovo befürworten⁷³, werden in den Resolutionen überhaupt nicht erwähnt.

2. Albanien und die NATO

Am 6. Mai 1992 stellte Albanien den Antrag auf Mitgliedschaft im Kooperationsrat der NATO, dem unverzüglich stattgegeben wurde. Am 23. Februar 1994 trat Albanien der "Partnerschaft für den Frieden" bei, und im Januar 1995 schließlich wurde zwischen Albanien und der NATO ein individuelles Programm vereinbart. Damit ist Albanien in die Bündnisstrukturen integriert, die die NATO für diejenigen ehemals sozialistischen Staaten bereithält, welche nicht auf kürzere Sicht beitreten können sollen. Auf Dauer ist die Mitgliedschaft in der NATO eine

⁷¹ Zur UÇK s. Lipsius, Stephan: Untergrundorganisationen im Kosovo. Ein Überblick, Südosteuropa 1998, 75 ff.; Reuter, Jens: Die internationale Gemeinschaft und der Krieg in Kosovo, Südosteuropa 1998, 281 ff., 288 ff.

⁷² Weder in der Republik Albanien noch in den Reihen der kosovarischen Albaner ist die Idee einer einheitlichen großalbanischen politischen Nation, die sich im Anschluß des Kosovo an Albanien ausdrücken soll, sehr ausgeprägt. Insofern entspricht es den Anschauungen auf beiden Seiten, wenn hier von der kosovarischen Nation und deren Selbstbestimmungsrecht gesprochen wird. Dazu Bajrami, Arsim: Deklarata kushtetuese dhe kushtetuta e Republikës së Kosovës: Vazhdimësi e luftës për afirmimin politik dhe kombëtar të popullit shqiptar [Die Verfassungserklärung und die Verfassung der Republik Kosovo: Fortdauer des Kampfes für die politische und nationale Konsolidierung des albanischen Volkes], E drejta (Prishtina) 1, 1995, 57 ff.; Berisha, Feizulla: Mëvetësia është fundament kombëtar [Selbständig zu werden ist die nationale Grundlage], Drejtësia (Tirana) 3–4, 1996, 23 ff.

⁷³ Zur Konferenz südosteuropäischer Außenminister am 8. und 9.6.1998 in Istanbul und den dort geäußerten Positionen der einzelnen Staaten zum Kosovo s. Archiv der Gegenwart, 9.6.1998, 42863 f.

der obersten Prioritäten der albanischen Außenpolitik, und im Hinblick darauf ist in die neue Verfassung an prominenter Stelle, nämlich in Art. 2, der die Souveränität zum Inhalt hat, die Befugnis zum Beitritt zu einem kollektiven Sicherheitssystem eingeflossen.

Für die NATO ergibt sich aus der Bindung zu Albanien keine Rechtspflicht, zugunsten der ethnischen Albaner im Kosovo, die ja weiterhin jugoslawische Staatsbürger sind, einzugreifen. Trotzdem ist diese Nähe Albaniens zur NATO und insbesondere zu den USA aus Sicht der Regierung die beste Garantie dafür, daß den kosovarischen Albanern seitens des Westens die Hilfe zuteil wird, die das zerrüttete Albanien selbst nicht leisten kann. Der Westen, d.h. vor allem die NATO und die USA, in geringerem Maße auch die Westeuropäer, sind zwar bereit, politischen und wirtschaftlichen Druck auf Belgrad auszuüben; der sowohl in Tirana als auch in Prishtina geäußerten Bitte um eine militärische Intervention zugunsten der Kosovoalbaner stehen sie jedoch sehr zögernd gegenüber und verlangen dafür teilweise eine Ermächtigung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen⁷⁴. In Beantwortung der ersten Kosovo-Resolution des albanischen Parlaments gaben die NATO-Mitglieder auf ihrer Frühjahrstagung am 28./29. Mai 1998 eine Erklärung zum Kosovo⁷⁵ ab, die zwar eine Lösung zwischen den beiden Parteien anstrebte, aber als *ultima ratio* auch militärische Schritte androhte und die Absicht bekräftigte, Albanien und Makedonien weitere Unterstützung beim Aufbau der Grenzstreitkräfte zu gewähren.

Aus dieser Absichtserklärung wird die eigentliche Bedeutung der Annäherung zwischen Albanien und der NATO klar. Albanien fühlt sich durch die serbische Aggression im Kosovo selbst bedroht. In beiden Kosovo-Resolutionen spricht das Parlament daher auch die Grenzverletzungen durch serbische Truppen und die Destabilisierung der gesamten Region durch die Politik der Regierung Milošević an. Die NATO ist somit nicht nur – und vermutlich nicht einmal in erster Linie – ein mächtiger Verbündeter bei der Unterstützung der Kosovoalbaner. Sie ist noch viel existentieller der Garant für die albanischen Grenzen und überhaupt für die Weiterexistenz des albanischen Staates. Während die Stationierung ausländischer Truppen zur Wiederherstellung der albanischen Staatsgewalt durch die Krise im Inneren Mitte 1997 unter der Ägide der OSZE stattfand, ist die NATO der einzig mögliche Beschützer bei einer Bedrohung von außen, die in der heutigen Lage nur von der Bundesrepublik Jugoslawien ausgehen kann.

Die Verteidigung sowohl der Kosovoalbaner als auch Albaniens selbst erfordert die Präsenz ausländischer Militäreinheiten. Das oben dargestellte Stationierungsgesetz kann dafür keine Rechtsgrundlage liefern, da es nur die Stationierung zur Wiederherstellung der Ordnung im Inneren regelt. Bislang sind auch noch keine entsprechenden Rechtsakte ergangen, aber das erwähnte Gesetz über die Nutzung

⁷⁴ Archiv der Gegenwart, 18.5.1998, 42814 ff., 28.5.1998, 42842 ff., 16.6.1998, 42875 ff.; Pradetto, August: NATO-Intervention im Kosovo? Kein Eingreifen ohne UN-Mandat, Internationale Politik 9, 1998, 41 ff.; Reuter (Anm. 71), 281 ff.; Schmidt-Neke (Anm. 2), 406 f.

⁷⁵ Im Wortlaut abgedruckt in Archiv der Gegenwart, 28.5.1998, 42843 f.

des albanischen Luftraums⁷⁶ erlaubt immerhin in Art. 20 ausländischen Militärflugzeugen, aufgrund einer besonderen Genehmigung albanischen Luftraum in Anspruch zu nehmen. Die Genehmigung wird von der Generaldirektion für Zivilluftfahrt in Zusammenarbeit mit dem Verteidigungsministerium erteilt. Diese Neuerung ermöglicht Albanien in diesem Punkt die Unterstützung ausländischer Militäraktivitäten. Die neue Verfassung macht dieses Gesetz durch die gesetzliche Gestattung des Aufenthalts fremder Truppen im Land (Art. 12 Abs.3) im Nachhinein materiell verfassungskonform.

Im Rahmen der Partnerschaft zwischen Albanien und der NATO erfolgte auf bilateraler Ebene die Stationierung griechischer Truppen in Albanien. Sie wurde Ende 1997 durch ein Abkommen zwischen den beiden Verteidigungsministerien beschlossen und vom Parlament durch Gesetz genehmigt und später auch verlängert⁷⁷. Angesichts der Spannungen, die noch vor einigen Jahren zwischen den Staaten wegen der wechselseitigen Minderheiten und letztendlich auch wegen – vermeintlicher oder real geäußelter – gegenseitiger Territorialansprüche herrschten, ist das Zugeständnis Albaniens, gerade griechischen Truppen den Aufenthalt auf seinem Territorium zu erlauben, bemerkenswert. Es zeigt zum einen, wie weit die Abkehr von vergangenem Isolationismus gelungen ist, zum anderen aber auch, wie schwach die Staatsgewalt in Albanien ist.

Ähnlich wie im Falle der erwähnten multilateralen Truppe Mitte 1997 war unter der Interimsverfassung auch die Zulässigkeit der Vereinbarung über die Stationierung griechischer Truppen zweifelhaft. Nach der neuen Verfassung ist das Abkommen materiell-rechtlich wohl nach Art. 2 Abs.3 durch die ermöglichte Mitgliedschaft in kollektiven Sicherheitssystemen gerechtfertigt, da es im Rahmen der NATO abgeschlossen wurde, mit der Albanien bereits in einer Art Assoziierungsverhältnis steht. Zudem erlaubt Art. 12 Abs.3 die Stationierung ausländischer Truppen auf albanischem Boden auf der Grundlage eines Gesetzes. Daß das albanisch-griechische Abkommen zum Zeitpunkt seines Abschlusses möglicherweise gegen die Interimsverfassung verstoßen hat, spielt für die Rechtslage nach der neuen Verfassung keine Rolle: Gemäß Art. 180 Abs. 1 sind vorkonstitutionelle Abkommen als den Vorschriften der neuen Verfassung gemäß ratifiziert anzusehen. Die Vorschrift des Art. 180 Abs.2, derzufolge die Regierung dem Verfassungsgericht die bereits ratifizierten völkerrechtlichen Verträge, die materiell ver-

⁷⁶ Durch den Beitritt zum Warschauer Abkommen über die Zivilluftfahrt, ratifiziert durch das Gesetz Nr.8150 vom 11.9.1996, FZ Nr.25, Oktober 1996, 866, sowie zu einigen anderen luftverkehrsrechtlichen Abkommen waren die alten zu restriktiven Rechtsnormen hinfällig geworden. Das Gesetz Nr.8310 vom 19.3.1998 über die Sicherheit der albanischen Zivilluftfahrt, FZ Nr.9, April 1998, 303ff., hatte durch seine Beschränkung auf die zivile Luftfahrt die Frage des militärischen Überflugs noch unbeantwortet gelassen.

⁷⁷ Gesetz Nr.8264 vom 18.12.1997 über die Ratifizierung des "Ergänzungsabkommens zum Protokoll über Hilfe und Zusammenarbeit der Streitkräfte zwischen dem Verteidigungsministerium Albaniens und dem Ministerium für Nationale Verteidigung Griechenlands", FZ Nr.19, Dezember 1997, 452; Gesetz Nr.8317 vom 1.4.1998 über die Verlängerung der Aufenthaltsfrist griechischer Streitkräfte in Albanien, FZ Nr.9, April 1998, 332; Gesetz Nr.8420 vom 28.10.1998 über die Verlängerung der Aufenthaltsfrist griechischer Streitkräfte in Albanien, FZ Nr.27, November 1998, 1056.

fassungswidrig sind, vorlegt, zeigt, daß auch derartige Verträge zunächst weiter anzuwenden sind. Wie das Verfassungsgericht im Falle einer materiellen Verfassungswidrigkeit eines vorkonstitutionellen Vertrags zu entscheiden hat, regelt die Verfassung nicht. Da es keine Kompetenz hat, verfassungswidrige ratifizierte Abkommen aufzuheben, wird es nur den Verfassungsverstoß feststellen können; danach obliegt es entweder dem Parlament oder der Regierung, das Abkommen in Nachverhandlungen der Verfassungslage anzupassen oder zu kündigen oder aber eine Anpassung der Verfassung zu initiieren. Dies alles betrifft das albanisch-griechische Abkommen nicht. Es ist materiell verfassungsgemäß, und eventuelle Mängel im Zustandekommen sind gemäß Art. 180 Abs.1 geheilt.

3. Aspekte des Staatsangehörigkeitsrechts

Grundsätzlich ist die Bestimmung des Kreises der Staatsangehörigen ausschließlich Sache des jeweiligen Staates; lediglich in der Abgrenzung der Personalhoheit der einzelnen Staaten ergeben sich einige völkerrechtliche Bezüge⁷⁸. In Albanien unterliegt das Staatsangehörigkeitsrecht den Problemen, die sich aus der ungelösten nationalen Frage ergeben. Insofern erinnert es an die Rolle, die die deutsche Staatsangehörigkeit während der Teilung Deutschlands spielte, wenn auch die Details im Falle Albaniens andere sind. Albanien nimmt nicht für sich in Anspruch, daß die ethnischen Albaner im Kosovo oder anderswo aktuelle oder potentielle albanische Staatsbürger sind, solange sie in ihrer Heimat verbleiben. Albanien sieht sich vielmehr einer Fluchtwelle von Albanern aus dem Kosovo gegenüber und muß dieses Problem auch mit den Mitteln des Staatsangehörigkeitsrechts bewältigen.

Auf den verfassungsrechtlichen Rahmen der Staatsangehörigkeit und der Pflicht der Republik Albanien, die Rechte der albanischen Bevölkerungsgruppen im Ausland zu schützen, ist bereits hingewiesen worden. Dem wurde das bisherige Staatsangehörigkeitsrecht nur unzulänglich gerecht. Es stammte noch aus dem Jahre 1954⁷⁹ und regelte in aller Kürze das Staatsangehörigkeitsrecht auf der Grundlage des *ius sanguinis*. Ethnische Albaner konnten eingebürgert werden und dabei auch die alte Staatsangehörigkeit beibehalten (Art. 3 Abs.1 des Dekrets über die Staatsangehörigkeit). Das Dekret präzisierte die weiteren Anforderungen an die Einbürgerung nicht und äußerte sich auch nicht zum Verfahren. Insgesamt genügte es den Anforderungen eines abgeschotteten Staates, der seine Staatsbürger

⁷⁸ So der StIGH im Gutachten über die Staatsangehörigkeitsverordnungen in Marokko und Tunesien, PCIJ, Ser. B, Nr.4 (1923), und der IGH in *Guatemala v. Liechtenstein* (Nottebohm-Fall), ICJ Reports 1955, 1. Einschlägige vertragliche Regelungen sind das Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit verheirateter Frauen vom 20.2.1957 (BGBl. 1973 II 1249ff., für Albanien in Kraft seit dem 25.10.1960), das Übereinkommen über die Verminderung der Staatenlosigkeit vom 30.8.1961 (BGBl. 1977 II 597ff.) und das Übereinkommen über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und die Wehrpflicht von Mehrstaaten vom 6.5.1963 (BGBl. 1969 II 1953ff.).

⁷⁹ Dekret Nr. 1874 vom 7.6.1954 über die albanische Staatsangehörigkeit, GZ 1954 Nr. 10, in deutscher Übersetzung von Stoppel (Anm. 30), Dokument 2.4.a.

komplett von sämtlichen Auslandsbeziehungen fernhielt, aber es wird den Bedürfnissen eines nach außen geöffneten Gemeinwesens, das zudem eine große Anzahl konationaler Flüchtlinge aus dem Ausland aufnehmen muß, nicht mehr gerecht.

Das neue Staatsangehörigkeitsgesetz unterscheidet sich bereits durch seine Länge augenfällig von seinem Vorgänger. Es werden nicht nur die Erwerbs- (Art. 6 bis 14 StAngG) und die Verlustgründe (Art. 15 bis 16 StAngG) geregelt, sondern auch das Verwaltungsverfahren (Art. 17 bis 23 StAngG). Bemerkenswert ist auch die Legaldefinition von Staatsangehörigkeit in Art. 1 Abs. 1 StAngG: "Die albanische Staatsangehörigkeit ist eine dauerhafte Rechtsbeziehung, die sich in gegenseitigen Rechten und Pflichten der natürlichen Personen und des albanischen Staates ausdrückt." Wie bereits bei den anderen Gesetzen gesehen, neigt der albanische Gesetzgeber oft zur Legaldefinition auch des Selbstverständlichen, so auch hier. Immerhin wird durch diese Definition die Staatsangehörigkeit aus dem Bereich des Mythischen, von Begriffen wie "Blut" und "Schicksalsgemeinschaft" gelöst und als Rechtsbeziehung zwischen dem Staat einerseits und dem Staatsangehörigen andererseits definiert. Die doppelte Staatsangehörigkeit ist grundsätzlich zulässig (Art. 3 StAngG).

Die Einbürgerung regelt Art. 9 StAngG. Für albanischstämmige Bewerber senkt Abs. 3 die Mindestaufenthaltsdauer von allgemein fünf auf drei Jahre, und wenn die Einbürgerung im nationalen Interesse Albanien liegt, so kann gemäß Art. 9 Abs. 1 Nr. 7 StAngG von allen Voraussetzungen abgesehen werden. Bei Erfüllung sämtlicher Voraussetzungen spricht das Gesetz nicht davon, daß eingebürgert werden kann, sondern benutzt den Indikativ. Ob dies so zu verstehen ist, daß die Antragsteller, die die gesetzlichen Bedingungen erfüllen, einen Anspruch auf Einbürgerung haben, ist unklar, dürfte aber so aus dem Gesetz herauszulesen sein. Da angesichts der Lage Albanien kein Ziel für Einwanderung, sondern nur für Flucht ist, dürfte sich diese Frage in näherer Zukunft nicht aktualisieren. Albanischstämmige Einwanderer können nach den Vorschriften des neuen Staatsangehörigkeitsrechts bevorzugt eingebürgert werden. Da sich das albanische Staatsangehörigkeitsrecht der doppelten Staatsangehörigkeit gegenüber traditionell aufgeschlossen zeigt, brauchen sie ihre nominell weiterhin bestehende jugoslawische Nationalität, die ihnen bei einer Änderung der politischen Verhältnisse in Jugoslawien die Option zur Rückkehr sichert, auch nicht aufzugeben. Für Flüchtlinge, die wie die Kosovaren wieder zurückkehren möchten, ist daher die Einbürgerung mit doppelter Staatsangehörigkeit durchaus eine Lösung der Aufenthaltsfrage in Albanien.

Im September 1998 faßte das Parlament zwei Beschlüsse in bezug auf die Flüchtlinge aus dem Kosovo⁸⁰. Der erste stimmt dem Regierungsprogramm zu,

⁸⁰ Beschluß Nr. 389 vom 7.9.1998 über die Zustimmung zum Regierungsprogramm "Über die Erfüllung der Bedürfnisse der Flüchtlinge aus dem Kosovo" und über die Schaffung eines Ad hoc-Parlamentarischen Ausschusses über die Beobachtung der Ausführung dieses Programms, FZ Nr. 22, September 1998, 888; Beschluß Nr. 390 vom 10.9.1998 über die Zustimmung zu der Zusammensetzung des Ad hoc-Ausschusses zur Überwachung der Ausführung des Programms "Über die Erfüllung der Bedürfnisse der Flüchtlinge aus dem Kosovo", FZ Nr. 22, September 1998, 889.

das den Flüchtlingen die notwendigsten Hilfsgüter zur Verfügung stellen soll. Gleichzeitig beschloß das Parlament, einen elfköpfigen Ad hoc-Ausschuß zur Überwachung der Durchführung dieses Hilfsprogramms zu schaffen. Der drei Tage später gefaßte zweite Beschluß hat die Zusammensetzung des Ad hoc-Ausschusses zum Gegenstand. Allerdings konnten nur sieben der insgesamt elf zu vergebenden Mandate auch verteilt werden. Die vier vakanten Sitze sind für Abgeordnete der Opposition, insbesondere der Demokratischen Partei von Ex-Präsident Berisha, vorgesehen. Seit dem Sturz Berishas 1997 betreiben dieser und die Demokratische Partei jedoch einen Totalboykott der neuen Regierung unter Ministerpräsident Majko, der sich unter anderem darin äußert, daß die Partei sich parlamentarischer Mitarbeit enthält. Der Boykott der Opposition hat die Besetzung der vier Sitze in dem parlamentarischen Ad hoc-Ausschuß verhindert, kann jedoch nicht die Arbeit dieses Gremiums aufhalten.

Über die geschilderten Vorschriften hinaus ermöglicht es Art. 24 StAngG heute staatenlosen Emigranten, die albanische Staatsangehörigkeit wieder zu beantragen, ohne daß weitere Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Diese Vorschrift ist als eine Art Wiedergutmachung an die Verfolgten des Kommunismus zu sehen, die bis heute nicht in einem anderen Staat haben Fuß fassen können. Wie viele Personen die Voraussetzungen dieser Vorschrift erfüllen, ist ungewiß. Die Zahl dürfte jedoch sehr niedrig liegen.

X. Schlußbetrachtung

Die beschriebenen Gesetzgebungsakte enthalten notwendige Regelungen für Teilaspekte der Teilnahme Albaniens am völkerrechtlichen Verkehr. Mit ihrer Tendenz, völkerrechtliche Regeln sowie zahlreiche Einzelheiten und Details in ihre Regelung mit einzubeziehen, entsprechen sie dem Entwicklungsstand der Rechtskultur in Albanien und können einen erzieherischen Beitrag zur Steigerung dieses Standards leisten. Überhaupt bieten die Präzisierungen, die durch die neue Gesetzeslage erreicht werden, die Möglichkeit, die Professionalität des auswärtigen Dienstes und des Verkehrs mit dem Ausland zu steigern.

Hervorzuheben ist hier zunächst die Verfassung. Sie hat für eine genauere Abgrenzung der Zuständigkeiten der obersten Verfassungsorgane, insbesondere im Verhältnis zwischen Präsident einerseits und Regierung/Parlament andererseits, gesorgt. Ob diese Vorschriften auch in einer Krise wie in dem Konflikt zwischen Präsident Berisha und dem Parlament bestehen können, muß die Praxis zeigen.

Ein weiterer zentraler Aspekt ist das öffentliche Personalwesen, das auch erstmals in der Verfassung in einem Artikel Erwähnung findet. Hier sind die rechtsstaatlichen Grundlagen gelegt, aber es mangelt noch an einer entsprechenden Umsetzung. Dies betrifft nicht nur den öffentlichen Dienst, sondern zahlreiche Rechtsgebiete in Albanien, deren Regelung – oft dank ausländischer Beratungshilfe – durchaus auf der Höhe der Zeit ist, deren Durchführung aber an den bisweilen reichlich archaischen, durch den Isolationismus des Hoxha-Regimes zusätzlich deformierten Sozialstrukturen scheitert.

Die Hilflosigkeit des kleinen und unterentwickelten Albaniens gegenüber der serbischen Aggression gegen die Landsleute im Kosovo und gegen die eigenen Grenzen spiegelt sich in den Hilferufen an das Ausland wider. Hier spricht echte Not.

Insgesamt läßt sich festhalten, daß Albanien durch die neuen Gesetze über die auswärtigen Beziehungen auf dem Weg in Richtung staatliche Normalität wieder ein Stück vorangekommen ist. Noch aber bedrohen die Unterentwicklung und Auflösungserscheinungen im Inneren sowie die ungelöste nationale Frage in den Außenbeziehungen den Erfolg dieser Bemühungen.

Summary⁸¹

The New Law of Foreign Relations in Albania

Albania is the most backward country in Europe. Centuries of Turkish reign isolated the country from the progress of European culture, and when it finally became independent in 1912, archaic social structures and later the Italian occupation prevented the formation of a modern nation and a modern statehood. After the war, the (even for Communist standards) extremely isolationist regime under Enver Hoxha forbade all contacts with the outside world. National unity, national independence and social justice – which had been the dream of the Albanian national movement since its emergence – were the goals that justified the complete isolation of the country and its population. In legal terms, this isolation was enshrined in a constitution that was unusually hostile towards foreign contacts in all possible fields.

When Communism came to an end in Albania in 1991, the economy collapsed, and the country and its population were close to a moral bankruptcy. State power imploded several times: the latest example occurred in 1997 after the collapse of the pyramid companies. In spite of all these difficulties, the authorities and the people tried and still try to (re-)construct normal conditions, to establish a functioning state apparatus and the basis of a national economy.

One very important aspect of this reconstruction is the creation of professional foreign relations and of a law able to support this endeavour. Foreign relations are important in two respects: First, both the Albanian state and the Albanian economy are so weak that they are not able to survive without foreign help. This help has to be acquired and channelled in a way that impairs Albanian sovereignty as little as possible. Second, the Albanian national question still is unsolved, and the violence of the Milošević regime against the Albanian population in the Kosovo put the Albanian question back on the European agenda. The Albanian state feels a strong solidarity with the Kosovar Albanians – without wishing to incorporate their territory – but is much too weak to give them any assistance or even to cope with the refugees from the Kosovo. All the Albanian state can do is to try to

⁸¹ Summary by the author.

acquire international assistance for the Kosovarians. Without the outside world, neither can the Albanian statehood be maintained, nor can the problem of the Kosovo and the Albanian question at large be solved. For this reason, the states abroad play a vital role in all political strategies in Albania, and Albania needs a functioning infrastructure in order to make the best of the foreign relations for the country and to try to avoid the complete loss of sovereignty which is still very much dreaded.

In the field of law, several acts of Parliament reformed the law of foreign relations or introduced a regulation of various questions for the first time in Albanian legal history. This legislative reform package was crowned by the new constitution which was adopted by Parliament on October 21, 1998, and approved in a national referendum on November 22, 1998. This new constitution replaces the post-Communist interim constitution of 1991. It was drafted with considerable assistance from European and American institutions and is on the whole a coherent and modern basic law.

In the relations between domestic and international law, the new constitution is more open towards international influences than its predecessors were, but it still does not accept the direct effect of international law in the domestic sphere. Instead, art. 5 obliges all state organs to apply the international law binding upon the Republic of Albania. Furthermore, art. 17 para. 2 forbids limitations of basic rights that exceed the limitations contained in the European Convention on Human Rights.

Unlike the interim constitution, the new basic law distributes the powers for foreign contacts in a coherent manner appropriate for the parliamentary democracy that Albania purports to be. The central role is played by the Government: it is responsible for the shaping and the administration of foreign policy. The strong President that Berisha was under the interim constitution was reduced to a more or less powerless ornamental head of state, as is common in many European parliamentary democracies. Parliament's say in foreign relations is limited to legislative functions such as the ratification of important international agreements. Local authorities may entertain relations with foreign local authorities, but the law contains certain restrictions. The Constitutional Court controls whether international agreements not yet ratified are in compliance with the constitution and whether acts of parliament or other norms are in compliance with the constitution or ratified international agreements. A recent amendment of the constitutional court act clarified the competences of Albania's highest court in these matters.

The acts on the foreign service and on the conclusion of international treaties were both adopted before the new constitution, but their provisions take into account the balance of power provided for in the new basic law. The act on the foreign service is complemented by the act on consular tasks. All these acts create the basis for the conduct of foreign relations according to the standards of modern European statehood including principles such as parliamentary democracy or the rule of law. They contain very detailed rules which one would not expect to be included in an act of parliament but much rather in a text-book for students of diplomacy, but given the underdeveloped legal culture in general and the underdeveloped culture of foreign relations in special, these details have to be regulated in order to enhance the professional standards. In some points such as the complete monopoly of the foreign service for all state contacts with the outside world, the traditional mistrust towards foreign states continues, but on the whole the acts meet the needs of a modern foreign administration on the legal plane. It is questionable, however, whether they will be able to cope with the gravest problem within the public services and especially in the

foreign service, i.e. a paternalistic system of assigning posts to the relatives or clients of the person in power and not to the most qualified applicant.

The new act on nationality, the act on the use of the air space, and the Parliament's resolutions on Kosovo are further legal acts with a certain relevance to foreign relations. The air space act allows the entry of foreign military aircraft into the Albanian air space; under the new constitution – which is more open to the presence of foreign armed forces on Albanian territory – the constitutional objections that were valid when the act was passed under the old constitution have ceased to hold. In its Kosovo declarations, the Albanian parliament calls upon the world, especially the Western world, to stop the genocide against the Kosovar Albanians and the destabilisation of the entire region by the Milošević regime. The nationality act replaces the old law that may have been appropriate for a country in total isolation, but not for a modern European state, and helps with its mostly up-to-date regulations to integrate the numerous refugees from Kosovo.

On the whole the new constitution and the other acts concerning the field of foreign relations are an important step towards a modern legal system. It remains to be seen whether practice will be able to follow this lead in the foreseeable future.