

Franz Vranitzky

Die OSZE-Präsenz in Albanien

Die Lage in Albanien im Jahr 1997 stellte die neu geschaffene OSZE-Präsenz vor eine gewaltige Aufgabe. Zu Beginn des Jahres sah sich das lange Zeit isolierte Balkanland, ein neu aufgenommenes Mitglied der OSZE und des Europarats, in eine Krise schlittern. Friedliche Proteste schlugen in Gewalt um, die staatlichen Sicherheitseinrichtungen verloren die Kontrolle über die Situation, und in vielen Regionen des Landes funktionierten Armee und Polizei nicht mehr. Militärdepots wurden ausgeraubt, Regierungsgebäude geplündert. In einigen Gegenden, insbesondere im Süden, traten "Rettungskomitees" auf, die den Rücktritt des Präsidenten forderten, den sie für den Zusammenbruch der Pyramidensysteme verantwortlich machten. Den Übergriffen auf staatliche Einrichtungen folgte ein sprunghafter Anstieg der Kriminalität. Viele albanische Bürger flohen nach Italien oder Griechenland, Ausländer wurden evakuiert. Kurz, die Regierung hatte die Kontrolle über das Land verloren.

Am 9. März einigten sich die wichtigsten politischen Parteien darauf, eine parteiübergreifende Regierung der nationalen Versöhnung zu bilden, um Bedingungen für Neuwahlen zu schaffen. Die OSZE reagierte auf die Krise, indem sie der Bitte der albanischen Regierung stattgab, ihr bei der Vorbereitung dieser Wahlen zu helfen, und beschloß am 27. März, zu diesem Zweck eine Präsenz in Albanien einzurichten. Kurz darauf, am 28. März, ermächtigte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eine an sich nicht näher definierte Gruppe von Ländern unter der Führung Italiens, eine multinationale Schutztruppe (Multinational Protection Force, MPF) aufzustellen, die die sichere und schnelle Auslieferung humanitärer Hilfe sicherstellen sollte. Die MPF wurde auch damit beauftragt, ein sicheres Umfeld für die internationalen Organisationen zu schaffen, damit sie ihre Aufgaben in Albanien erfüllen konnten. Die 7.000 Mann starke Truppe aus elf Nationen, die Mitte April in Tirana eintraf, beruhigte die albanische Bevölkerung psychologisch und ermöglichte zudem die von der OSZE geleitete Wahlhilfe und -beobachtung. Insgesamt trug sie wesentlich dazu bei, die politischen Verhältnisse zu beruhigen, dennoch mußte die Präsenz viel Zeit für die Vermittlung zwischen den verschiedenen albanischen Parteien aufwenden. Als damaliger Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für Albanien spielte ich eine Schlüsselrolle dabei, die Beteiligung dieser Parteien in vollem Umfang und die darauf folgende ordnungsgemäße Durchführung der Wahlen sicherzustellen. Ich erreichte dies dadurch, daß ich zwischen den in der Regierung der nationalen Versöhnung vertretenen Parteien zunächst eine Übereinkunft vermittelte, in der sie sich

verpflichteten, bis Ende Juni Wahlen abzuhalten. Später, als die Demokratische Partei ihre Mehrheit im Parlament benutzte, um ihren eigenen Entwurf eines Wahlgesetzes zu verabschieden, setzte ich erfolgreich alles daran, die anderen Parteien von einem Wahlboykott abzuhalten.

Die Bedingungen, unter denen die Wahlen stattfanden, waren alles andere als ideal. Die politische Spannung blieb hoch und stieg mit dem Näherrücken des Wahltages noch an. In großen Teilen Albaniens konnten sich die internationalen Beobachter nur mit einer Militäreskorte bewegen. Die technischen Vorbereitungen fielen hinter den Zeitplan zurück und entsprachen nicht einmal dem Durchschnitt der internationalen Standards. Trotzdem gelang es dank gewaltiger Anstrengungen sowohl der internationalen Gemeinschaft als auch der albanischen Behörden, den Zeitplan einzuhalten. Demgemäß fanden am 29. Juni Wahlen statt, die so reibungslos, wie es unter den schwierigen Umständen eben möglich war, abliefen. Die Ergebnisse wurden von den größeren politischen Parteien als echter Ausdruck des Willens des albanischen Volkes akzeptiert, das unzweideutig nach einem Regierungswechsel verlangte.

Von Bedeutung war auch, daß die wichtigsten internationalen Akteure, einschließlich der größeren europäischen Institutionen, zu einer gemeinsamen Stellungnahme zur Bewertung der Wahlen fanden und dabei mit einer Stimme sprachen.

Die Wahlen von 1997 waren jedoch nur der erste Schritt in einem langen Prozeß des Wiederaufbaus der demokratischen Institutionen und der Wirtschaft Albaniens. Die neue Koalitionsregierung unter der Führung der Sozialistischen Partei stand vor der gewaltigen Aufgabe, das Vertrauen des Volkes in den Staat zurückzuerlangen und das Land von Grund auf wiederaufzubauen. Das bedeutete, daß man sowohl kurzfristige, für jedermann deutlich sichtbare Projekte als auch substantielle, langfristige finanzielle und technische Hilfe benötigte. In diesem Prozeß wurden die Weltbank, der Internationale Währungsfonds und die EU zu ebenso wichtigen Akteuren wie Albaniens traditionelle bilaterale Partner, einschließlich deren privater Unternehmen. Die gespannte Sicherheitslage - die Kriminalität stieg steil an, rund 700.000 Handfeuerwaffen waren in illegalem Besitz - behinderte die schnelle wirtschaftliche Erholung. Dennoch hat die internationale Gemeinschaft schrittweise das vor dem März 1997 bestehende Tätigkeitsniveau wieder erreicht; sie hat Hilfsprojekte gestartet, nimmt alte Verbindungen und Beziehungen wieder auf und erkundet neue Möglichkeiten.

Nach den Wahlen nahm die OSZE-Präsenz - neben der Hilfestellung bei der Ordnung der Beziehungen des Landes zur Gebergemeinschaft - enge Beziehungen zu ihren zahlreichen und verschiedenen albanischen Partnern auf, um den gesellschaftlichen und politischen Dialog zu ermutigen und demokratische Werte und Kultur im Lande zu stärken.

Sowohl die wichtigste Regierungs- als auch die bedeutendste Oppositionspartei hielten jedoch an einer grundsätzlich kompromißfeindlichen und antagonistischen Einstellung zueinander fest. Das läßt die Versöhnung eher zu einer fernen Erwartung als zur Realität werden. Dieses gegenseitige Mißtrauen und die Weigerung, parlamentarische Ergebnisse (und eine loyale Oppositionsrolle) zu akzeptieren, führte nach einer Reihe politischer Vorfälle zum Boykott des Parlaments seitens der Demokratischen Partei.

Die labile Situation hatte zur Folge, daß die OSZE-Präsenz der prekären politischen Lage Albaniens, welche die Bemühungen, das Land zur völligen Normalität zurückzuführen, zu gefährden drohte, besondere Beachtung schenken mußte. Die Präsenz wurde wiederholt gebeten, als ehrlicher Makler tätig zu werden. Meinungsverschiedenheiten, die in jedem normal funktionierenden politischen System von den konkurrierenden Parteien durch Kompromisse gelöst werden, wurden statt dessen oftmals der OSZE zur Lösung vorgelegt. Da die Präsenz in ganz Albanien hoch geachtet und wohlwollend aufgenommen wird und im Norden und im Süden des Landes Außenstellen eingerichtet hat, nutzt sie jede Möglichkeit, als Schlichter aufzutreten, den Dialog zu erleichtern und Vermittlung anzubieten. Darüber hinaus hat die Präsenz in Reaktion auf diesbezügliche Anfragen und Erwartungen eine Reihe langfristiger Maßnahmen im Bereich der "menschlichen Dimension" entwickelt. Sie war in erheblichem Maße an der Ausarbeitung einer neuen Verfassung und der Förderung der Rechtsstaatlichkeit beteiligt. Sie beschäftigte sich mit nichtstaatlichen Organisationen und den Medien und bot einen Rahmen für die Koordination der internationalen Hilfe.

Die Ankunft des ersten OSZE-Botschafters in Albanien, Daan Everts, Mitte Dezember 1997, unterstrich die Bedeutung der OSZE-Präsenz in diesem Land und gab den Aktivitäten der Organisation neuen Schwung. Auf der Grundlage der guten Kontakte mit allen politischen Kräften des Landes vermittelte Botschafter Everts erfolgreich ein Ende des Hungerstreiks von Richtern und ehemaligen politischen Gefangenen, die legislative Änderungen forderten. Er unternahm ebenfalls eine Reihe von Initiativen mit dem Ziel, die oppositionelle Demokratische Partei ins Parlament zurückzubringen, und ermutigte sie, an dem wichtigen Prozeß der Ausarbeitung der Verfassung teilzunehmen.

Im Januar 1998 baten die Ko-Vorsitzenden des Parlamentsausschusses, der für den Entwurf und die Aushandlung einer neuen Verfassung für Albanien verantwortlich ist, um Unterstützung. Daraufhin lud die Präsenz eine parteiübergreifende Delegation aus sieben ranghohen Mitgliedern der Parlamentarischen Versammlungen der OSZE und des Europarats sowie des Europäischen Parlaments ein, Mittel und Wege aus der Sackgasse zu finden, den zum Stillstand gekommenen Prozeß der Ausarbeitung der Verfassung wieder in Ordnung zu bringen. Diese Delegation bekräftigte einhellig die

Legitimität der Wahlen vom Juni 1997 und des in Funktion befindlichen Parlaments und wies die Zulässigkeit aller Forderungen nach vorgezogenen Neuwahlen zurück. Die Delegation betonte ebenso, daß eine neue Verfassung als Basis für politische Stabilität und für die Aufrechterhaltung der internationalen Unterstützung für Albanien notwendig sei; des weiteren erkannte sie die Verfassungskommission des Parlaments als das rechtmäßige Gremium für die Ausarbeitung der neuen Verfassung an. Schließlich wurden die Parteien dazu gedrängt, sich konstruktiv an der Arbeit der Kommission zu beteiligen. Die Erklärung der Delegation, in der die Demokratische Partei aufgerufen wurde, ihren Parlamentsboykott zu beenden, wurde zu einem Fixpunkt in der albanischen Politik, da sie sowohl von der Regierungskoalition als auch von der Opposition begrüßt wurde. Vor dem Hintergrund der drängenden Kosovo-Krise kehrte die Demokratische Partei am 9. März 1998 in das Parlament zurück. Sie beteiligte sich jedoch nicht an der parlamentarischen Verfassungskommission, da sie ein gesondertes außerparlamentarisches Gremium (eine verfassungsgebende Versammlung) vorzog und auf einem anders strukturierten Ausschuß bestand.

Im Einklang mit dem Vorschlag der tri-parlamentarischen Delegation initiierte und organisierte die OSZE-Präsenz ein systematisches multiinstitutionelles und multinationales Programm zur Beobachtung parlamentarischer Verfahrensweisen. Die Präsenz gibt alle zwei Wochen Parlamentsberichte heraus, die sie an die politischen Parteien und die Vertreter internationaler Organisationen sowie an Diplomaten verteilt. Diese Berichte hatten eine positive Wirkung auf das allgemeine Verhalten der parlamentarischen Vertreter und haben die Arbeit des Parlaments günstig beeinflußt. Die Präsenz fand auch Geldgeber, die das Parlament mit technischer Ausrüstung und bei der Ausbildung von Parlamentsangestellten unterstützten.

Am 29. und 30. Juni 1998 besuchte die tri-parlamentarische Delegation Albanien zum zweiten Mal, um die Entwicklung seit ihrer ersten Mission zu beurteilen. Sie begrüßte die Fortschritte auf den vorher erwähnten Gebieten und forderte weitere Schritte zur Demokratisierung des Landes. Die Tatsache, daß die Demokratische Partei am 7. Juli 1998, gerade eine Woche nach dem Besuch, einen zweiten Parlamentsboykott in Szene setzte, war enttäuschend und wurde von der Troika in einer gemeinsamen Stellungnahme nachdrücklich verurteilt.

Ein OSZE-Verwaltungszentrum zur Koordinierung der Hilfsmaßnahmen und Mitwirkung der Öffentlichkeit (Administrative Centre for the Coordination of Assistance and Public Participation, ACCAPP) trägt dazu bei, den Verfassungsprozeß voranzubringen, indem den verschiedenen albanischen Parteien die Möglichkeit einer transparenten und gut informierten öffentlichen Diskussion über die dringend benötigte Verfassung geboten wird. Die Präsenz spielt eine Schlüsselrolle in diesem

gesellschaftlichen Informationsprozeß und erleichtert internationale wie nationale Beiträge zum Prozeß der Ausarbeitung der Verfassung. Ein landesweites Referendum über die neue Verfassung wird voraussichtlich Ende 1998 stattfinden.

Um ihre Unterstützungskapazität bei der Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit in Albanien zu erweitern, eröffnete die OSZE-Präsenz in der ersten Hälfte des Jahres 1998 ihr *Office of the Legal Counsellor* (LCO). Das LCO dient als juristischer Beraterstab, der kurzfristig Analysen rechtlicher Konfliktfälle erarbeitet. Es trägt dazu bei, die Rechtshilfebemühungen in Albanien zu koordinieren, und leistet für eine Vielzahl von Projekten direkte technische Rechtshilfe an Albanien. Das LCO hat Fragen in Zusammenhang mit dem Verfassungsgericht, mit kommunalen Gremien, kommunalen und gesamtstaatlichen Wahlgesetzen und andere wichtige juristische Fragestellungen untersucht. Es hat die Unterstützung der OSZE bzw. des BDIMR bei der Entwicklung der Institution eines Ombudsmannes und bei der Juristenausbildung erleichtert. Zur Förderung seiner Koordinierungsrolle hat das LCO gesonderte Gruppen ins Leben gerufen, die zu Fragen der Strafrechtsreform, der Institution der Ombudsleute und rechtlicher bzw. sozialer Hilfseinrichtungen arbeiten. Auch auf dem Gebiet der Minderheitenrechte hat das LCO unmittelbare technische Rechtshilfe geleistet.

Im Rahmen ihrer wahlbezogenen Aktivitäten führt die Präsenz eine Reihe von Pilotprojekten durch, welche die Schaffung eines Einwohnermelderegisters nach einem neuen System zum Ziel haben. Zweck dieser Bemühungen ist es, dazu beizutragen, eine genaue und verlässliche Basis für Wählerverzeichnisse zu schaffen. Um die Vorbereitung eines Vorschlags zur internationalen Finanzierung eines landesweiten Einwohnermeldewesens zu überwachen, wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet. Wenn die Datenbasis des neuen Einwohnermelderegisters einmal errichtet ist, kann sie zur alleinigen Grundlage aller Wählerverzeichnisse werden und damit die immer wiederkehrenden Streitigkeiten über die Genauigkeit der Wählerlisten beenden.

Die Präsenz in Albanien hat die Vorbereitung und den Wahlkampf im Vorfeld der kommunalen Nachwahlen im Juni 1998 bewertet. Die Kompromißformel von Botschafter Everts, die den Oppositionsparteien mehr Sendezeit im staatlichen Fernsehen zusprach, verhinderte sogar einen Wahlboykott der Demokratischen Partei. Für diese Wahlen organisierte die Präsenz Bewertungsteams, die aus Vertretern der internationalen Gemeinschaft in Albanien bestanden. Zusammen mit dem Europarat, der eigene Beobachtergruppen stellte, gab die OSZE eine gemeinsame Erklärung ab, welche die Wahl als "eine wesentliche Verbesserung gegenüber den Parlamentswahlen von 1997" bewertete und sie "einen soliden Schritt hin zur Konsolidierung der Demokratie in Albanien" nannte.

Beim wirtschaftlichen Wiederaufbau, dem so offensichtlich Priorität zukommt, leistet die Präsenz ihren Beitrag durch die Koordinierung der internationalen Unterstützungsbemühungen. Sie veranstaltete eine Reihe von Gebertreffen, sowohl auf allgemeiner Ebene als auch sektoral für Notfallhilfe, Verfassungsfragen, Ombudsleute etc. Sie hat besondere Anstrengungen unternommen, um die Koordinierungsfähigkeit der albanischen Regierung zu fördern, u.a. durch direkte Beratung und Unterstützung des die Hilfsmaßnahmen koordinierenden Ministeriums sowie für dessen Projektdatenbank und Managementinformationssystem. Als Teil ihrer Verbindungsfunktion half die Präsenz verschiedenen Geberländern, die über keine örtliche Vertretung verfügen, Gelder in spezifische Projekte zu leiten.

In gleicher Weise unterstützte die Präsenz inländische Bemühungen zur Entwicklung des privaten Sektors. Zusammen mit einheimischen Unternehmen organisierte sie in Vlora und Shkodra Seminare zur Investitionsförderung, um auf die wirtschaftlichen Möglichkeiten außerhalb der Hauptstadt Tirana aufmerksam zu machen.

Die Präsenz konzentriert ihre NGO-bezogenen Tätigkeiten, indem sie sich - als Teil ihres flexiblen Koordinationsrahmens - an den Aktivitäten der Geberorganisationen selbst beteiligt. Sie erleichtert die Entwicklung von NGO-Netzwerken in den vorrangigen Arbeitsfeldern der Präsenz: Menschenrechte, Medien und Demokratisierung. Konkret geschieht dies zum Teil durch regelmäßige Treffen, bei denen Fortschritte überprüft sowie Engpässe und Schwachstellen jeder Art im Verhältnis zwischen Gebern und Regierung angesprochen werden sollen, welche die Umsetzung der verschiedenen sozialen bzw. ökonomischen Programme und Projekte betreffen.

In Reaktion auf die gespannte Lage im Kosovo erweiterte der Ständige Rat im März 1998 das Mandat der OSZE-Präsenz um die Überwachung der Grenze zwischen Albanien und dem Kosovo. Daraufhin wurden im Nordosten Albaniens fünf neue Außenstellen eröffnet. Mitte 1998 waren bereits 24 Beobachter aus verschiedenen Ländern im Einsatz; es ist vorgesehen, die Gruppe bis auf 30 Beobachter aufzustocken. Ein Koordinationszentrum in Tirana unterstützt diese Außenstellen in operativer und logistischer Hinsicht und stellt täglich deren Berichte zusammen und wertet sie aus. Neben diesen Überwachungs- und Berichtspflichten erleichtern die Außenstellen die internationalen Unterstützungsbemühungen, unterrichten hochrangige politische Entscheidungsträger, engagieren sich bei der politischen Vermittlung auf lokaler Ebene und unterstützen die Regierung bei der Verbesserung der Koordination der Hilfsaktivitäten. Die Grenzbeobachter arbeiten unter schwierigen, manchmal gefährlichen Bedingungen, aber ihre Berichte sind hoch geschätzt und dienen als unparteiische und genaue Bewertung der Realitäten in einer sehr komplexen und ernsten Situation.

Die Präsenz wird weiterhin sorgfältig die Lage im Kosovo beobachten, zahlreiche andere Prioritäten verdienen jedoch die gleiche Aufmerksamkeit. Die unbefriedigende Situation bezüglich Recht und Ordnung, die notwendige Verminderung der im privaten Besitz befindlichen Waffen, Korruption, hohe Arbeitslosigkeit und die daraus folgenden sozialen Probleme stellen nur einige der Fragen dar, denen man sich zuwenden muß; ebenso bleibt die Unterstützung des wirtschaftlichen Wiederaufbaus vorrangig. Von zentraler Bedeutung ist, daß die internationale Gemeinschaft, deren unerläßlicher verlängerter Arm die Präsenz ist, ihre Anstrengungen fortsetzt, um sicherzustellen, daß sich die Situation vom Februar 1997 nicht noch einmal wiederholen kann. Albanien ist an einem kritischen Zeitpunkt seiner Geschichte angelangt; es versucht, sich von einer langen, dunklen Periode diktatorischer Herrschaft zu lösen und sich zu einer selbständigen parlamentarischen und rechtsstaatlichen Demokratie zu entwickeln, die gut in die euro-atlantische Gemeinschaft integriert ist.

