

Juliane Markard/Jens Narten

Demokratieförderung durch internationale Wahlbeobachtung: die Wahlbeobachtungsmission des BDIMR in Albanien¹

Am 3. Juli 2005 fanden in Albanien Parlamentswahlen unter internationaler Beobachtung durch das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE statt. Ziel der Wahlbeobachtung war es, möglichst landesweit die Einhaltung internationaler Standards für freie, faire und demokratische Wahlen zu überprüfen, zu der sich die Republik Albanien im Rahmen der OSZE (damals KSZE) durch die Unterzeichnung des Kopenhagener Dokuments von 1990 politisch verpflichtet hat.² Mit der Entsendung einer internationalen Wahlbeobachtungsmission leistete das BDIMR einen weiteren Beitrag zum Demokratisierungsprozess der stark polarisierten politischen Kultur Albaniens, die von andauernden und intensiven Machtkämpfen der beiden größten Parteien geprägt ist. Die Entwicklung Albaniens zu einer rechtsstaatlichen Demokratie war in der Vergangenheit immer wieder von starken politischen und gesellschaftlichen Erschütterungen gekennzeichnet, die das Land zeitweise an den Rand des Zusammenbruchs gebracht hatten.

Prekärer Demokratisierungsprozess in Albanien

Nach der Auflösung des Einparteienregimes der kommunistischen Arbeitspartei im Jahre 1991 geriet Albanien in einen turbulenten Transformationsprozess. Zwar konnte die aus der Arbeitspartei hervorgegangene Sozialistische Partei (SP) die ersten freien Wahlen im Jahr 1991 gewinnen und den Präsidenten Ramiz Alia sowie die Regierung unter Fatos Nano stellen; nach massiven antikommunistischen Demonstrationen, umfangreichen Flüchtlingsbewegungen nach Italien und landesweiten Lebensmittelplünderungen kam es jedoch nur kurze Zeit später zur Bildung einer Allparteienregierung unter Einbeziehung der Oppositionsparteien, allen voran der Demokratischen Partei (DP) unter Sali Berisha. 1992 fanden vorgezogene Parlamentswahlen statt, aus denen die DP als neue Regierungspartei hervorging.

1 Der nachfolgende Artikel gibt allein die Meinung der Autoren wieder und stellt keine offizielle Stellungnahme der im Text erwähnten Organisationen oder Missionen dar.

2 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE. Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. H.1, Abschnitte 6-8.

Auf Betreiben des neu gewählten Präsidenten Berisha kam es in den Jahren 1992 bis 1996 zu einer Welle von Verhaftungen und Prozessen gegen ehemalige kommunistische Funktionäre, die zunehmend den Charakter politischer Säuberungsaktionen gegen die SP annahm; u.a. wurden auch Nano und Alia zu langjährigen Haftstrafen verurteilt. Aufgrund der repressiven Politik der regierenden DP und infolge des gescheiterten Versuchs Berishas, seine Vollmachten als Präsident per Verfassungsreferendum auszuweiten, kam es vermehrt zu Parteiabspaltungen von der DP sowie zu mehrfachen Kabinettsumbildungen. Im Vorfeld der Parlamentswahlen von 1996 wurde insgesamt 50 Oppositionspolitikern von einer Regierungskommission die Kandidatur verweigert. Zugleich wurde ein neues Wahlgesetz verabschiedet, das kleinere Oppositionsparteien erheblich benachteiligte. Die faire Durchführung der Wahlen von 1996, die allerdings von der Opposition boykottiert wurden und aus denen die DP unter Berisha erneut als Sieger hervorging, wurde vom BDIMR in Zweifel gezogen. Ein gemeinsames Ersuchen von OSZE und Europarat, die Wahlen unter internationaler Beobachtung zu wiederholen, lehnte Berisha ab.

Die politische Glaubwürdigkeit der Regierung Berisha zerfiel 1997 gänzlich nach einem landesweiten Anlagenbetrug, den so genannten Pyramidengeschäften, durch die etwa ein Drittel der Bevölkerung, verlockt von hohen Renditen, die u.a. von Regierungsvertretern versprochen worden waren, fast sein gesamtes Privatvermögen verloren hatte. Die Regierung Berisha stand hierbei im Verdacht, sich persönlich bereichert zu haben und in umfangreiche Geldwäschegeschäfte verwickelt gewesen zu sein.³

Albanien stand nach dem Zusammenbruch der Pyramidengeschäfte am Rande eines Bürgerkriegs, nachdem die aufgebrachte Bevölkerung Waffenarsenale des Militärs geplündert und die Regierung die Kontrolle über weite Landesteile, zeitweise auch über Teile der Hauptstadt Tirana, verloren hatte. Zur Wiederherstellung der staatlichen Ordnung ersuchte Berisha daraufhin die internationale Gemeinschaft um die Stationierung einer Militär- und Polizeitruppe, die – versehen mit einem Mandat des VN-Sicherheitsrats – zeitweise 7.000 Mann umfasste. In dieser gesellschaftlich und politisch chaotischen Situation, in der u.a. ein Attentat auf Berisha verübt wurde, kam der OSZE bzw. dem BDIMR 1997 die schwierige Aufgabe zu, die Durchführung der Parlamentswahlen mit ca. 500 internationalen Wahlbeobachtern zu überwachen. Aus diesen Wahlen ging die oppositionelle SP unter Fatos Nano, der zuvor von seinen Anhängern aus der Haft befreit und von Berisha amnestiert worden war, als Sieger hervor und erhielt in Koalition mit kleineren Parteien etwa zwei Drittel der Parlamentsmandate. Die politische Repression wurde 1998 unter der Regierung Nano unvermindert fortgesetzt: Unter geänderten

3 Zum Problem der Geldwäsche und möglicher Verstrickung der Regierung als endemisches Problem in Albanien vgl. Helen Santiago Fink/Sebastian Baumeister/Ledia Muco, Geldwäsche: Der Fall Albanien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2004, Baden-Baden 2004, S. 445-460, hier S. 452 ff.

Vorzeichen richtete sie sich nunmehr gegen Mitglieder der DP, die die Mitarbeit im Parlament weitgehend boykottierte. Nachdem führende DP-Funktionäre verhaftet worden waren und der DP-Vizepräsident Azem Hajdari einem Mordanschlag zum Opfer gefallen war, rief Berisha zum Sturz der Regierung und zur Besetzung des Parlaments auf. Die Regierung Nano musste in der Folge der Ereignisse ihren Rücktritt erklären. Aus den Reihen der SP wurde Pandeli Majko als neuer Premierminister vereidigt; außerdem wurde eine neue Verfassung zur Volksabstimmung gestellt, die im November 1998 in Kraft trat.

Im Zuge des Kosovokonflikts kam es 1998/99 im Norden des Landes zu einem Machtzuwachs für die DP. Von hier aus operierte die kosovarische UÇK, die im Verdacht stand, unter Mitwirkung von Parteifunktionären der DP Waffen aus den 1997 geplünderten Militärarsenalen erhalten zu haben. Etwa eine halbe Million kosovarischer Flüchtlinge verschärften im Verlaufe des Krieges die ohnehin angespannte innenpolitische Lage Albanien.

Majko trat 1999 infolge seiner Niederlage gegen Nano bei der Wahl zum Parteivorsitz als Regierungschef zurück. Neuer Premierminister wurde Majkos bisheriger Stellvertreter Ilir Meta. Die im Jahr 2001 durchgeführten Wahlen bezeichnete das BDIMR als einen Fortschritt gegenüber früheren Wahlen, bemerkte jedoch, dass sie noch nicht vollständig internationalen Standards entsprochen hätten.⁴ Die SP-geführte Koalitionsregierung unter Meta wurde durch die Wahlen im Amt bestätigt. Im Jahr 2002 wurde der als reformfreudig bekannte Meta als Premierminister nach einem internen Machtkampf innerhalb der SP auf Betreiben des traditionalistischen Flügels um Nano abgesetzt. Als Kompromisskandidat beider Parteiflügel wurde daraufhin Majko erneut für kurze Zeit in dieses Amt gewählt. Nanos längerfristige Machtübernahme gelang schließlich durch eine Vereinbarung mit seinem langjährigen politischen Gegner Berisha: Im Juli 2002 wird der Berisha nahestehende, offiziell parteilose Ex-General Alfred Moisiu vom Parlament zum Präsidenten gewählt und Fatos Nano (u.a. mit den Stimmen der DP) im Gegenzug zum neuen Premierminister. Das kooperativere Verhältnis zwischen SP und DP ermöglichte es Albanien nun, im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses in Verhandlungen mit der EU einzutreten. Allerdings brachten die Kommunalwahlen im Oktober 2003, nach denen die DP der Regierungspartei Wahlmanipulation vorwarf und die Revidierung zahlreicher Auszählungsergebnisse erwirken konnte, erneute Spannungen mit sich. Auf Parlamentsebene gelang es der Regierung Nano jedoch, ihre Macht zu konsolidieren und sich bis zu den Wahlen 2005 im Amt zu halten. Ilir Meta sowie weitere SP-Mitglieder spalteten sich 2004 von der SP ab und gründeten eine neue Partei, die Sozialistische Bewegung für Integration (*Levizja Socialiste per Integrim*, LSI), die bis zu den Wahlen im Juli 2005 als drittstärkste Partei im Parlament vertreten war.

4 Vgl. OSZE/BDIMR, Republic of Albania, Parliamentary Elections, 24 June-19 August 2001, Final Report, Warschau, 11. Oktober 2001.

Die Parlamentswahlen des Jahres 2005 sind daher nicht nur vor dem Hintergrund der turbulenten politischen Entwicklungen und der fortwährenden Polarisierung zwischen SP und DP zu beurteilen, sondern auch im Hinblick auf die langwierigen parteiinternen Streitigkeiten, vor allem innerhalb der Sozialistischen Partei.

Neues Wahlgesetz und Wählerregistrierung

Nach den gravierenden Unregelmäßigkeiten bei der Durchführung der Parlamentswahlen im Jahr 2001 wurde das als defizitär angesehene Wahlgesetz durch ein neues Wahlgesetz ersetzt, das vom albanischen Parlament 2003 verabschiedet wurde.⁵ Auf Empfehlung eines Expertenteams von OSZE/BDIMR und Europarat⁶ wurde dieses neue Gesetz bis April 2005 inhaltlich ergänzt. Es steht gleichwohl weiterhin in der Kritik, da es die Verfassungsvorgabe unterläuft, nach der die Verteilung der Parlamentsmandate im größtmöglichen Maße proportional zu den landesweiten Stimmenanteilen der Parteien erfolgen soll.⁷ Danach sollen die 40 Zusatzmandate der insgesamt 140 Parlamentssitze so verteilt werden, dass sie die durch das Mehrheitswahlrecht zur Bestimmung der 100 Direktmandate nicht berücksichtigten Stimmen proportional mit einbeziehen. Nach den Bestimmungen des albanischen Wahlgesetzes werden diese 40 Zusatzmandate aber lediglich nach dem proportionalen Anteil der Parteien an den Zweitstimmen verteilt und lassen damit die Stimmanteile der unterlegenen Kandidaten aus der Direktwahl außer Acht.⁸ Zudem erlaubt es den großen Parteien die gesetzlichen Bestimmungen strategisch so zu nutzen, dass sie durch die Aufforderung zum Stimmensplitting zwischen Erst- und Zweitstimme zugunsten verbündeter kleinerer Parteien die Zahl der Mandate ihrer jeweiligen Wahlkoalition erheblich ausweiten können. Diese so genannte „Dushk-Strategie“⁹ benachteiligt kleinere Parteien, die keine politische Allianz mit den großen Parteien, namentlich der SP bzw. der DP, eingegangen sind, und dient allein der parlamentarischen Mehrheitsbeschaffung der großen Parteien. Obwohl diese Strategie formalrechtlich unanfechtbar ist, verfälscht sie doch den eigentlichen Wählerwillen und verstößt gegen das Proportionalitätsgebot der Verfassung.

5 Vgl. Assembly of the Republic of Albania (Hrsg.), The Electoral Code of the Republic of Albania, approved by Law no. 9087, amended by Laws nos. 9297, 9341 and 9371, Tirana 2005.

6 Vgl. ODIHR/Council of Europe, Joint Recommendations on the Electoral Law and the Electoral Administration in Albania, 2 November 2004, Opinion no. 273/2004, CDL-AD (2004)017, Warschau/Straßburg.

7 Vgl. Albanian Constitution. Approved by the Albanian Parliament on 21 October 1998, Artikel 64.2, unter: <http://www.president.al/english/pub/doc/Albanian%20Constitution.pdf>.

8 Vgl. Electoral Code of the Republic of Albania, a.a.O. (Anm. 5), Artikel 65-68.

9 Diese Strategie ist benannt nach dem Wahlkreis Dushk, der bei den Parlamentswahlen 2001 auf diese Weise die parlamentarische Mehrheit für die SP sicherte. Zum „Dushk-Phänomen“ vgl. u.a. Altin Raxhimi, A Democratic Upset, in: Albanian Daily News, 9.-10. Juli 2005, S. 2 und 11.

Ein weiteres Problem bei der Durchführung der diesjährigen Parlamentswahlen war die Unzulänglichkeit der Wählerlisten. Die Verantwortung für die Wählerregistrierung und die Erstellung neuer Wählerlisten wurde zuvor von der Zentralen Wahlkommission auf die lokalen Regierungsbehörden übertragen, welche die Aufgabe hatten, die Wählerlisten anhand des Einwohnermelderegisters zu aktualisieren. Diese Listen sollten dann von Angestellten der lokalen Einwohnermeldeämter durch Hausbesuche verifiziert werden, was die Gemeinden vor nahezu unlösbare personelle und terminliche Schwierigkeiten stellte, da viele Wähler nicht ordnungsgemäß gemeldet oder bei den Besuchen nicht anzutreffen waren. Insbesondere die größeren Städte Albaniens verzeichneten in den letzten zehn Jahren aufgrund von Landflucht große informelle Einwohnerzuwächse. Außerdem sind viele Bürger unkontrolliert und in ebenfalls nicht unerheblichem Umfang in EU-Staaten abgewandert. Vor diesem Hintergrund waren die Einwohnerbehörden mit der Erstellung exakter Wählerlisten völlig überfordert, zumal sie für diese schwierige, aber für die Wahlen gleichwohl bedeutende Aufgabe oft nur unzureichend geschult worden waren. Beispielsweise wurden Personen in die Wählerlisten eingetragen, obwohl sie keine ausreichenden Personaldokumente zur Identifikation vorlegen konnten, oder es wurden Fehler bei der Eingabe der Wählerdaten in die Datenbanken gemacht. Die mangelhafte Kennzeichnung und Erfassung von Straßen und Hausnummern erschwerte die ordnungsgemäße Wählerregistrierung zusätzlich. Darüber hinaus stellte die Wählererfassung in illegal erbauten Häuserblöcken bzw. Stadtteilen in Randbezirken der Städte ein weiteres Problem dar, da diese Wähler in den Wählerlisten mit einem einheitlichen Code versehen wurden, der Wahlmanipulationen ermöglichte.¹⁰ Zudem gab es Beschwerden, dass über 1.400 Studenten in Tirana nicht an ihrem Studienort wählen konnten, sondern nur in ihren Heimatorten, oder dass sie gänzlich von der Wählerliste gestrichen waren.¹¹ Die Wählerregistrierung war daher während der gesamten Vorwahlperiode heftig umstritten, nicht zuletzt aufgrund der hohen Anzahl nicht erfasster Wähler, die vor allem in den Städten einen nicht unerheblichen Teil der potenziellen Gesamtwählerschaft ausmachten, sowie wegen der hohen Anzahl doppelter Namenseinträge in die Listen, die zu Befürchtungen Anlass gaben, dass diese Wähler ihre Stimme mehrfach abgeben könnten.

Schließlich wurde die Umsetzung des neuen Wahlgesetzes auch dahingehend kritisiert, dass die Wahlkreise ungleiche Wählerzahlen aufwiesen. In der Regel sollten die Wahlkreise nicht mehr als 25.000 Wahlberechtigte umfassen; letztendlich gab es jedoch Kreise, die mehr als 45.000 Wahlberechtigte auf-

10 Vgl. OSCE Parliamentary Assembly/OSCE/ODIHR/European Parliament/Parliamentary Assembly of the Council of Europe (Hrsg.), International Election Observation Mission, Parliamentary Election, Republic of Albania, 3 July 2005, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Tirana, 4. Juli 2005, S. 6 (im Folgenden zitiert als Statement of Preliminary Findings and Conclusions).

11 Dies obwohl der Anspruch einzelner Studenten auf Registrierung vor Gericht bestätigt worden war; vgl. ebenda., S. 12.

wiesen, andere dagegen kaum mehr als 20.000.¹² Eine weitgehende Gleichverteilung der Wählerschaft auf die Wahlkreise ist aber eine notwendige Voraussetzung, um vor allem bei den Direktmandaten die Gleichwertigkeit einer jeden Stimme zu gewährleisten, was dem universalen Prinzip des *equal suffrage* entspräche und als genereller Grundsatz im albanischen Wahlgesetz festgehalten ist.¹³ Darüber hinaus wurde auch oftmals die empfohlene Anzahl der Wahlberechtigten pro Wahllokal von maximal 1.000 überschritten.

Phasen, Strukturen und Tätigkeitsfelder der BDIMR-Wahlbeobachtungsmission

Die Beobachtung der albanischen Parlamentswahlen durch das BDIMR erfolgte auf Einladung der albanischen Regierung. Im April 2005 entsandte das BDIMR eine aus vier Experten bestehende Bedarfserhebungsmission zur Einschätzung des Vorbereitungsstands der Parlamentswahlen für eine Woche nach Tirana. Ziel der Mission war eine möglichst detaillierte Bestandsaufnahme einschlägiger Problemfelder im Vorfeld der Wahlen, die in eine Empfehlung zur Entsendung einer internationalen BDIMR-Beobachtermission mündete. Die Mitglieder der Bedarfserhebungsmission führten zu diesem Zweck Gespräche mit dem Präsidenten, dem Premierminister, dem Parlamentspräsidenten, Vertretern von Ministerien, Mitgliedern der Zentralen Wahlkommission sowie mit Repräsentanten politischer Parteien und der internationalen Gemeinschaft in Albanien. Die Ergebnisse dieser Gespräche und die Bestandsaufnahme der Wahlvorbereitungen fanden ihren Niederschlag im Abschlussbericht der Bedarfserhebungsmission.¹⁴ In dem Bericht wurde u.a. das albanische Wahlsystem als zu komplex und manipulationsanfällig beschrieben, obwohl mit der Ergänzung des Wahlgesetzes vom 10. Januar 2005 von Regierungsseite Abhilfe geschaffen werden sollte. Kritisiert wurde ebenso der defizitäre Zustand der noch immer unvollständigen Wählerlisten, die teilweise Doppeleinträge und Ungenauigkeiten aufwiesen. Die Schwerpunkte der Wahlbeobachtungsmission des BDIMR ergaben sich dementsprechend aus den Beobachtungen und Empfehlungen des Berichts der Bedarfserhebungsmission.

Die eigentliche Wahlbeobachtungsmission wurde zu Beginn der Vorwahlperiode im Mai 2005 eingerichtet. Sie bestand zunächst aus 14 Mitgliedern des so genannten *Core Teams* und insgesamt 26 Langzeitwahlbeobachtern (*Long Term Observers*, LTOs), die als Zweiertteams in insgesamt zwölf Regionen

12 Vgl. OSCE/ODIHR (Hrsg.), Guide for Short-Term Observers. Republic of Albania, Parliamentary Elections 2005, Tirana, Annex C, S. 86.

13 Vgl. Electoral Code of Albania, a.a.O. (Anm. 5), Artikel 3.5.

14 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Albania, Parliamentary Elections 2005, OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report, 12-16 April 2005, Warschau, 29. April 2005, sowie OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Election Observation Mission to Albania, Parliamentary Elections 2005, Interim Report 1, 17-30 May 2005, Tirana, 6. Juni 2005.

Albanien eingesetzt wurden. Umfangreiche Informationsunterstützung erhielt die Beobachtungsmission von der OSZE-Präsenz in Albanien. Die Hauptaufgaben der LTOs, die für mehrere Wahlkreise zuständig waren, umfassten die Beobachtung und Beurteilung der Arbeit der Kreiswahlkommissionen, des Wahlkampfes in den Gemeinden sowie mutmaßlicher Verstöße gegen das Wahlgesetz. Eine weitere Aufgabe der LTOs bestand in der Aufnahme und Pflege von Kontakten zu den regionalen und lokalen Wahlgremien, Kommunalbehörden, politischen Parteien und ihren Kandidaten sowie zu örtlichen Medien und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Die Wahlbeobachtungsmission veröffentlichte während der Vorwahlperiode zwei Zwischenberichte, in denen sich die Beobachtungen und Einschätzungen der LTOs und des *Core Teams* widerspiegeln. Zudem nahm die organisatorische Koordination von über 400 Kurzzeitwahlbeobachtern (*Short Term Observers*, STOs),¹⁵ die die Wahlbeobachtungsmission kurz vor dem Wahltag und am Wahltag selbst personell verstärkten, einen großen Teil ihrer Arbeitszeit in Anspruch.¹⁶ Als Grundlage für eine erste Einschätzung des Wahlverlaufs, die von der Wahlbeobachtungsmission auf einer Pressekonferenz am Tag nach den Wahlen abgegeben wurde, sowie für die vorläufige Erklärung¹⁷ dienten u.a. die umfangreichen Beobachtungen des Wahlverlaufs und der Auszählung durch die STOs. Weitere Beobachtungen der Auszählungen und einen Überblick über die eingereichten Beschwerden bei der Zentralen Wahlkommission wurden in einem dritten Zwischenbericht, gut zehn Tage nach den Wahlen, veröffentlicht.¹⁸ Der Abschlussbericht der Wahlbeobachtungsmission wurde nach Bekanntgabe des endgültigen Wahlergebnisses erstellt und im November 2005 veröffentlicht; neben einer Gesamtbewertung des Wahlverlaufs enthält er konkrete Empfehlungen zur Verbesserung zukünftiger Wahlen in verschiedenen Sektoren wie z.B. beim Wahlsystem und bei der Wählerregistrierung.¹⁹

Beobachtung des Wahlkampfes

30 Tage vor den Wahlen begann die offizielle Wahlkampfphase, in der vor allem die beiden großen Parteien SP und DP auf Kundgebungen und mit

15 STOs wurden von 36 Teilnehmerstaaten der OSZE entsandt und von Beobachtern der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, der Parlamentarischen Versammlung des Europarates und des Europäischen Parlaments ergänzt.

16 Zur allgemeinen Struktur von BDIMR-Wahlbeobachtungsmissionen und ihren Aufgaben vor, während und nach den Wahlen vgl. auch OSCE/ODIHR (Hrsg.), *Election Observation Handbook*, Warschau 2005, S. 25ff.

17 Statement of Preliminary Findings and Conclusions, a.a.O (Anm. 10).

18 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Election Observation Mission to Albania, Parliamentary Elections 2005, Interim Report 3, 4-14 July 2005*, Tirana.

19 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Republic of Albania, Parliamentary Elections, 3 July 2005, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, 7. November 2005*, Warschau. Der Bericht findet sich unter: http://www.osce.org/documents/odihr/2005/11/16905_en.pdf.

Parteiwerbung um die Stimmen der Wähler warben. Die LSI als drittstärkste Partei des bisherigen Parlaments zeigte sich im Wahlkampf schon deutlich weniger aktiv. Kleinere Parteien traten kaum in Erscheinung und warben hauptsächlich mit Wahlplakaten statt in öffentlichen Wahlkampfveranstaltungen. Während dieser Phase wurde deutlich, wie sehr insbesondere die DP von Anfang an die kleineren Allianzparteien, allen voran die Republikanische Partei (RP), aktiv in ihren Wahlkampf mit einbezog. Insbesondere auf Wahlkampfveranstaltungen der DP und ihrer Allianzparteien wurden die Wähler häufig dazu aufgefordert, den DP-Kandidaten des jeweiligen Wahlkreises direkt und mit ihrer Zweitstimme die verbündeten kleineren Parteien zu wählen. Die offene Aufforderung zum Stimmensplitting fand sich auch auf entsprechenden Wahlplakaten wieder. Die Verfolgung der so genannten „Dushk-Strategie“ durch die großen Parteien wurde umso deutlicher, als z.B. einige Parteimitglieder der DP auf der landesweiten Liste verbündeter Parteien, insbesondere der RP, zu finden waren.²⁰

Insgesamt verliefen die Wahlkampfveranstaltungen relativ ruhig, obwohl es außerhalb der Wahlveranstaltungen einige Fälle gewaltsamer Auseinandersetzungen zwischen DP- und SP-Anhängern gab. Inhaltlich unterschieden sich die Wahlkämpfe der beiden großen Parteien nicht sehr voneinander und hatten zumeist regionale oder lokale Probleme wie Wasser- und Stromversorgung, Straßenbau oder bessere Bildungsmöglichkeiten zum Thema. Kritisiert wurde, dass die SP in einigen Wahlkreisen städtische Einrichtungen bzw. Dienstfahrzeuge dazu benutzte, Parteiwerbung und Wahlplakate zu verteilen, und damit öffentliche Mittel zu Parteizwecken missbrauchte. Zudem gab es Hinweise darauf, dass die SP öffentliche Angestellte wie z.B. Lehrer dazu gedrängt hatte, an Wahlkampfveranstaltungen teilzunehmen. Ein weiteres Problem während der Wahlkampfphase bestand in der weit verbreiteten mutwilligen Zerstörung oder Überdeckung von Wahlplakaten. Interessanterweise richteten die meisten zu Schaden gekommenen Parteien bzw. Kandidaten ihre Beschwerden nicht an die eigentlich dafür zuständige Zentrale Wahlkommission, sondern an die OSZE-Präsenz bzw. die BDIMR-Wahlbeobachtungsmission. Als Grund dafür wurde häufig mangelndes Vertrauen in die Verfahrensabläufe der Zentralen Wahlkommission angegeben. Vereinzelt kam es zu Vorwürfen der versuchten Einflussnahme bzw. Einschüchterung von Anhängern politischer Parteien durch Polizisten. Die Berichterstattung in den Medien, allen voran in den Hauptfernsehsendern und den verschiedenen Radiostationen, bot nur geringen Anlass zur Kritik durch die BDIMR-Mission,²¹ da weitgehend ausgewogen und fair über den Wahlkampf zumindest der großen Parteien berichtet wurde. Das BDIMR betonte lediglich, dass die Berichterstattung über den Wahlkampf der SP und der DP so sehr dominierte, dass Informationen über andere Parteien stark in den Hin-

20 Vgl. OSCE/ODIHR, Election Observation Mission to Albania, Parliamentary Elections 2005, Interim Report 2, 31 May-16 June 2005, Tirana, S. 5.

21 Vgl. Statement of Preliminary Findings and Conclusions, a.a.O (Anm. 10), S. 10f.

tergrund gerieten, obwohl diese laut Wahlgesetz jeweils Anspruch auf die Hälfte der Sendezeit der großen Parteien hatten.²² Im Allgemeinen wurden während der gesamten Wahlkampfphase die politischen Grundrechte der Versammlungs-, Meinungs- und Redefreiheit respektiert.

Beobachtung der Wahlverläufe und der Stimmenausrählung:

Die stichprobenartige Beobachtung der Stimmabgabe am Wahltag und der anschließenden Stimmenausrählung wurden von den STOs in Zweiertteams durchgeführt, wobei im Durchschnitt jeweils vier Beobachter für einen der insgesamt hundert Wahlkreise zur Verfügung standen.²³ Die meisten Wahllokale befanden sich gemäß albanischem Wahlgesetz in öffentlichen Gebäuden, hauptsächlich in Schulen und Kindergärten. Vor allem in ländlichen Gebieten waren einzelne Wahllokale allerdings auch in Privathäusern, Gaststätten oder Geschäften untergebracht, da häufig keine bzw. nicht ausreichend öffentliche Gebäude zur Verfügung standen. Jedes Wahllokal wurde von einer achtköpfigen Wahllokalkommission geleitet, die von den Parteien nominiert worden und für den Verlauf des Wahlprozesses zuständig war. Bis zum Wahltag wurde in vielen Wahlkreisen ein Großteil der Kommissionsmitglieder von ihren jeweiligen Parteien ersetzt, meist aus Sorge vor möglicher Bestechlichkeit. Aufgrund dieser oft kurzfristigen Auswechslungen waren viele Kommissionsmitglieder für ihre Aufgabe nur unzureichend geschult, da sie an dem vorausgegangenen Training nicht teilgenommen hatten.

Hinsichtlich der Arbeitsweise der Wahllokalkommissionen konnten häufig Unterschiede zwischen Kommissionen in ländlichen Gebieten und denjenigen in Städten festgestellt werden, wo die Wahlen im Allgemeinen professioneller und geordneter abliefen. Insgesamt war jedoch in vielen Wahllokalen die Identitätskontrolle der Wähler anhand von Ausweispapieren mangelhaft; in zahlreichen Fällen wurden Hilfsmittel wie unsichtbare Tinte und UV-Lampen zur Fingerkuppenmarkierung bzw. -kontrolle bei den Wählern, mit denen die mehrfache Stimmabgabe verhindert werden sollte, falsch benutzt.²⁴ Insbesondere in ländlichen Gebieten war oftmals *family voting* zu beobachten.

Die Auszählung der Stimmzettel wurde erstmals bei diesen Wahlen in jeweils einem Wahlkreis zugeordneten Auszählungszentren durchgeführt, was einen hohen logistischen und personellen Aufwand bedeutete, da zumindest theoretisch zusätzliches Auszählungspersonal benötigt wurde. In der Praxis wur-

22 Ein umfangreiches *Media Monitoring* der Fernseh- und Radiosender sowie von Zeitungen in Albanien wurde von vier unabhängigen lokalen Organisationen unter Leitung der *Albanian Coalition Against Corruption* (ACAC) vorgenommen; siehe ACAC (Hrsg.), *Media Monitoring. Parliamentary Elections in Albania 2005*, Reports Nos. 1-3, Tirana 2005.

23 Durchschnittlich umfassten die Wahlkreise jeweils zwischen 40 und 60 Wahllokale; ein Wahlkreis wies sogar 104 Wahllokale auf; vgl. Anm. 12.

24 Zudem gab es Hinweise, dass Blanko-Geburtsurkunden zur Fälschung der Wähleridentifikation im Umlauf seien, vgl. *Statement of Preliminary Findings and Conclusions*, a.a.O. (Anm. 10), S. 12.

den allerdings zumeist die zum Teil schon sehr ermüdeten Mitglieder der Wahllokalkommissionen zur Auszählung eingesetzt, die diese Doppelbelastung oftmals physisch kaum verkraften konnten, da während der Auszählungen offiziell keine Pausen vorgesehen waren. Infolge der hohen Belastung und der Übermüdung der Auszählungsteams verzögerte sich zum einen die Auszählung teilweise um mehrere Tage, zum anderen kam es zu Unregelmäßigkeiten in den Auszählungs- und Protokollverfahren. Die Mitglieder der Auszählungsteams konnten zudem bis zwei Stunden vor Ende der Stimmabgabe benannt werden, so dass auch hier in der Regel keine ausreichende Schulung hatte stattfinden können. Da die Auszählung von jeweils nur fünf Teams pro Kreis durchgeführt wurde, verzögerte sich die Bekanntgabe der regionalen Stimmergebnisse an die Zentrale Wahlkommission so sehr, dass kaum ein Wahlergebnis, wie im Wahlgesetz vorgesehen, am Tag nach der Wahl verkündet werden konnte.²⁵ Die durchschnittliche Wahlbeteiligung lag bei etwa 50 Prozent. Sie zeigt das allgemein recht schwache Interesse an den Parlamentswahlen und lässt auf einen hohen Grad an Frustration über das politische System bei den Wählern schließen.

Premierminister Nano erklärte nach den Wahlen, das von der Zentralen Wahlkommission bestätigte Wahlergebnis anzuerkennen,²⁶ was trotz aller Schwierigkeiten auf einen zunehmenden zivilgesellschaftlichen und parteipolitischen Reifegrad in Albanien hindeutet. Nach der Entscheidung über zahlreiche Wahlbeschwerden von nahezu allen politischen Parteien verkündete die Zentrale Wahlkommission Anfang September den Sieg der DP unter Führung Berishas in 56 Wahlkreisen, der SP in 42 sowie der LSI und eines unabhängigen Kandidaten in jeweils einem Wahlkreis.²⁷ Die Auszählung der Zweitstimmen machte zudem deutlich, dass die Parteienkoalition unter Führung der Demokratischen Partei mit 74 von insgesamt 140 Mandaten die absolute Mehrheit im neuen Parlament Albaniens errungen hatte. Sali Berisha wurde daraufhin vom Parlament zum neuen Premierminister gewählt.

Beurteilung des Wahlverlaufs

Insgesamt wurden bei den Parlamentswahlen in Albanien von der BDIMR-Wahlbeobachtermission keine schwerwiegenden oder gar systematischen Verstöße gegen das albanische Wahlgesetz bzw. gegen allgemeine Grundsätze freier und fairer Wahlen beobachtet. Dennoch standen die Wahlen laut dem gemeinsamen vorläufigen Bericht der BDIMR-Mission und der Beobachter der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, der Parlamentarischen Versammlung des Europarates und des Europäischen Parlaments nur

25 Die zentrale Stimmenauszählung war im Vorfeld der Wahlen gleichwohl von allen politischen Parteien zur Vorbeugung von Manipulation begrüßt worden.

26 Erklärung von Fatos Nano auf einer Pressekonferenz am 7. Juli 2005 in Tirana.

27 Das endgültige Wahlergebnis und die Verteilung der Mandate im neuen Parlament können dem Abschlussbericht des BDIMR, a.a.O. (Anm. 19), S. 30, entnommen werden.

teilweise im Einklang mit internationalen Standards für demokratische Wahlen; Kritikpunkte waren insbesondere die mangelhafte administrative Wählerregistrierung und Wahldurchführung sowie parteipolitische Wahlstrategien.²⁸ Dennoch kann davon ausgegangen werden, dass die Wahlergebnisse sowohl den Wählerwillen als auch die Stimmenverhältnisse zwischen den beiden großen Parteien SP und DP angemessen widerspiegeln, obgleich aufgrund parteipolitischer Allianzbildungen die parlamentarische Vertretung kleinerer, unabhängiger Parteien stark beeinträchtigt wurde.

Mit diesen Einschränkungen ist der insgesamt ruhigere Verlauf der diesjährigen Wahlen gegenüber den gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen den politischen Lagern bei früheren Wahlen als Fortschritt in der demokratischen Entwicklung Albaniens zu bewerten. Im Vorfeld der Wahlen geäußerte Befürchtungen hinsichtlich systematischer Wahlmanipulationen haben sich nicht in dem erwarteten Ausmaß bestätigt. Praktischen Verbesserungsbedarf mit Blick auf die Wahladministration gibt es jedoch vor allem bei der Erstellung akkurater Wählerlisten, der Ernennung und Schulung der Wahllokal-kommissionen und Auszählungsteams, verfahrenstechnischen Erleichterungen des Auszählungsverfahrens und der Einhaltung von Fristen durch die Kreiswahlkommissionen. Als positive Entwicklung darf die professionelle und überparteiliche Zusammenarbeit innerhalb der Zentralen Wahlkommission und in den meisten Kreiswahlkommissionen betrachtet werden, deren Arbeit allerdings insgesamt verbesserungswürdig ist. Einen ermutigenden Trend stellen auch die weitgehende Akzeptanz des Wahlsieges der politischen Konkurrenz auf lokaler und landesweiter Ebene sowie die Öffnung vor allem der DP für junge, gut ausgebildete Politiker dar.²⁹ Eine umfassende Neuerstellung des Wählerregisters auf der Grundlage eines verbesserten Einwohnermeldesystems und Änderungen im Wahlgesetz zur Unterbindung von „Dushk-Strategien“ der Parteien sind gleichwohl notwendige Voraussetzungen für die verbesserte Durchführung künftiger Wahlen in Albanien. Insgesamt lässt der weitgehend ruhige und gewaltlose Verlauf der Wahlen für die Zukunft aber eher positive Erwartungen für eine demokratische Fortentwicklung des politischen Systems zu.³⁰ Für eine Verbesserung des Wahlablaufs benötigt das politische System Albaniens jedoch noch Zeit und weitere demokratische Praxis sowie die Bereitschaft zivilgesellschaftlicher Akteure, demokratische Prozesse zu fördern.

28 Die Stellungnahme zum vorläufigen Beobachtungsergebnis der Mission stellt fest, dass das momentane Wahlsystem Albaniens noch immer dem parteipolitischen Wahlmissbrauch diene und eine erneute Reform des Wahlgesetzes nötig sei; vgl. Statement of Preliminary Findings and Conclusions, a.a.O. (Anm. 10), S. 4.

29 Vgl. Raxhimi, a.a.O. (Anm. 9).

30 Dies obwohl es am Wahltag ein Todesopfer in der Nähe eines Wahllokals in Tirana gab; vgl. Statement of Preliminary Findings and Conclusions, a.a.O. (Anm. 19), S.12.

Ergebnisse der internationalen Wahlbeobachtung

Durch die Präsenz der BDIMR-Mission und die Tätigkeit ihrer Wahlbeobachter gelang es während des gesamten Verlaufs der diesjährigen Parlamentswahlen in Albanien, eine Atmosphäre internationaler Öffentlichkeit herzustellen, die einen disziplinierenden Effekt auf die Parteien und die von ihnen gestellten Mitglieder der Wahlkommissionen ausübte. Mit einer Personalstärke von ungefähr 400 Kurzeitwahlbeobachtern konnten am Wahltag rund 1.200 der insgesamt etwa 4.750 Wahllokale sowie etwa 80 von 100 Auszählungszentren besucht und somit eine weitgehend repräsentative Evaluierung des gesamten Wahlprozesses sichergestellt werden, womit massiven Wahlrechtsverletzungen offenbar weitgehend vorgebeugt werden konnte. Die internationale Wahlbeobachtung in Albanien hat des Weiteren eine gewisse Transparenz in die Wahldurchführung gebracht, wodurch sie internationalen Standards zumindest ansatzweise gerecht werden konnte. Entscheidend ist hierbei, dass dadurch die Chance geboten wurde, die sich stabilisierende Wahlrechtskultur zu fördern und im Bewusstsein der albanischen Bürger zu verankern. Neben dieser zivilgesellschaftlichen Bedeutung lag ein weiterer Vorteil der Wahlbeobachtung durch das BDIMR darin, dass sie dem landesweiten Wahlergebnis größere Glaubwürdigkeit verlieh, was zu einer verhältnismäßig breiten parteipolitischen Akzeptanz führte. Schon zu oft in der jüngeren Vergangenheit Albaniens war mangelndes Vertrauen in die Korrektheit des Wahlergebnisses Auslöser für gewaltsame Auseinandersetzungen.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass internationale Wahlbeobachtung durch ihre Öffentlichkeitswirkung zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung von Wahlmanipulationen beiträgt und damit eine demokratiefördernde Wirkung entfalten kann. Dies gilt auch für die diesjährige BDIMR-Mission in Albanien. Dabei ist zu berücksichtigen, dass internationale Wahlbeobachtungen lediglich technische Verfahren, qualitative Kriterien und quantifizierbare Ergebnisse dokumentieren können. Interne Formen der Manipulation im Vorfeld der Wahlen wie z.B. parteipolitische Absprachen können nur sehr eingeschränkt erfasst werden. Der Beitrag internationaler Wahlbeobachtung zur Förderung des Demokratisierungsprozesses in Albanien, wie er von der BDIMR-Mission geleistet wurde, kann jedoch angesichts der inneren Polarisierung des Landes sowohl zivilgesellschaftlich als auch staatspolitisch kaum hoch genug eingeschätzt werden. Die politische Kultur Albaniens auf ihrem Weg zu einer allmählichen Stabilisierung ist auf eine solche Unterstützung durch die internationale Staatengemeinschaft angewiesen. Letztendlich bleiben jedoch der politische Wille und die Bereitschaft der Regierung sowie aller Parteien Albaniens, die demokratischen Normen und internationalen Wahlstandards einzuhalten, zu denen sich das Land als OSZE-Teilnehmerstaat verpflichtet hat, entscheidend, um freie und faire Wahlen zu ermöglichen.