

Daan Everts

Die OSZE-Präsenz in Albanien

Das vergangene Jahr ist sowohl mit Blick auf die politischen Entwicklungen in Albanien selbst als auch infolge der Ereignisse im Kosovo, die Auswirkungen nicht nur auf Albanien, sondern auf die gesamte Region haben, bemerkenswert. Insbesondere die letztgenannten Ereignisse setzten aufgrund ihrer immensen politischen, humanitären und wirtschaftlichen Folgen Albanien noch immer zerbrechliche Demokratie und Infrastruktur ganz erheblichem Druck aus. Sie bescherten Albanien jedoch auch ein neues Verhältnis zur internationalen Staatengemeinschaft und zu den internationalen Institutionen, mit dem es vor der Krise nicht hatte rechnen können und das es sich nicht hätte träumen lassen. Mit diesen dramatisch veränderten Bedingungen langfristig erfolgreich fertig zu werden, ist nicht nur eine Herausforderung für die albanische Regierung und das albanische Volk, sondern auch für die internationalen Institutionen selbst, also auch für die OSZE.

Vor diesem Hintergrund hielt die OSZE-Präsenz in Albanien es stets für notwendig, flexibel und anpassungsfähig auf die vielen unerwarteten Situationen und Herausforderungen, die das Jahr gebracht hat, zu reagieren, und so wird sie es auch im kommenden Jahr halten. Gleichzeitig muß sie das langfristige Wohlergehen des Landes im Auge behalten und sicherstellen, daß die grundsätzlichen Aufgaben, zu deren Bewältigung die Präsenz eingerichtet wurde - nämlich die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie der Aufbau der Zivilgesellschaft - in der Öffentlichkeit und auf der Tagesordnung der Regierung unverändert an erster Stelle stehen.

Was die innenpolitischen Entwicklungen angeht, so hat man in diesem Jahr einige wesentliche Schritte zur Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit und der Autorität der gewählten Regierung in Albanien feststellen können, nachdem beides in der ersten Hälfte des Jahres 1997 fast vollständig zusammengebrochen war. Ende 1998 wurde in einem Referendum eine neue Verfassung angenommen; ein Gesetz über den öffentlichen Dienst sowie ein Gesetz über die staatliche Polizei liegen im Entwurf vor und sollen der Entpolitisierung dieser beiden wichtigen Bereiche der zivilen Verwaltung dienen; ebenso wurden erste Schritte in Richtung auf eine Dezentralisierung der Regierungskompetenzen durch Stärkung der örtlichen Verwaltungen unternommen. Eine Reihe weiterer wichtiger organisatorischer und qualitativer Reformen, die für die Entwicklung einer gerechteren und staatsbürgerlichen Gesellschaft ähnliche Bedeutung haben, wurde eingeleitet. Ein ermutigender Anstieg der Aktivitäten nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) war sowohl auf nationaler als auch auf lokaler Ebene in Bereichen wie beispielsweise Umwelt, Flüchtlingshilfe und Menschenrechtsschutz ebenfalls zu verzeichnen.

An allen diesen Entwicklungen ist die OSZE-Präsenz durch ihre Unterstützung sowohl für die Regierung als auch in einzelnen Bereichen der Gesellschaft aufs engste beteiligt. Die Präsenz ist ebenso auf zahlreichen anderen und solch unterschiedlichen Gebieten wie dem Einsammeln und Zerstören von Waffen, der Verbindung zwischen Wirtschaft und Sicherheit, der Beobachtung des Parlaments sowie der Überwachung von Zwischenfällen an Albanien's unruhiger Grenze im Norden tätig. Letzteres hat sich insbesondere während des Konflikts im Kosovo und angesichts der darauf folgenden Flüchtlingsströme bewährt. Bei den meisten, wenn nicht bei allen diesen Aktivitäten stehen der Präsenz bei ihrer Arbeit in Tirana die Mitarbeiter eines immer dichter werdenden Netzes von Außenstellen im ganzen Land zur Seite. Diese Außenstellen haben sich als eine der wichtigsten Stützen der Präsenz und der Organisation erwiesen: Sie erhöhen die Sichtbarkeit und verbessern den Ruf der OSZE ganz erheblich und werden sowohl von der Regierung als auch von der Bevölkerung Albanien's sehr geschätzt.

Die Tätigkeiten der Präsenz finden seit Oktober 1998 zusätzlich starke Unterstützung durch die sowohl international wie lokal agierende Gruppe der "Freunde Albanien's". Gegründet als Reaktion auf den versuchten Staatsstreich vom September 1998, sind die "Freunde Albanien's" ein informelles und zeitlich unbefristetes Forum für Vertreter all jener Länder und internationalen Organisationen, die durch finanzielle, technische und sonstige Unterstützung Albanien dabei helfen wollen, sein Potential zu nutzen und sich - zu gegebener Zeit - der euro-atlantischen Marschroute anzuschließen. Die Gruppe, die auf lokaler Ebene in Tirana unter dem Vorsitz des Leiters der OSZE-Präsenz und international unter dem gemeinsamen Vorsitz der OSZE und der EU in Wien und Brüssel zusammentritt, unterstützt und koordiniert die internationalen Bemühungen durch einen regelmäßigen Informationsaustausch und ermutigt und beobachtet gleichzeitig diejenigen der Regierung, einige der wichtigsten Probleme der politischen und wirtschaftlichen Reform in Angriff zu nehmen. Im Februar 1999 fertigten die örtlichen "Freunde" im Zuge der Vorbereitungen für das zweite internationale Treffen der Gruppe eine umfangreiche Liste aller Reformziele der albanischen Regierung an. Diese Liste ist die Grundlage für die Beobachtung der Entwicklung im Innern und die Unterstützung von außen durch die Gruppe. Sowohl die örtlichen als auch die internationalen "Freunde" bezeichnen Fortschritte bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Bekämpfung der Korruption als Grundvoraussetzungen für die zukünftige politische und ökonomische Entwicklung des Landes. Diese Problematik fand erstmals auf dem zweiten internationalen Treffen der "Freunde", das im Februar in Wien stattfand, besondere Beachtung und wurde noch deutlicher in den Schlußfolgerungen des dritten derartigen Treffens im Juli

in Brüssel hervorgehoben. Diese Schlußfolgerungen fanden in Albanien politischen Kreisen beachtliche Resonanz, und mit ihrer Hilfe gelang es, das Thema "öffentliche Ordnung" für den Rest des Jahres weit oben auf der parteipolitischen Agenda zu plazieren.

Wie jedoch die Ereignisse vom September 1998 deutlich zeigen, ist es nicht immer leicht, Fortschritte zu erzielen; auch hat der Demokratisierungs- und Reformprozeß noch nicht die Unterstützung durch alle demokratisch gewählten Kräfte im Land gefunden. Probleme treten am sichtbarsten auf der parteipolitischen Ebene zutage, wobei Auseinandersetzungen zwischen der wichtigsten Oppositionspartei, der Demokratischen Partei (DP), und der Regierung in erster Linie außerhalb des demokratischen Rahmens - des Parlaments - ausgetragen werden, das die Opposition die meiste Zeit seit den verlorenen Wahlen vom Juni 1997 boykottiert hatte und in das sie erst im Juli 1999 wieder zurückgekehrt ist. In einigen Fällen erschwert dies die Arbeit der Regierung und nimmt dem Demokratisierungsprozeß den breiteren Konsens, den er verdient; in anderen führt es dazu, daß der Prozeß fast völlig aus der Bahn gerät, wie es im September 1998 geschehen ist.

Durch derartige Vorkommnisse immer wieder an die Verletzbarkeit des demokratischen Prozesses erinnert, an dessen Entwicklung sie gleichzeitig mitwirkt, wird die Präsenz häufig gebeten, ihre "guten Dienste" für die politische Vermittlung zwischen Regierung und Opposition zur Verfügung zu stellen. Im September 1998 wurde dies notwendig, um die Gefahr des völligen Zusammenbruchs des demokratischen Systems insgesamt abzuwenden; häufiger jedoch dient es dazu, Brücken zu bauen, damit es besser funktioniert. Im nun folgenden Rückblick wird versucht, diese sehr unterschiedlichen, sich aber gegenseitig unterstützenden Funktionen der Präsenz anhand der Darstellung der Aktivitäten des Rechtsberatungsbüros der Präsenz in Sachen Rechtsstaatlichkeit einerseits und der Rolle als politischer Makler andererseits, die im selben Zeitraum besonders charakteristisch für die Arbeit des Leiters der Präsenz war, zu illustrieren.

Die Kosovo-Krise und der Flüchtlingsnotstand in Albanien haben die Dringlichkeit und die Komplexität der Herausforderungen, denen Albanien sich ohnehin gegenüber sieht, noch erhöht - und damit auch die der Aufgaben der Präsenz. Angesichts des von Ende März bis Mitte Juni dieses Jahres anhaltenden Notstands reagierte die Präsenz auf verschiedenen Wegen auf die Bitten der albanischen Regierung und internationaler Organisationen um Unterstützung. Da die Präsenz und ihre Mitarbeiter infolge der Krise mit Tätigkeiten und in Bereichen beschäftigt waren, die normalerweise nicht von der OSZE wahrgenommen bzw. bearbeitet werden, scheint es nur angemessen, daß diese Tätigkeiten und diejenigen unserer Kollegen der

OSCE/KVM Refugee Task Force, die nach Albanien zur Unterstützung abgestellt wurden, ebenfalls detailliert in diesem Rückblick ausgeführt werden.

Rechtsstaatlichkeit

Zu Beginn des Jahres 1998 erkannte man die Notwendigkeit, ein "Zentrum für Rechtsstaatlichkeit" zu schaffen, das mit der OSZE-Präsenz ebenso wie mit der internationalen Staatengemeinschaft zusammenarbeiten sollte, um die in Albanien regelmäßig auftretenden ernststen Rechtskonflikte zu untersuchen und dabei zu helfen, sie zu lösen. Dementsprechend und in enger Koordination mit dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE, mit einem Anfangsfinanzierungszuschuß der Stiftung Offene Gesellschaft für Albanien (*Open Society Foundation for Albania*, OSFA/Soros) und des Instituts für Verfassungsrecht und Rechtspolitik (*Constitutional and Legal Policy Institute*, COLPI) - sowie mit logistischer, finanzieller und sonstiger Unterstützung von seiten der OSZE-Präsenz in Albanien - nahm das Zentrum am 9. März 1998 seine Tätigkeit als "Rechtsberatungsbüro" ("*The Legal Counsellor's Office*", LCO) auf.

Das Mandat

Zweck des LCO ist es, Demokratisierung durch die Entwicklung demokratischer Institutionen, einer Rechtskultur und von Rechtsstaatlichkeit sowie den Schutz der Menschenrechte zu fördern. Zur Förderung der Entwicklung von Rechtsstaatlichkeit in Albanien verfügt das LCO über ein relativ weit gefaßtes Mandat. Unter anderem

- dient das LCO als juristischer Beraterstab, der in Albanien auftretende Rechtskonflikte unverzüglich untersucht,
- implementiert und überwacht ein nationales Programm zur Untersuchung und Berichterstattung im Bereich der Menschenrechte, das Melde- und Warnprogramm für Menschenrechte (*Human Rights Alert Programme*, HRAP),
- führt das Verfassungsrechts-Programm des Verwaltungszentrums zur Koordinierung der Hilfsmaßnahmen und der Mitwirkung der Öffentlichkeit (*Administrative Centre for the Co-ordination of Assistance and Public Participation*, ACCAPP) durch,
- beobachtet Gerichtsverfahren,
- hilft bei der Koordinierung der Rechtsreform in Albanien und
- stellt Albanien weitere direkte technische Hilfe in Rechtsfragen zur Verfügung.

Erbrachte Leistungen

Im folgenden werden einige Leistungen und Aktivitäten des LCO im ersten Jahr seiner Tätigkeit vorgestellt.

- Lösung/Analyse von Rechtskonflikten: Im ersten Jahr seiner Tätigkeit erarbeitete das LCO für die Präsenz juristische Analysen im Zusammenhang mit zahlreichen politischen und sozialen Konflikten. Das LCO bewertete beispielsweise Änderungen, die in letzter Minute am Gesetz über Kommunalwahlen vorgenommen worden waren, und half der Präsenz durch seine Analyse, den drohenden Boykott der Nachwahlen zu den Kommunalwahlen abzuwenden. Das LCO unterstützte die Präsenz dabei, eine Übereinkunft mit streikenden Richtern über Änderungen an dem umstrittenen Gesetz über die Organisation des Justizwesens aus dem Jahre 1997 zu erzielen. Das LCO gab darüber hinaus formale Analysen und Erklärungen zur Absetzung des Präsidenten des albanischen Verfassungsgerichts, zur Ablösung der Vorsitzenden einiger lokaler Gemeinderäte, zum Entwurf des Gesetzes über die Untersuchung des Mordes an Azem Hajdari sowie zu den Wahl- und Einspruchsverfahren im Rahmen des albanischen Gesetzes über Referenden ab. Vor kurzem erstellte das LCO eine schriftliche Analyse zur Feststellung verfassungsrechtlicher und anderer Probleme im Zusammenhang mit dem Entwurf des Gesetzes über Staatsgeheimnisse und arbeitete zusammen mit Parlamentsabgeordneten und dem Rechtsexperten des nationalen Nachrichtendienstes SHIK an der Modifizierung des Gesetzentwurfs, bevor er verabschiedet werden sollte. Das LCO prüfte informell das neue Gesetz über die Organisation des Justizwesens, nachdem dieses im Dezember 1998 sehr schnell durch das Parlament gebracht worden war, und stellte gewisse mit der neuen Verfassung unvereinbare Formulierungen fest. Das LCO verfaßte außerdem interne Papiere zu Fragen, die sozialen Sprengstoff bergen, darunter Regelungen in bezug auf erzwungene Zeugenaussagen in einem Strafverfahren, Pläne für Eigentumsgesetze im Zusammenhang mit Ansprüchen ehemaliger Grundbesitzer sowie die Gesetze zur Regelung des Wohnungsbaus.
- Das Melde- und Warnprogramm für Menschenrechte (*Human Rights Alert Programme*, HRAP): Das LCO hat außerdem das Melde- und Warnprogramm für Menschenrechte der OSZE entwickelt, ein Programm, das angebliche Menschenrechtsverletzungen und andere Übergriffe seitens der staatlichen Verwaltung untersucht und darüber Bericht erstattet. Obwohl es sich noch in der Anfangsphase befindet, wurden dem HRAP bereits 161 Beschwerden vorgetragen; 39 von ihnen wurden bereits untersucht und analysiert, und acht sind vollständig aufgeklärt.

Mit Hilfe des HRAP beobachtet das LCO Fälle von Gewalttätigkeiten seitens der Polizei, Probleme bei der Durchsetzung von Gerichtsurteilen, Beschwerden über rechtswidrige Entlassungen und eine Vielzahl weiterer Angelegenheiten und wird in allen Fällen einen Bericht abgeben. Künftig wird sich das HRAP auf Ermittlungen vor Ort in mehreren ernstesten Fällen konzentrieren. Das HRAP ist so gestaltet, daß inländische NGOs in den Prozeß der Untersuchung und Berichterstattung einbezogen werden. Dadurch werden auch lokale NGO-Kapazitäten ausgebaut.

- Programme zur Verfassung/ACCAPP: Im Januar 1999 hat das LCO damit begonnen, die fortlaufenden Projekte des Verwaltungszentrums zur Koordinierung der Hilfsmaßnahmen und der Mitwirkung der Öffentlichkeit (*Administrative Centre for the Co-ordination of Assistance and Public Participation*, ACCAPP) durchzuführen. Der Name deutet bereits darauf hin, daß ACCAPP Albanien administrative Hilfestellung bei der Erarbeitung des Entwurfs für eine neue Verfassung geleistet hat, indem es für breite Mitwirkung und Einbeziehung der Öffentlichkeit u.a. durch Befragungen sorgte und sowohl inländische als auch internationale fachliche Expertise einholte. Nach der Annahme der neuen Verfassung durch eine Volksbefragung im November 1998 muß nun ein ebenso wichtiger Prozeß einsetzen - die Bürger die Prinzipien zu lehren, die in der Verfassung verankert sind, und in der Gesellschaft die Erwartung zu wecken, daß die verfassungsmäßigen Rechte respektiert werden. Darüber hinaus sollte die gesamte Gesetzgebung darauf hin überprüft werden, ob sie mit der neuen Verfassung in Einklang steht. Daher gehören zu den Projekten, die für die Zeit nach dem Verfassungsreferendum anstehen, erstens die Veröffentlichung von Lehrmaterial und historischem Material über die Verfassung, zweitens die Gestaltung und Durchführung von Bildungsprogrammen zur Verfassung und drittens die Überprüfung neuer und bereits bestehender Gesetze im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung (auf Anfrage der entsprechenden Behörden auch bereits beim Entwurf bzw. bei der Revision). Bislang hat die Abteilung Projekte des LCO-ACCAPP im Jahre 1999 eine Broschüre herausgegeben, in der die Verfassung selbst sowie Hintergrundmaterial abgedruckt sind, und 21.000 Kopien davon im ganzen Land verteilt, das seit dem Referendum erste und einzige Bildungsprogramm zur neuen Verfassung vorgelegt und bei der Überprüfung des Gesetzes über Staatsgeheimnisse, des Gesetzes über die Organisation des Justizwesens, des Gesetzes über das Amt des Oberstaatsanwalts, eines Gesetzentwurfs zur Untersuchung des Hajdari-Mordes sowie des Gesetzes über die staatliche Polizei auf Vereinbarkeit mit der Verfassung assistiert.
- Beobachtung von Gerichtsverfahren: In der Rolle neutraler Gerichtsbeobachter wohnten Juristen des LCO mehreren Straf- und Zivilprozessen

auf allen Ebenen des albanischen Gerichtswesens bei. Das LCO beobachtet solche Prozesse auf Ersuchen einer oder beider an einem Konflikt beteiligten Parteien. Das LCO handelt in der Rolle des unparteiischen Beobachters und will damit einen Anreiz zu einem fairen Gerichtsverfahren geben. Das LCO vertritt dabei keine der Konfliktparteien, spielt nicht den "Richter" und versucht in keiner Weise, den Ausgang des Verfahrens zu beeinflussen. Unter Beachtung dieser strengen Richtlinien beobachtete das LCO Prozesse gegen sechs ehemalige Regierungsfunktionäre, denen Verbrechen gegen die Menschlichkeit zur Last gelegt wurden, einen internen Disput um die Führung der Demokratischen Partei, Fälle, in denen gegen ungerechtfertigte Kündigungen geklagt worden war, Strafverfahren im Zusammenhang mit den Ausschreitungen vom 14. September 1998, einen Mietstreit und ähnliches mehr. Bei Gelegenheit wird das LCO Beobachtungsberichte mit Beobachtungen über Fragen zu Zivil- und Strafverfahren, Menschenrechtsfragen und andere Rechtsprinzipien, die generell in Albanien Anwendung finden, herausgeben - und das alles mit dem Ziel, Vorschläge für Verbesserungen am Rechtssystem zu machen.

- Koordinierung der technischen Hilfe in Rechtsfragen: Das LCO hat eine bedeutende Rolle bei der Koordinierung nationaler und internationaler Anstrengungen im Hinblick auf mehrere rechtliche Reformprojekte gespielt. So koordinierte das LCO beispielsweise die nationale und internationale Hilfe im Zusammenhang mit dem Entwurf des Gesetzes über die Ombudsmann-Institution und bemüht sich auch weiterhin, die Entwicklung dieser wichtigen albanischen Einrichtung zu erleichtern. Das LCO arbeitet ebenfalls eng mit den Mitarbeitern der juristischen Fakultät in Tirana sowie mit Soros/COLPI zusammen. Aus dieser Zusammenarbeit ist der Entwurf eines umfassenden multilateralen Aktionsplans (*Comprehensive Multilateral Action Plan*, CMAP) zur langfristigen Hilfe für die juristische Fakultät der Universität von Tirana hervorgegangen. Das LCO assistierte auch bei der Konzipierung eines gemeinsamen Hilfsprogrammes des BDIMR und der britischen Regierung an der juristischen Fakultät der Universität von Shkodër und hilft bei dessen Durchführung. Das LCO hat des weiteren einer Rechtsberatungsstelle der Katholischen Hilfe für sozial Benachteiligte (CAFOD/LAS) technische Hilfe und Unterstützung geleistet.
- Direkte technische Hilfe in Rechtsfragen: Zu den Bemühungen des LCO um direkte technische Hilfe gehören Ausbildung und Expertise in Fragen der Rechte ethnischer Minderheiten, Unterstützung regionaler runder Tische zur Verfassung, der Entwurf von konzeptionellen Papieren zu Verfassungsfragen sowie eigene Beiträge zu Gesetzentwürfen über Anti-Dumping- und Ausgleichsmaßnahmen. Das LCO unterstützt darüber hinaus den Verbindungsbeamten der OSZE-Präsenz für Lokalverwaltungen bei der Dezentralisierung der örtlichen Verwaltungen. Außerdem geben Juristen des LCO derzeit Kurse in Verfassungsrecht,

juristischer Argumentation und Abfassung von Schriften, Menschenrechten, Internationalem Öffentlichem Recht, EU-Recht sowie Konkursrecht an der staatlichen Hochschule für Verwaltung und an der juristischen Fakultät der Universität von Tirana. Das LCO hat ein Unterrichtsprojekt der Vereinigung Niederländischer Gemeinden (VNG) zum Gemeindeverwaltungsrecht unterstützt. Und schließlich hat das LCO den Entwurf eines Plans zur Entwicklung des albanischen Konkursrechts vorbereitet und ist jederzeit bereit, bei Bedarf jede andere direkte technische Hilfe in Rechtsfragen zur Verfügung zu stellen.

Fing das LCO im März 1998 noch mit einem einzigen internationalen Mitarbeiter an, so ist es inzwischen zu einem dynamischen Projekt zur Rechtsreform und Hilfe in Rechtsfragen in Albanien herangewachsen. Es kombiniert die Stärke seiner albanischen Rechtsexperten und Projektmanager mit den erfahrenen internationalen Juristen und Menschenrechtsexperten der OSZE. Auch wenn das LCO in der Anfangsphase noch unter der Ägide der OSZE-Präsenz in Albanien arbeitet, so hat es doch das Potential, als eigenständige Institution eine der führenden und wirksamsten inländischen Organisationen zur Entwicklung von demokratischen Strukturen und Rechtsstaatlichkeit in Albanien zu werden.

Politische Vermittlung

Der Weg zu einer neuen Verfassung

Im Juni 1998 nahm die Präsenz ihre Bemühungen wieder auf, die Opposition - die erst vor wenigen Monaten ins Parlament zurückgekehrt war, nachdem sie es zunächst boykottiert hatte - davon zu überzeugen, daß sie sich an der Ausarbeitung des Entwurfs für eine neue Verfassung beteiligen sollte, die zu jener Zeit schon weit fortgeschritten war. Dieser Verfassungsentwurf unterlag der ständigen Überprüfung durch zahlreiche internationale Experten und wurde darüber hinaus nationalen NGOs sowie besonders betroffenen Gruppen wie beispielsweise Rechtsanwälten, Journalisten und anderen zur Kommentierung vorgelegt. Der Prozeß war damit völlig transparent. Die Präsenz forderte eine zweite Triparlamentarische Delegation (OSZE, Europarat und Europäisches Parlament) an, um dadurch den Dialog und eine alle einschließende Schlußphase des Entstehungsprozesses der Verfassung zu fördern. Der Besuch fand ordnungsgemäß am 29. und 30. Juni statt. Die Delegation rief die Demokratische Partei in ihren Empfehlungen dazu auf, in ihrer Rolle als

größte Oppositionspartei eine konstruktive Haltung einzunehmen. Gleichzeitig forderte sie die Regierung auf, sich verbindlich und effektiv der ernstesten Probleme der Korruption, des Schmuggels und der Unsicherheit im Lande anzunehmen.

Leider hatten sich die Hoffnungen auf einen verbesserten Dialog zwischen Regierung und Opposition innerhalb von nur zwei Wochen nach der Tripartimentarischen Mission bereits wieder zerschlagen. Eine häßliche Debatte im Parlament über die Ermittlungen der Ngela-Kommission, die eingesetzt worden war, um die Ausschreitungen im Frühjahr 1997 zu untersuchen, endete in zahlreichen persönlichen Anschuldigungen gegen die Führungsspitzen der Demokratischen Partei sowie in Forderungen nach Anklageerhebung gegen sie aufgrund der Rolle, die sie vermeintlich bei den Unruhen gespielt hatten. Die Debatte gipfelte im Auszug der Mehrheit der Oppositionsparteien und dem zweiten Parlamentsboykott durch die DP.

Die Präsenz setzte ihre Bemühungen fort, die beiden wichtigsten Parteien zumindest in der Frage der Verfassung miteinander zu versöhnen. Es gelang der Präsenz, die DP zu einer nochmaligen Überprüfung zu bewegen, indem sie den Gedanken förderte, daß diese Frage als nationale, überparteiliche Anstrengung zum Wohle aller Albaner anzusehen sei.. Sali Berisha bot an, am 31. August einen runden Tisch unter Teilnahme aller Parteien abzuhalten, bei dem er mit dem aufwarten wollte, was er als ernsthafte, "professionelle" Kommentierung des Verfassungsentwurfs ankündigte. Obwohl die Regierungsparteien eine normale parlamentarische Debatte vorgezogen hätten, akzeptierten sie den Vorschlag mit dem Gedanken, daß ein solcher Dialog zu einer regelmäßigeren beiderseitigen Annäherung führen könnte.

Dazu kam es nicht mehr, nachdem der Oberstaatsanwalt am 22. August 1998 im Zusammenhang mit den Ausschreitungen von 1997 die Festnahme von sechs prominenten ehemaligen Funktionären der Demokratische Partei angeordnet hatte. Diesen Schritt bedauerten sowohl die Präsenz als auch der Europarat (und brachten dies in einer gemeinsamen Presseerklärung zum Ausdruck), nicht zuletzt wegen des Zeitpunktes, der einen Aufschrei der Empörung seitens der DP und deren sofortige Absage des runden Tisches zur Folge hatte.

Die September-Unruhen

Im September 1998 verschlechterte sich das politische Klima zusehends trotz der anhaltenden Versuche der Präsenz, einen "Mittelweg" zu finden, wo immer das möglich schien. Tägliche, von hitziger Rhetorik begleitete Demonstrationen auf Tiranas wichtigstem Platz, dem Skenderbeg-Platz, und Protestzüge Tiranas wichtigsten Boulevard hinunter zum Sitz des

Premierministers erhöhten die Spannung nur noch. Parteizeitungen brachten tagtäglich beißende Artikel.

Das Geschehen erreichte seinen tragischen Höhepunkt mit der Ermordung des Parlamentsabgeordneten und Mitglieds der Demokratischen Partei Azem Hajdari am 12. September 1998 durch Unbekannte; die DP gab die Schuld daran jedoch entschieden der regierenden sozialistischen Partei. Dem Mord folgten tags darauf massive Ausschreitungen rund um den Sitz des Premierministers, in deren Verlauf mehrere Autos angezündet wurden. Am 14. September wurde Azem Hajdari, begleitet von weiteren Kundgebungen und Aufmärschen der DP, beerdigt. Es folgten bedrohliche Szenen, die alle Anzeichen eines Staatsstreiches aufwiesen: Das Zentrum von Tirana hallte von schwerem Maschinengewehrfeuer wider. Der Sitz des Premierministers wurde zunächst von Gewehrsalven und Granaten getroffen, später gestürmt und in Brand gesetzt. Forderungen nach dem unverzüglichen Rücktritt der Regierung wurden begleitet von der Erstürmung und Plünderung zahlreicher weiterer Regierungsgebäude sowie der Studios des staatlichen Fernsehsenders.

Die Präsenz versuchte, die Ruhe aufrechtzuerhalten, indem sie über private Radio- und Fernsehkanäle die Bevölkerung unablässig dazu aufrief, sich nicht aufstacheln zu lassen, und die Demonstranten eindringlich dazu aufforderte, die Straßen zu verlassen, die Studios der staatlichen Fernsehanstalt (aus denen eine "Sieges"-Meldung gesendet worden war) nicht länger besetzt zu halten und zwei Panzer zurückzugeben, die man einer örtlichen Armee-Einheit entwendet hatte. An diesem Tag voller Hochspannung glänzte die Regierung durch Abwesenheit; nur das Innenministerium hielt die Stellung, was sich im nachhinein als Rettung der Lage herausstellte. In der Hauptsache war diese allerdings der Tatsache zu verdanken, daß die Bevölkerung weder in Tirana noch auf dem Lande auf die Gewalt reagierte: Die Menschen zeigten deutlich ihren Abscheu angesichts der Art und Weise, in der die Politik wieder ihre häßliche Seite hervorgekehrt hatte, und sorgten so dafür, daß die Unruhen, die Tirana erfaßt hatten, sich nicht auf andere Gebiete ausweiteten. Der 14. September wurde jedoch auch als Vorwand für weitverbreitete kriminelle Handlungen, die mit dem Aufstand nicht in unmittelbarem Zusammenhang standen, benutzt. Im Laufe des Tages ergriff die Polizei allmählich wieder Besitz von den Straßen und drängte die verbliebenen Aufrührer zurück zum Parlamentsgebäude und zur Zentrale der Demokratischen Partei. Die Studios des staatlichen Fernsehens wurden im Laufe des Abends befreit, nachdem die Präsenz in angespannter Lage Verhandlungen zwischen rund 200 zum Teil bewaffneten Besetzern und starken Spezialeinheiten der Polizei, die sich unbedingt Zutritt zu dem Gebäude verschaffen wollten, geführt hatte. Am 15. September waren aller Widerstand gebrochen und Ruhe und Ordnung wiederhergestellt.

Die traumatischen Ereignisse bewirkten den völligen Zusammenbruch des Vertrauens zwischen Regierung und Opposition und machten jeden Versuch zur Versöhnung, die Rückkehr ins Parlament und die Mitarbeit am Entwurf einer neuen Verfassung zunichte. Das Parlament - ohne die DP - billigte die Verfassung und legte einen Termin für die Volksbefragung fest.

Dennoch waren in der Folgezeit einige positive Schritte zu vermerken. Im Oktober wurde als Folge der Unruhen vom 14. September die Regierung umgebildet. Eine gleichzeitig eingeleitete Kampagne sollte die Bevölkerung dazu bewegen, sich für die Verfassung auszusprechen. Ungeachtet internationaler Appelle, größtmögliche Mitwirkung am Referendum zuzulassen und jedem die Chance zu geben, seine Meinung dazu zu äußern, rief die DP nicht etwa dazu auf, mit "nein" zu stimmen, sondern vielmehr zu einem Abstimmungsboykott. Die Präsenz unterstützte und förderte die weite Verbreitung des Verfassungstextes und organisierte öffentliche Informationsveranstaltungen. Die Präsenz forderte die Menschen zwar nachdrücklich auf, von ihren demokratischen Rechten Gebrauch zu machen und ihre Stimme abzugeben, verhielt sich aber während der gesamten Kampagne neutral, was den Inhalt der Stimmabgabe anging.

Das November-Referendum

Das Referendum fand ordnungsgemäß am 22. November statt und verlief im Gegensatz zu den düsteren Vorhersagen einiger Leute friedlich. An vielen Orten waren Wahlbeobachter der OSZE anwesend, ebenso Beobachter des Europarates und des Europäischen Parlaments. Nachdem die Stimmabgabe abgeschlossen war, wurde eine gemeinsame Erklärung herausgegeben, die festhielt, daß die Stimmabgabe im allgemeinen korrekt verlaufen war (und die damit in der Tat eine erhebliche Verbesserung konstatierte). Die Erklärung bestätigte darüber hinaus eine Wahlbeteiligung von (gerade eben) mehr als 50 Prozent der Wahlberechtigten. Von diesen 50 Prozent hatten 95 Prozent der Wähler ihre Zustimmung gegeben. Der Aufruf der DP zum Abstimmungsboykott hatte natürlich eine große Zahl von Wählern, die mit "nein" gestimmt hätten, abgehalten; außerdem befanden sich schätzungsweise 30 Prozent der Wählerschaft im Ausland, so daß sie nicht in der Lage waren, ihre Stimme abzugeben. Am 28. November - Albaniens Nationalfeiertag - verkündete der Präsident offiziell die neue Verfassung.

Die Fortsetzung der Vermittlungsbemühungen

Nachdem das Referendum vorüber war, verbesserte sich im Dezember das politische Klima: Der neue Premierminister zeigte sich konzilient, und die Präsenz unterstützte gleichzeitig nachdrücklich die Wiederaufnahme des

Dialogs. Ein Studentenstreik eröffnete die Gelegenheit zu einem direkten Treffen zwischen den Führungsspitzen der Sozialistischen Partei, Premierminister Pandeli Majko und dessen Stellvertreter, Ilir Meta, auf der einen sowie Sali Berisha und dem Stellvertretenden Vorsitzenden der DP, Genc Pollo, auf der anderen Seite. Die Präsenz hatte auf Bitten des langjährigen DP-Abgeordneten Ylli Visiu und mit ihm zusammen dabei geholfen, die Pattsituation in der Haltung zu dem Streik zu überwinden, und so wurde es ihr zugeschrieben, der ersten Begegnung zwischen Sozialistischer und Demokratischer Partei den Weg geebnet zu haben. Weitere Schritte zur Vertrauensbildung folgten, darunter auch ein Fußballspiel zwischen Regierung und Opposition, bei dem der Leiter der Präsenz als Schiedsrichter fungierte und das live im Fernsehen übertragen wurde!

Leider war dieser Fortschritt nur von kurzer Dauer. Im Verlaufe des Monats Januar kam er zum Erliegen, und die Rückkehr zu einer konfrontativeren Politik machte sich bemerkbar. Obwohl die sechs inhaftierten DP-Funktionäre entlassen und unter Hausarrest gestellt wurden - worauf die Präsenz wiederholt gedrängt hatte - und der Mordfall Hajdari auf professionellere Art und Weise wieder aufgerollt worden war - die OSZE hatte einen norwegischen Staatsanwalt als Unterstützung zur Verfügung gestellt -, war die Bereitschaft zur Rückkehr ins Parlament in den Reihen der DP-Führung trotz gegenteiliger Stimmen aus der Partei noch immer gering.

Im März 1999 erhielt die Kosovo-Krise zunehmend Vorrang vor innenpolitischen Fragen, aber, so traurig es ist, selbst ein Ereignis dieser Größenordnung schaffte es nicht, daß sich die beiden wichtigsten Parteien auf eine gemeinsame Linie einigten. Eine anfänglich gemeinsame Haltung löste sich schnell wieder auf, und Berishas Aufruf zur Ablehnung des Rambouillet-Abkommens führte erneut zur politischen Spaltung, auch wenn er diese Haltung wenige Tage später revidierte. Als der Kosovo-Konflikt eskalierte und hunderte und tausende von Flüchtlingen nach Albanien strömten, waren Opposition und Regierung wieder entzweit; die DP bezichtigte die Regierung der völligen Inkompetenz und des Betrugs mit Hilfslieferungen.

Ein Ergebnis der Kosovo-Krise war jedoch, daß sie deutlich vor Augen führte, wie weit die DP sich infolge ihrer Politik der Kooperationsverweigerung zu einem Zeitpunkt isoliert und marginalisiert hatte, da Albanien in den Mittelpunkt weltweiter Aufmerksamkeit gerückt war und die Regierung zahlreiche führende Staatsmänner aus der ganzen Welt empfing. Als die Krise sich Ende Juni 1999 dem Ende zuzuneigen begann, faßte die Führungsspitze der DP den Entschluß, ihren Boykott aufzugeben, und zog schließlich am 21. Juli wieder ins Parlament ein. Sie reagierte damit auf parteiinternen Druck ebenso wie auf Druck von seiten mehrerer internationaler parlamentarischer Gremien, der OSZE-Präsenz und der Botschaft der Vereinigten Staaten in Tirana.

Flüchtlingsnothilfe

Für rund vier Monate, von März bis Mitte Juli dieses Jahres, wurde Albanien zum Zufluchtsort für bis zu 470.000 vertriebene Kosovo-Albaner - was beinahe 15 Prozent der einheimischen Bevölkerung entspricht -, die entweder direkt aus dem Kosovo oder über Nachbarstaaten ins Land kamen. Trotz der gewaltigen Belastung, die dieser Zustrom für die ohnehin fragile albanische Infrastruktur und Wirtschaft bedeutete, waren sich das albanische Volk und die Regierung darin einig und bestanden darauf, daß alle vertriebenen Albaner, die ins Land kamen, in Albanien versorgt werden sollten, um die Ziele der "ethnischen Säuberung" nicht auch noch zu fördern oder die Aussichten auf eine rasche Rückkehr der Flüchtlinge in ihre Heimat zu schmälern.

Die Präsenz hat den Auftrag, Albanien in enger Zusammenarbeit mit der albanischen Regierung, anderen Regierungen und internationalen Organisationen Hilfestellung bei der Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und beim Aufbau der Zivilgesellschaft zu leisten. Die Rolle, die die Präsenz zur Unterstützung der albanischen Regierung und Bevölkerung spielen soll, ist dem angepaßt und klar definiert; sie stammt aus der Zeit vor der Flüchtlingskatastrophe und hatte und hat auch in dieser Situation und darüber hinaus Bestand. Die OSZE ist keine Hilfsorganisation; ihr Verhältnis zur Regierung sowie die Rolle und die Existenz ihrer über ganz Albanien verteilten Außenstellen versetzten sie jedoch beim Eintreten der Krise in die einmalige Lage, zur Koordinierung und Durchführung nationaler und internationaler Hilfeleistungen beitragen zu können.

Als sich daher in den allerersten Tagen des Notstandes zeigte, daß Albanien Schwierigkeiten mit den Verfahren und einem Einsatzplan bei der Bewältigung des Flüchtlingsstroms hatte, stellte die OSZE-Präsenz auf Ersuchen der Regierung und in enger Zusammenarbeit mit dem UNHCR Hilfe, Beratung und Personal zum Aufbau einer *Emergency Management Group* (EMG) im Büro des Premierministers zur Verfügung, die nationale und internationale Hilfeleistungen überwachen und koordinieren sollte.

Als sich die Notlage ausweitete und die internationalen Hilfeleistungen umfangreicher wurden, um der Herausforderung gerecht werden zu können, entwickelte sich auch die Rolle der Präsenz im Rahmen ihres weit gefaßten Auftrags, die Zusammenarbeit zwischen der Regierung und führenden internationalen Akteuren zu erleichtern und zu fördern, weiter. Mit Hilfe der Kapazitäten der *OSCE/KVM Refugee Task Force* (rund 75 ehemalige Angehörige der aus dem Kosovo abgezogenen KVM) unterstützten die Präsenz und ihre Mitarbeiter vor Ort die Koordinationsbemühungen der Regierung und des UNHCR zur Bewältigung der Notlage in folgenden spezifischen Bereichen:

- In Tirana stellten Mitarbeiter der OSZE-Präsenz und der *KVM Refugee Task Force* das Personal des Informationsbüros der EMG, das sowohl als "Informationszentrale" innerhalb der Gruppe selbst als auch als Quelle für Informationen über den Stand der Notlage für andere albanische und internationale Partner fungierte. Im Mittelpunkt dieser Arbeit standen die täglich zweimalige Herausgabe von Lageberichten durch das Informationsbüro und die Zusammenstellung, Erhebung und Verteilung von Bedarfsmeldungen und Mitteln zur Befriedigung des Bedarfs an die Regierung und relevante einheimische und internationale Partner.
- Die OSZE half ebenso durch die Herstellung von Verbindungen zwischen der EMG und lokalen Verwaltungen und Präfekturen in ganz Albanien und benutzte dazu das Netz der Außenstellen der Präsenz und der mobilen KVM-Teams, die die Hilfeleistungen vor Ort beobachteten und unterstützten, Bedürfnisse und Schwierigkeiten ausfindig machten und der EMG schnellstens Rückmeldung gaben. Die Mobilität und die Kommunikationskapazitäten der Außenstellen und der KVM-Teams erleichterten die Verteilung der Hilfsgüter außerordentlich und sorgten ebenso dafür, daß Unzulänglichkeiten und Engpässe rechtzeitig bemerkt und behoben wurden.
- Darüber hinaus leistete die OSZE mit ihrem Netz aus Außenstellen und KVM-Teams logistische Unterstützung und Soforthilfe, wo immer es ging, indem sie ihren Mitarbeiterstab und ihre Fahrzeuge dazu nutzte, die Bemühungen der lokalen Präfekturen und der internationalen Organisationen zur Verteilung der Hilfsgüter und zur Erleichterung der Kommunikation zu ergänzen.
- Die Präsenz leistete auch von Beginn an Hilfestellung bei der Rückführung der Flüchtlinge in der Zeit von Mitte Juni bis Anfang Juli, als die Teams der *KVM Refugee Task Force* aus Albanien abgezogen wurden und die letzten OSZE-Mitarbeiter, die an die EMG abgestellt worden waren, in die Präsenz zurückkehrten, nachdem sie durch Mitarbeiter des UNHCR und Personal der albanischen Regierung ersetzt worden waren.
- Schließlich - aber keinesfalls zuletzt - sah die OSZE-Präsenz in Albanien ihre Rolle in der Notsituation nicht allein darauf beschränkt, der Regierung und internationalen Organisationen dabei zu helfen, sich der Bedürfnisse der Flüchtlinge anzunehmen. Sie versuchte vielmehr, auch durch die Fortsetzung ihrer bereits laufenden Arbeitsprogramme sicherzustellen, daß die regulären Regierungsgeschäfte und das einmal erreichte Tempo bei den Reformen so weit wie möglich aufrechterhalten wurden. Die Präsenz arbeitet auch weiterhin mit der albanischen Regierung zusammen, um ihr bei der Bewältigung der vielfältigen Herausforderungen der Krise und der nach wie vor bestehenden Aufgabe des Aufbaus der Zivilgesellschaft in Albanien, zu helfen. Dabei hat sie nicht nur den Vorteil, über ein Mandat und Beziehungen zur Regierung

zu verfügen, die mehr als zwei Jahre vor Eintreten der Notsituation etabliert wurden, sondern auch die Kapazitäten eines landesweiten Netzes, bestehend aus international besetzten Außenstellen, die ihr die einzigartige Fähigkeit verleihen, Albanien und seiner Bevölkerung sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene Hilfe zu leisten.