

Wahlen im Wandel – Albanien reformiert sein Wahlsystem und setzt für die Kommunalwahlen im Herbst neue Standards

von Tim Bittiger, Tirana

Diesen Herbst findet auf dem westlichen Balkan ein regelrechter Wahlmarathon statt. Zwischen September und November werden in kurzer Abfolge die Wähler Mazedoniens, Jugoslawiens, Albaniens, des Kosovo und Bosniens an die Urnen treten.¹ Das allgemeine Augenmerk liegt zur Zeit vor allem auf den Wahlen in Jugoslawien und im Kosovo. In Serbien und Montenegro steht der Weiterbestand des Belgrader Regimes und des jugoslawischen Rumpfstaaes auf dem Spiel. In der albanisch dominierten Provinz wird unter der Ägide der internationalen Verwaltung der erste Schritt zu einer Nachkriegsordnung unternommen.

Neben diesen Ereignissen vergisst man allzu oft die Entwicklungen in den Nachbarländern. In Albanien, zum Beispiel, geht die Bedeutung der diesjährigen Kommunalwahlen weit über den bloßen Urnengang hinaus. Gegenwärtig findet in der Republik an der Adria eine umfassende Reform des Wahlsystems statt. Gesetzgebung, Verwaltung und Registrierung werden internationalen Standards angepasst. Gleichzeitig unterläuft das Land eine nachhaltige Umgestaltung seines immer noch sozialistisch strukturierten Verwaltungssystems. Durch Dezentralisierung sollen die albanischen Städte und Gemeinden mehr Kompetenzen zur Selbstverwaltung erhalten.

Umfassende Reform des Wahlrechts

Die Reform des albanischen Wahlgesetzes stand ganz oben auf dem Programm der Wahlexperten. Eine Rechtsreform war dringend notwendig geworden, um der Vielzahl an widersprüchlichen Gesetzen, Verordnungen, und Entscheidungen Herr zu werden. Neben der Kodifizierung oder Vereinheitlichung sollte die veraltete Rechtslage außerdem an die neue albanische Verfassung und an internationale Standards angepasst werden.

Am 21. Februar 2000 beschlossen die albanischen Parteien, eine Arbeitsgruppe einzurichten, die die Kodifizierung vornehmen sollte. Die Koalitionsparteien, die Oppositionsparteien und internationale Organisationen² in Albanien ernannten zu diesem Zwecke jeweils fünf Wahlrechtsexperten.

Die Gespräche fanden vom 8. März bis zum 7. April unter der Schirmherrschaft der OSZE Präsenz in Albanien statt. Zu Anfang schienen alle Teilnehmer zur Zusammenarbeit bereit. Nach kurzer Zeit jedoch verließen die Oppositionsvertreter die Arbeitsgruppe, zunächst kurzfristig, schließlich endgültig. Die Experten der Oppositionsparteien forderten anfänglich schriftlich verbürgte Chancengleichheit der Parteien in den Gesprächen. Es stellte sich aber bald heraus, dass sie das Prinzip der Parität auch auf die Besetzung der Wahlkommissionen anwenden wollten. Dies hätte bedeutet, dass Parteien der Regierung und der Opposition diese Kommissionen zu gleichen Teilen mit Vertretern bestücken.

In der Vergangenheit waren die Wahlkommissionen tatsächlich paritätisch und politisch besetzt worden, was sich aber negativ auf ihr Funktionieren auswirkte. Kommissionsmitglieder entschieden grundsätzlich nach den Anweisungen ihrer Parteien. Blockaden waren so vorprogrammiert, vor allem in entscheidenden Phasen der Wahlen. Die neue Verfassung schreibt nun parteiunabhängige Mitglieder vor, die von Verfassungsorganen ernannt werden.

Im Laufe der Gespräche wurde der Streit um die Besetzung unüberbrückbar. Die Opposition verließ den Verhandlungstisch. Die Verhandlungen wurden mit den Experten der Regierungskoalition fortgesetzt. Am 10. April konnte der Leiter der OSZE-Präsenz, Botschafter Geert-Hinrich Ahrens, dem albanischen Premierminister Ilir Meta den Entwurf der Gruppe überreichen. Am 8. Mai nahm das Parlament den Wahlkodex mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit an.

Die schwierige Geburt einer neuen Zentralen Wahlkommission

Die Opposition war bei der Abstimmung im Parlament nicht zugegen und hält ihre Kritik an dem Gesetz aufrecht. Die Zentrale Wahlkommission steht weiterhin im Kreuzfeuer. Die Demokratische Partei vertritt den Standpunkt, dass die alte Wahlgesetzgebung – während der Präsidentschaft des Parteiführers Sali Berisha verabschiedet – völlig ge-

rechtfertigt gewesen sei. Außerdem wird der Regierung vorgeworfen, den neuen Wahlkodex manipuliert zu haben, um sich Vorteile bei der Besetzung der Wahlkommissionen herauszuschlagen.

Nach der Meinung unabhängiger internationaler Kommentatoren entspricht der Text internationalen Standards. Er wird als „hochentwickeltes“ Dokument betrachtet.³ In der Tat war es an der Zeit, den rechtlichen „Flickenteppich“ mit einem Dokument zu ersetzen, das europäischen Normen entspricht.

Allerdings ist die Kritik der Opposition an der Zusammensetzung der neuen Zentralen Wahlkommission jedoch nicht ganz unberechtigt. Laut Opposition haben die meisten derzeitigen Kommissionsmitglieder Neigungen zur Regierung. Tatsächlich ist der Vorsitzende, Fotaq Nano, ein Verwandter des Vorsitzenden der Sozialistischen Partei, Fatos Nano. Trotz einiger Umbesetzungen sind auch die meisten anderen Mitglieder nicht frei von einer eher linksgerichteten Vergangenheit. Eine Ausnahmeregelung für die diesjährigen Kommunalwahlen garantiert der Regierung zudem eine Mehrheit in allen Wahlkommissionen auf Gemeindeebene. Die Opposition wird so systematisch benachteiligt.

Die Demokratische Partei hat folglich beschlossen, die Wahlkommissionen nicht anzuerkennen. Ob sie diesen Standpunkt beibehält, ist unklar. Letzte Woche beantragte die Partei bei der Zentralen Wahlkommission ihre Zulassung zur Wahl – ein mögliches Zeichen, dass sie von einem befürchteten Boykott absieht. Dieser Schachzug wäre denn auch politisch unklug, besonders deshalb, weil sich die Opposition damit schon während der Expertengespräche jegliche Einflußmöglichkeiten verbaut hatte.

Der Zentralen Wahlkommission steht jetzt, kurz vor den Wahlen, eine schwere Aufgabe bevor. Einerseits muss sie sich der Kritik der Parteien stellen und nun wahre Neutralität beweisen. Andererseits muss sie einen Wettlauf mit der Zeit gewinnen: die Aufgaben vor den Wahlen sind enorm. Während frühere Kommissionen nur die wichtigsten Entscheidungen im Wahlprozess treffen durften, hat die neue unabhängige Kommission eine verfassungsmäßig verankerte Rolle als „ständiges Organ, das alle Aspekte von Wahlen und Referenda vorbereitet, überwacht, durchführt und verifiziert, und ihre Ergebnisse verkündet.“⁴ Zur Zeit arbeiten die Kommissionsmitglieder fieberhaft daran, Direktiven auszuarbeiten, Materialien zu bestellen und Kollegen auf Gemeindeebene auszubilden. Am Wahltag wird wahrscheinlich alles an seinem Platz sein – bis dahin wird die Kommission aber eine wahre Feuertaufe durchlaufen haben.

Computergestützte Registrierung

In einem Punkt sind sich die Parteien und internationalen Experten einig: Dieses Jahr wird es entschieden bessere Wählerlisten geben. Ein großangelegtes Wahlhilfeprogramm unterstützt die Erstellung von transparenten und akuraten Wählerlisten. Zu diesem Zweck arbeitet die albanische Regierung eng mit dem Entwicklungsprogramm der

Vereinten Nationen (UNDP), mit der Internationalen Foundation of Election Systems (IFES), und mit der OSZE zusammen.

Das Wahlhilfeprogramm ist die Antwort auf die Kritik albanischer und internationaler Wahlbeobachter, die seit den ersten demokratischen Wahlen in Albanien immer wieder die Qualität der Listen bemängelt haben. Schwachpunkt war ihrer Meinung nach das Fehlen eines modernen Meldebehörderegisters. Manipulationen der Listen sollen ebenso zu Verzerrungen beigetragen haben.

Während die Listen bisher handschriftlich von Beamten der Meldebehörden zusammengestückelt wurden, wird die Erfassung nun auf Computer umgestellt. Zwischen Juni und August wurde zu diesem Zweck eine landesweite Wählerregistrierung von Haus zu Haus durchgeführt. Die Ergebnisse werden zur Zeit in eine zentrale Datenbank, das neue nationale Wählerregister, eingespeichert. Danach werden Bürger aufgerufen, ihre Daten zu überprüfen. Mitte September soll dann die endgültige Wählerliste vorliegen.

Neuerungen in einem so sensiblen Bereich wie Wählerregistrierung müssen mit soviel Transparenz wie möglich eingeführt werden. Zu diesem Zweck organisierte die OSZE Präsenz in Albanien eine Internationale Mission zur Registrierungsbeobachtung, während der 25 internationale Wahlexperten vom 3. Juni bis 11. Juli den Prozess verfolgten. Die Mission befand, dass der Registrierungsprozess im Ganzen zur Erstellung einer akkuraten und transparenten Wählerliste beitrug. Außerdem entsprechen ihrer Meinung nach die neuen Registrierungsmethoden im allgemeinen internationalen Standards. Gleichzeitig wurde aber auch bemerkt, dass die Registrierung durch Planungsfehler, Kommunikationsmängel und politische Blockaden negativ beeinträchtigt wurde.⁵

Die Bürger Albanien werden dieses Jahr wahrscheinlich die beste Wählerliste seit Einführung der Demokratie haben. Dennoch sollten Lehren aus den Schwachpunkten der Registrierung gezogen werden – und dies bevor die albanische Regierung nächstes Jahr eine landesweite Volkszählung durchführt.

Kommunale Kompetenzen nehmen zu

Neben den direkten Reformen des Wahlsystems spielt Dezentralisierung eine entscheidende Rolle in den diesjährigen Kommunalwahlen. Zur Zeit werden in Albanien Gesetze ausgearbeitet, die Bürgermeistern und Gemeinderäten mehr Selbstverwaltung einräumen. Einige dieser Gesetze sind schon vom Parlament verabschiedet worden.

Die Dezentralisierung in Albanien ist langfristig angelegt. Die Übergabe von Kompetenzen an Kommunalregierungen ist stufenweise über die nächsten fünf bis zehn Jahre vorgesehen. Konkrete Auswirkungen werden also erst in einigen Jahren zu spüren sein. Dennoch wird sich für die neugewählten Bürgermeister und Gemeinderäte einiges verändern. Über die kommenden vier Mandatsjahre hinweg werden sie eine wachsende Anzahl an Kompetenzen für sich beanspruchen können.

Wahlkandidaten sollten sich dabei nicht nur der Chance, sondern auch der Verantwortung bewusst sein, welche die Dezentralisierung mit sich bringt. Bisher war das politische Programm kommunaler Politiker fast ausschließlich auf Vorgaben der Parteien beschränkt. Kandidaten gingen traditionell mit Kritik gegen die finanzielle Bevormundung aus Tirana auf Stimmenfang. Die Dezentralisierung lässt nun in zunehmendem Maße eine eigenständige Kommunalpolitik zu, die sich mit spezifischen Interessen und Bedürfnissen vor Ort befasst. Wahlkonzepte könnten immer mehr unabhängig von Parteidogmata entwickeln werden.

Die Vorbereitungen zum derzeitigen Wahlkampf lassen vermuten, dass nur wenige Kandidaten diesen Weg einschlagen werden. Dennoch hat der Reformprozess den Grundstein für mehr Basisdemokratie gelegt. Es ist zu hoffen, dass sich diese über die nächste Wahlperiode hinweg weiterentwickeln kann.

Generalprobe?

Die Reform des Wahlsystems in Albanien scheint generell positiv zu verlaufen. Der wahre Test aber ist der Wahltag selbst. Am 1. Oktober ist die albanische Wählerschaft dazu aufgerufen, ihre demokratischen Rechte auszuüben. Bis dahin muss die Infrastruktur stehen – das setzt ein lückenloses Gesetz und eine gut funktionierende Zentrale Wahlkommission voraus.

Abzuwarten ist, inwieweit die Opposition ihre Kritik an beiden aufrechterhält. Ein Boykott der Wahlen könnte bedeuten, dass Albanien in das Chaos der letzten Jahre zurückfällt.

Im Juni 2001 stehen in Albanien Parlamentswahlen an, politisch gesehen ein möglicher Wendepunkt in der Entwicklung Albaniens. Nach den Kommunalwahlen bleiben bis dahin nur einige Monate, und es bleibt zu hoffen, dass in Albanien zur Zeit die richtigen Weichen für demokratische Wahlen gestellt werden.

[Der Artikel ist die persönliche Meinung des Autors und spiegelt nicht den offiziellen Standpunkt der OSZE wieder.]

Tim Bittiger, M.St. (Oxon), arbeitete in den letzten zwei Jahren als Kommunalverwaltungs- und Wahlexperte für die Präsenz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in Albanien und ist aktiv an der derzeitigen Wahlreform in Albanien beteiligt.

¹ Die folgenden Wahlen finden diesen Herbst auf dem Balkan statt: 10. September: Mazedonien, Kommunalwahlen; 24. September: Serbien, Kommunal-, Bundesparlaments- und Bundespräsidentchaftswahlen, 24. September: Montenegro, Bundesparlaments- und Bundespräsidentchaftswahlen; 1. Oktober: Albanien, Kommunalwahlen; 28. Oktober: Kosovo, Kommunalwahlen; 11. November: Bosnien und Herzegowina, Parlamentswahlen in der Muslimisch-Kroatischen Föderation und der Serbischen Republik.

² Europarat, Internationale Stiftung für Wahlsysteme (IFES), Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und das OSZE Büro für demokratische Einrichtungen und Menschenrechte (ODIHR).

³ Daniel Finn, IFES Wahlrechtsexperte, 6. Juni 2000.

⁴ Art. 153, Verfassung der Republik Albanien, 1998; siehe auch Art. 16 ff, Gesetz Nr. 8609, 8. Mai 2000, Wahlkodex der Republik Albanien.

⁵ Summary Report, International Mediation in Preparation for the 2000 Local Elections, Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Präsenz in Albanien, 25. Juli 2000, S. 4 (http://www.osce.org/albania/publications/Albania_e.pdf); Republic of Albania Voter Registration for the Local Elections June-July 2000, Final Observation Report, International Observation Mission in the Framework of the Electoral Assistance Programme, Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Präsenz in Albania, 20. August 2000, S. 3ff.

fibre

HANDBUCH TSCHECHIEN/SLOWAKEI-KONTAKTE

Institutionen, Projekte, Initiativen in Deutschland, Österreich, Tschechien und der Slowakei
Hrsg. in Zusammenarbeit mit dem Tschechischen Zentrum Berlin · Redaktion: N. Hirschler-Horáková, V. J. Horák · ISBN 3-929759-34-9 · 112 S. · DM 38,-

Neu in der Reihe »Klio in Polen« – Polnisch-deutsche Übersetzungsreihe des DHI Warschau:

Marian Biskup / Gerard Labuda:

DIE GESCHICHTE DES DEUTSCHEN ORDENS IN PREUSSEN

Wirtschaft – Gesellschaft – Staat – Ideologie
ISBN 3-929759-42-X · IV, 624 S., Karten · DM 74,-

Neu in der Reihe »Einzelveröffentlichungen des Deutschen Historischen Instituts Warschau«:

Valentina Maria Stefanski:

ZWANGSARBEIT IN LEVERKUSEN Polnische Jugendliche im I.G. Farbenwerk

ISBN 3-929759-43-8 · 585 S., 41 Abb. · DM 48,-

fibre Verlag · Martinstraße 37 · D-49080 Osnabrück
Telefon 05 41/43 18 38 · Telefax 05 41/43 27 86
e-mail: info@fibre-verlag.de · www.fibre-verlag.de