

Albanien als Beispiel des Krisenmanagements

Albanien war in den letzten Jahren keineswegs die einzige Krise, von welcher unser Kontinent betroffen worden ist. Aber es wurden Stimmen laut, auch gewichtige, welche die Frage aufgeworfen haben, ob die bei diesem Fall angewandten Mechanismen nicht als eine Art von Paradigma für zukünftige Krisenbewältigungen angewendet werden könnten. Darauf soll im folgenden auch eingegangen werden.

Warum es zum Eingreifen Europas in Albanien gekommen ist, kann als bekannt vorausgesetzt werden: Zu Beginn des Jahres 1997 begannen in dem Land Risse in der dünnen jung- oder frühkapitalistischen Übertünchung des Landes aufzutreten. Überspitzte Zinsversprechen von Investmentgesellschaften konnten nicht mehr eingehalten werden, in einigen Fällen machten sich die Kreditnehmer – denn so stellten sich die "Investoren" in vielen Fällen dar – unter Mitnahme substantieller Summen davon, in anderen fielen diese Kartenhäuser, welche ihren Einlegern zweistellige Renditen pro Monat versprochen hatten, einfach in sich zusammen. Das sogenannte "Pyramidenspiel" kam damit zu einem abrupten und bitteren Ende.

Die geschädigten Bevölkerungsschichten - die Hauptstadt und der Süden des Landes waren relativ mehr betroffen als der Norden – machten nicht nur die Gesellschaften, sondern auch die damalige Regierung und vor allem den Staatspräsidenten *Sali Berisha* für das Debakel verantwortlich.

Wieso konnte das ganze Land so vom Pyramidenrausch erfaßt werden? Irgendwie hatte man die Leute in dem Glauben gelassen, man brauche nur etwas Geld zusammenkratzen und den Ertrag in die "Pyramiden" zu stecken dann würde man jeden Monat die Zinsen beheben. Und eigener Hände Arbeit würde weitgehend überflüssig. Auf diese Weise gelange man ganz unbeschwert in den vor allem aus dem italienischen Fernsehen bekannten Goldenen Westen.

Staatliche Kontrolle und freier Markt

Es erhebt sich die Frage: Hätte die Regierung nicht präventiv eingreifen sollen? Man hatte den Albanern auch vom Ausland her neben der Demokratie die freie Marktwirtschaft als die zentrale Errungenschaft und als die tragende Säule der Befreiung von der kommunistischen Diktatur angepriesen. Wie sollte man jetzt diese Liberalität der wirtschaftlichen Entfaltung und der selbständigen Entscheidungsmöglichkeit des Individuums wieder beschneiden? Zweifellos hätte man eine straffere Aufsicht über die Investmentgesellschaften ausüben sollen. Aber man fürchtete offenbar, sich bei der Bevölkerung dem Vorwurf auszusetzen, eine kryptokommunistische Restauration einzuleiten – das letzte, was die zu diesem Zeitpunkt herrschende Demokratische Partei *Berishas* wollte.

Die internationalen Protagonisten der Solidarität

Nach dieser kurzgefaßten "Fallgeschichte" möchte ich auf die wichtigsten Faktoren zu sprechen kommen, die am albanischen Krisenmanagement teilgenommen haben. Es gab hier sehr unterschiedliche Akzente in den diversen Stadien der Entwicklung. Zu Beginn, im Februar/März des Jahres 1997, waren die Europäische Union, der Europarat und die OSZE in ungefähr gleichem Maße engagiert. Hierbei darf man nicht die maßgebliche Rolle Italiens, des hauptbetroffenen Einzelstaates, aber auch nicht die beträchtliche, wenn auch nach außen nicht so stark in Erscheinung tretende Einflußnahme der USA vergessen. Die diplomatischen Vertreter beider Länder an Ort und Stelle haben in kritischen Situationen an Feuerwehreaktionen im kleinen Kreise mitgewirkt, die im beträchtlichen Ausmaß zum Gelingen der internationalen Aktion für Albanien beigetragen haben.

Initiativen der EU

Auf der Grundlage der Entscheidung der Außenministerkonferenz von Apeldoorn am 16. März 1997 entsandte die EU-Präsidentschaft in der Zeit vom 17.-19.3. eine "High Level Mission" nach Albanien. Diese führte Gespräche mit dem Präsidenten, mit der Regierung, Städtevertretern, NGOs und den am Ort befindlichen Vertretern internationaler Organisationen. Damals ergab sich noch durchaus der Eindruck, daß die EU als "lead organisation" die Behandlung der albanischen Krise übernehmen würde. Die Schlußfolgerungen, welche die Mission aus ihren Wahrnehmungen in Albanien zog, veranlaßten den Rat Allgemeine Angelegenheiten (RAA), am 24. März eine Initiative zur Einrichtung einer Advisory Mission in Albanien zu unternehmen. In der Zeit vom 26.3. – 2.4. wurde ein Advance Team, dem auch Vertreter der OSZE und des Europarates angehörten, unter der Leitung

des holländischen Diplomaten *Jan d'Ansembourg* nach Tirana entsandt. Der von dieser Vorausgruppe erstellte Bericht hatte wesentliche Bedeutung als Vorbereitungsschritt für die Installierung der OSZE-Präsenz und für die Kooperationsweise der internationalen Institutionen im Lande selbst.

UNO und NATO hielten sich als handelnde Organe deutlich zurück. Hierbei haben wahrscheinlich die eher unerfreulichen Erfahrungen bei den Konfliktlösungsversuchen auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens eine nicht unerhebliche Rolle gespielt.

Der "maßgeschneiderte militärische Arm"

Als vierte Komponente des internationalen Apparates für das Krisenmanagement in Albanien bildete sich neben den erwähnten Organisationen – EU, OSZE, ER – eine Gruppierung interessierter Staaten heraus, für welche die Bezeichnung "*Coalition of the Willing*" kreiert wurde. Wesentlich für das Entstehen dieser Mächtekoalition war die sich allmählich Bahn brechende Einsicht, daß die NATO wegen des Widerstandes einiger ihrer bedeutendsten Mitglieder in der Albanienkrise nicht direkt aktiv werden würde. Die so entstandene Allianz von anfänglich acht Staaten – Italien, Frankreich, Türkei, Griechenland, Rumänien, Spanien, Österreich, Dänemark (später stießen noch Slowenien und Portugal dazu) – schuf sich ad hoc einen militärischen Arm als Assistenz für die Krisenbewältigung.

Diese Truppe erhielt die Bezeichnung "*Multinational Protection Force*" (MPF). Sie wurde nach Indorsierung durch die internationalen Gremien, welche mit Beschluß 160 des Ständigen Rates der OSZE vom 27.3. und durch die Sicherheitsresolution 1101 vom 28. März erfolgte, ab Mitte April nach und nach in gewissen Teilen des Landes, vor allem entlang der Küste, stationiert, wobei vom Anbeginn ein sehr knappes Zeitlimit (drei Monate) fixiert wurde. Da der Abzug der Truppen bei Einhaltung dieser Frist genau am Tag vor den Wahlen erfolgt wäre, verlängerte man die Frist; aber bis 10. August wurde die MPF vollkommen abgezogen, und es war ein Beweis für die durch die Wahlen und die ständige begleitende innenpolitische Kooperation seitens der Staatengemeinschaft erreichte Stabilisierung, daß die bewaffneten Auseinandersetzungen und Unruhen nach diesem Zeitpunkt nicht wieder aufflammten.

Kommandant war ein italienischer General, dem drei Stellvertreter beigegeben wurden: ein Franzose, ein Türke und ein Grieche. Diese Struktur entsprach einerseits der relativen Stärke der einzelnen Kontingente, brachte aber andererseits auch machtpolitische Aspirationen und militärisch-politisches Konkurrenzdenken zum Ausdruck. In dem einen oder anderen Fall sollte durch die Teilnahme an der Expedition wohl auch NATO-Reife demonstriert werden.

Das Führungsgremium der *Coalition of the Willing*, der sogenannte Lenkungsausschuß, etablierte sich am 4. April in Rom und hielt dort bis Mitte August in der Regel einmal wöchentlich Sitzungen ab. Es handelte sich trotz der Rückendeckung durch internationale Organisationen um ein Gebilde sui generis, welches in der Zusammensetzung und in seiner Struktur (eine "*lead nation*", ein eigenes Befehlsgremium außerhalb des Bereichs vorhandener Sicherheitsorganisationen) am ehesten der im Zweiten Golfkrieg agierenden Konfiguration ähnelte. Allerdings waren die am Golf eingesetzten Mittel zur Erreichung einer regionalen Stabilität von einer ganz anderen Größenordnung, und es gab im Fall Albanien kein konkretes Feindbild wie bei der Kampagne gegen den Irak.

Das Ersuchen Albanien

Die Stationierung von Militär wurde dem Land nicht auferlegt, sondern erfolgte auf Ersuchen des albanischen Präsidenten und des Regierungschefs mittels zweier gleichlautender Schreiben vom 13. März, welche - und dies ist vielleicht ein interessantes Detail – zu Händen des EU-Ratspräsidenten an die Westeuropäische Union adressiert wurden. Darin wird eine "*credible military presence*" für die Konsolidierung der Lage als erforderlich erklärt. - Ex-Bundeskanzler *Franz Vranitzky* rief unmittelbar nach Ende seiner zweiten Albanienmission am 14.3. zur Entsendung einer Polizeitruppe auf, um das Krisenmanagement für Albanien abzusichern, aber man entschied sich schließlich aus den örtlichen Gegebenheiten heraus für einen militärischen Einsatz.

Die OSZE-Präsenz

Wie kam es zur Bildung der Präsenz? Hier muß man kurz auf die Terminologie eingehen. Normalerweise werden die Außenvertretungen der OSZE als "Missionen" bezeichnet, wenn auch daneben eine Reihe anderer Titulierungen existieren, welche meist damit zu tun haben, daß den jeweiligen Empfangsstaaten das Wort "Mission" als zu odios und krisenbehaftet klingt oder als Ausdruck von Kuratel empfunden wird. Genau dies war auch bei einem Teil des politischen Spektrums in Albanien der Fall.

An der Wiege der OSZE-Präsenz in Tirana stand die Ernennung eines persönlichen Vertreters des amtierenden Vorsitzenden der OSZE für Albanien. Hierzu wurde am 4. März der schon erwähnte frühere österreichische Regierungschef Vranitzky bestellt. Dieser brach bereits am 8. März zu seiner ersten Albanienmission auf. Am 3. April wurde bei einem Treffen zwischen *Vranitzky* und dem EU-Ratspräsidenten *van Mierlo* beschlossen, daß ersterer einen residierenden Vertreter in Tirana erhalten sollte, der gleichzeitig an der Spitze der OSZE-Präsenz stehen würde. Schon im d'Asembourg-Bericht und in den vorangegangenen Beratungen innerhalb der EU und der OSZE waren verschiedene Varianten für die personellen und sachlichen Strukturen des albanischen Krisenmanagements beraten worden.

Das in der OSZE seit einigen Jahren diskutierte Modell der "*Plattform für kooperative Sicherheit*", welches eine institutionalisierte Grundlage für die Koordination zwischen den einschlägigen Organisationen bilden soll, war damals und ist bis heute noch nicht mit dem Inhalt ausgestattet, der in solch kritischen Situationen eine raschere Konkordanz und eine größere Nachhaltigkeit bei der Krisenbewältigung bewirken würde. Aber andererseits dürfte das Beispiel Albanien doch dazu beitragen, die Fortschritte auf diesem Gebiet zu beschleunigen, wenn auch die Eifersüchteleien und das Konkurrenzdenken innerhalb gewisser eingefahrener Institutionshierarchien noch immer ein nicht zu unterschätzendes retardierendes Moment bilden.

Die Auswahl des sogenannten residierenden Vertreters ("Resident Deputy" im englischen Original) dauerte nach dem grundsätzlichen Beschluß noch immer einige Tage – es gab Differenzen betreffend der Nationalität, hinsichtlich der Frage, ob es ein Angehöriger eines EU-Mitgliedsstaates und eines truppenstellenden Landes sein müsse und ob er aus dem EU-Vorsitzland stammen dürfe... Als Ergebnis dieses Tauziehens wurde ich am 11. April mit dieser Funktion betraut.

Rekrutierung und Quartier machen. Die Qual der Wahl

Die Rekrutierung des Personals und die Auswahl eines geeigneten Büros für die OSZE-Präsenz reflektierten die in etlichen Belangen noch immer übermächtigen Einflüsse klassischer machtpolitischer Strukturen. Ebenso produzierten die dem Prinzip der Gleichheit zwischen den Völkerrechtssubjekten widersprechenden willkürlichen Gewichtungen und Idiosynkrasien Verzögerungen im Aufbau der Albanien-Aktion. Das Organigramm des für Tirana bestimmten OSZE-Teams durchlief mehrere Hauptstädte und wurde einige Male modifiziert.

Das traditionell bei der OSZE existierende Pouvoir des Missionschefs, seine Dienststelle weitgehend nach eigenem Ermessen und nach örtlichen Notwendigkeiten einzurichten, ist an einem strategisch-politisch interessanten Standort, wie es Tirana zumindest damals war, eher Theorie; und ich mußte anfangs einen beträchtlichen Teil meiner Energie dafür aufwenden, einen operativ vertretbaren Kompromiß auszufeuchten.

Dies bezog sich auch auf die Unterbringung. Ein OSZE-Vorausteam hatte ein entsprechendes Gebäude im Zentrum gefunden. Verschiedene Kräfte taten alles – angeblich, weil es schwierig zu schützen sei –, um mich an der Anmietung dieses Komplexes zu hindern. Man wollte mit aller Macht die Mission in einer weit vom Zentrum liegenden Schule einquartieren. Ich lehnte ab, weil das Gebäude für die Zwecke einer freien Kommunikation mit den einheimischen Behörden, den anderen internationalen Organisationen sowie bilateralen Vertretungsbehörden eine ungünstige Lage aufwies und noch dazu die Straße dorthin mit unzähligen tiefen Schlaglöchern übersät war. Die auf dem Areal vorgesehene strenge Bewachung durch militärische Kontingente zweier beteiligter Länder war schon vom visuellen Aspekt her derartig, daß kaum ein einheimischer Politiker oder Journalist diese "Festung" betreten hätte. Die schlechte Zufahrt macht Fahrten mit dem Auto langwierig und riskant, so daß auch das ins Treffen geführte Schutzargument ins Leere ging: Es war evident, der "Einlader" wollte den OSZE-Missionschef und seine Mitarbeiter unter "freundlicher" Aufsicht halten, alle Besucher kontrollieren etc.

Als ich mich gegen diese Art der Dislozierung zur Wehr setzte, tauchte plötzlich in den Außenministerien der interessierten Staaten und im OSZE-Hauptquartier in Wien ein *non-paper* auf, in dem man den Missionschef beschuldigte, das Leben seiner Mannschaft leichtfertig aufs Spiel zu setzen. Erst meine Drohung, den Posten unter diesen Umständen nicht oder nur vom Hotel auszuüben, setzte diesen merkwürdigen Aktionen ein Ende. Wenig später ergab sich – bedauerlicherweise, muß man hinzufügen – die Genugtuung, daß die für den Schutz der OSZE-Mission vorgesehenen Truppenteile selbst fluchtartig den bewußten Ort räumten, weil es zu Problemen mit örtlichen Mafia-Organisationen kam, die fast Menschenverluste nach sich gezogen hätten.

Koordinationsrahmen, Rangfolgen und Interaktion

Ein effizientes und ausgewogenes Zusammenwirken ist für das Gelingen einer Konfliktverhütung bzw. eines Krisenmanagements von ausschlaggebender Bedeutung. Diese Problematik begleitete mich durch die gesamte Zeit meiner Tätigkeit in Albanien. Schon die OSZE-Entscheidungen 158 und 160 vom März 1997 hatten von einer Koordination und von einem "coordinating framework" gesprochen, welche oder welches die OSZE-Präsenz für andere internationale Organisationen in Albanien wahrnehmen sollte.

Es ist nicht ganz einfach, die vielfach verschlungenen, oft nur im Zuge von telefonischen oder persönlichen Kontakten lancierten Initiativen, die in den März- und Apriltagen des Jahres 1997 insbesondere vom EU-Ministerrat, von der OSZE, vom Europarat sowie von einer Reihe von nationalen Akteuren ausgegangen sind, nachträglich zu analysieren und in ihrem Zusammenhang und ihrer zeitlichen Abfolge nachzuvollziehen.

Die EU hatte, wie schon erwähnt, eine "Advisory Mission" für Albanien in Aussicht genommen, welche eigentlich alle Bereiche abdecken sollte. In der OSZE-Entscheidung 160 wird von der Errichtung der *advisory mission* (mit kleinem Anfangsbuchstaben!) "*within this framework*" gesprochen. Im textlichen Zusammenhang konnte dies nur bedeuten, daß die Mission innerhalb der OSZE-Präsenz agieren sollte. Der terminus "*advisory mission*" hat sich dann verloren. Mir ist er vom Beginn meiner Tätigkeit in Tirana an nicht mehr untergekommen; dies hat die klaglose Zusammenarbeit mit den anwesenden Kollegen von der EU-Kommission allerdings in keiner Weise behindert. Jedenfalls gab es bei der OSZE-Präsenz in Tirana von Beginn an einen "*Senior Coordinator*" für die Verbindung mit EU und MPF, der Holländer war und gleichzeitig auch die direkte Liaison mit dem EU-Vorsitz im Haag wahrnahm.

"OSZE first?"

Es tauchte damals auch das Schlagwort – oder soll man es in Erinnerung an entschwundene sowjetische Terminologien "*Losung*" nennen – "*OSZE First*" auf; so hat der amtierende OSZE - Vorsitzende, der dänische Außenminister *Helveg Petersen*, diese Formel auf einer Sitzung des Ständigen Rates am 17. April 1997 verwendet, als er davon sprach, daß die internationale Präsenz in Albanien ein Beispiel für die Plattform für europäische Sicherheit "*in action*" und für das Konzept von "*OSZE voran*" sei (ich hoffe, daß ich das "*first*" sachlich richtig mit "*voran*" wiedergegeben habe!).

Bei den Ministerkonferenzen über Albanien, die im Juli und dann im Oktober 1997 in Rom abgehalten wurden, schien die Koordinationsformel wieder in den Schlußdokumenten auf, allerdings mit zunehmender Abschwächung: wenn es im Juli an die Adresse der OSZE noch hieß: "... *continues to serve as a framework for coordination...*", einigte man sich bei der späteren Sitzung auf den Text "...*serve as a flexible coordinating framework...*" Es erforderte allerdings auf seiten der Vollzugsorgane ein gewisses Maß an Subtilität, um solche esoterischen Differenzierungen nicht nur in ihren praktischen Auswirkungen zu begreifen, sondern sie auch noch kundenfreundlich zu implementieren.

Zwischen Koordination und Liaison

Was stand wirklich hinter diesen etwas byzantinisch anmutenden Jurisdiktionsnormen, um einen Ausdruck des österreichischen Zivilverfahrensrechtes zu verwenden? Es schien vom Anbeginn klar, daß große Staaten, die beträchtlichen Einsatz auf die Füße brachten, oder intensiv strukturierte Organisationen wie die EU sich nicht von einer weniger kompakten und finanziell weitaus ärmeren – um es etwas lose zu formulieren – Institution, wie es die OSZE noch immer ist, Direktiven geben zu lassen; denn "*koordinieren*" beinhaltet schon von der Semantik her eine gewisse Anordnungsbefugnis. Was wir in der Praxis wirklich tun konnten, kam maximal einer etwas gehobenen Form des angloamerikanischen Ausdruckes "*liaise*" nahe. So hatten sich zum Beispiel die Italiener vom Anfang an energisch dagegen verwahrt, daß die OSZE etwa in einem theoretisch konzipierten Dreisäulenmodell – OSZE, EU, MPF (letztere Säule wurde in manchen Papieren schlicht "Italien" genannt) eine echte Koordinierungs- und damit auch (An-)ordnungsrolle einnehmen könnte. Die MPF wurden von dem Lenkungsausschuß in der Farnesina geführt, und die OSZE-Mission war dort höchstens zum Entgegennehmen der Ergebnisse zugelassen.

Clearinghaus-Konzept

Aber die OSZE-Präsenz wurde mit ihrem geräumigen, zentral gelegenen Hauptquartier in Tirana zu einer Art von Clearinghaus der internationalen Präsenz, sowohl was die Örtlichkeit betrifft als auch hinsichtlich des Austauschs von Meinungen und Konzepten für notwendige Initiativen und

Implementierungen. Die Delegationen des Europarates und der WEU, das in Tirana ein "*Multinational Advisory Police Element*" (MAPE) unterhielt, entfalteten ihre Tätigkeiten von variierenden Zeitpunkten an vom OSZE-Gebäude aus, das einem Jargon des früheren kommunistischen Regimes folgend in Tirana als "*Villa 6*" bekannt war; durch unsere darin befindliche gemeinsame Operationsbasis ist es gelungen, im Verständnis der albanischen Öffentlichkeit diesen Namen zu einem Symbol der internationalen Solidarität und der erfolgreichen Zusammenarbeit zwischen Albanien und der internationalen Gemeinschaft zu machen.

Die Europäische Union an Ort und Stelle

Die EU war bei der OSZE-Präsenz durch einen von Brüssel entsandten Beauftragten für die Langzeitprogramme sowie durch den ECHO-Verwalter (humanitäre Hilfe) vertreten. Der residierende EU-Delegierte (Botschafter) trat hierbei nur selten in Erscheinung, mit ihm verkehrte ich bilateral außerhalb der uns direkt attachierten Repräsentanz der EU-Kommission; diese bildete, rückschauend gesehen, das personelle Substrat der ursprünglich vorgesehenen *EU Advisory Mission*, die sich dann allerdings, wie schon gesagt, nicht als solche konstituierte.

Es zeigte sich sehr bald, wie verschiedene an sich wohlmeinende Konzepte an der normativen Kraft des Faktischen scheitern können: die albanische Bürokratie wollte keine humanitäre Hilfe in Form von Sachgütern, weil es ihren Erklärungen nach ohnehin alles im Land zu kaufen gab: man müsse nur das nötige Bargeld beschaffen, und hierfür verlangten sie eindringlich – aber weithin vergeblich – entsprechende Schecks von den EU-Kollegen. Und die Realisierung der Langzeitprogramme wurde mit wenigen Ausnahmen (etwa Wiederaufbau von Zollstationen) von der einwandfreien Durchführung der vorgesehenen Wahlen abhängig gemacht. Daher gab es auch an dieser Front in den ersten Monaten des internationalen Engagements nicht viel zu tun.

Der nicht unbeträchtliche finanzielle Beitrag der EU zu den Kosten der Wahlassistenz wurde über politische Kanäle auf höherer Ebene ausgehandelt und technisch über das OSZE-Sekretariat in Wien abgewickelt.

Die albanischen demokratiepolitischen Befindlichkeiten und das Wagnis des Urnenganges

Bisher war im wesentlichen vom Verhältnis der "*Krisenmanager*" untereinander die Rede. Aber diese Analyse schien mir wichtig, um die Ausformung neuer Befindlichkeiten auf dem Sektor des internationalen Krisenmanagements darzulegen. Nun komme ich zu dem "*Patienten*", wobei ich auf die schon eingangs skizzierte Anamnese verweise.

Die bisherigen Oppositionsparteien Albaniens, die zum Großteil das aus den Wahlen vom Mai 1996 hervorgegangene Parlament boykottiert hatten, einigten sich mit der Demokratischen Partei (DP), die bis dahin faktisch allein die Regierungsmacht ausübte, in einem Abkommen vom 9. März auf die Bildung einer *Regierung der Nationalen Versöhnung* und die Abhaltung von Parlamentswahlen bis Ende Juni des Jahres. Am Zustandekommen dieser Vereinbarung zwischen bisher unversöhnlichen Gegnern waren sehr wesentlich italienische Regierungsmitglieder und OSZE-Vermittler *Vranitzky* beteiligt.

Es wurde sehr rasch klar, daß es ohne diesen Wahlgang keine politische Stabilität im Lande geben würde und letztere wiederum eine unabdingbare Voraussetzung für die wirtschaftliche und soziale Sanierung darstellte. Bevor man nicht wußte, wie das Stärkeverhältnis der politischen Kräfte im Land tatsächlich beschaffen war, schien jede andere Initiative zwecklos.

Wahlassistenz als Prüfstein des Krisenmanagements

Die Zeit von Mitte April bis in die erste Hälfte Juni war für die OSZE/ODIHR-Mannschaft (ODIHR = *Office for Democratic Institutions and Human Rights*, eine Teilorganisation der OSZE mit Sitz in Warschau) hauptsächlich damit ausgefüllt, die politischen Kräfte zu einer Einigung über das anzuwendende Wahlgesetz zu bewegen. Vor allem die sogenannten Kleinparteien kämpften bis zuletzt um eine Regelung, die ihre parlamentarische Repräsentanz auch bei minimalsten Wahlerfolgen sicherstellen sollte; die beiden großen Parteien taktierten hinsichtlich der Frage des Mehrheitswahlrechtes und versuchten schon in Aussicht stehenden Kompromissen immer wieder zu entchlüpfen. Es erforderte mehrere Besuche von Vranitzky, Interventionen der interessierten Länder, fast tägliche Konferenzen des OSZE-Missionschefs mit Staatspräsident und Regierungschef und den pausenlosen Einsatz von Wahlgesetz-Spezialisten, die vor allem von ODIHR bereitgestellt wurden, um eine annähernde Einigung über die Wahlabwicklung zu erzielen.

Bei Albanien bestand die Hauptschwierigkeit nicht wie in Bosnien darin, daß es keine einheitliche Regierung gab und man den Wahlvorgang von außen in die Wege leiten und durchführen mußte; sie lag eher in dem Umstand begründet, daß die Regierungsparteien in dieser Frage heillos zerstritten waren und man den Eindruck gewann, eigentlich wollten viele der Parteien - oder vielleicht auch alle - lieber gar keine Wahlen als einen vom eigenen Standpunkt aus abträglichen Kompromiß über das Wahlgesetz.

Auch schien es wochenlang, daß die Regierung sich einfach zurücklehnte und die Abwicklung des Wahlvorganges den damit befaßten Organisationen möglichst allein überlassen wollte. Gepaart war diese Haltung mit Drohungen verschiedener Parteiführer, daß sie das Ergebnis des Urnenganges nicht anerkennen würden.

Vranitzky gelang es zwar, die Parteien am 9. Mai zur Unterzeichnung eines "*Politischen Kontraktes*" zu bewegen, der u.a. einen Konsens über den Wahlmodus und eine Verpflichtung enthielt, den von einem noch zu bestellenden internationalen Koordinator verfaßten Berichts über den Wahlvorgang nicht anzufechten ("*not to contest*"). Aber die oben geschilderte Zitterpartie hinsichtlich des Wahlprozesses ging trotzdem bis nach der ersten Nachwahlrunde am 6. Juli weiter.

Warum drängten wir so sehr auf eine termingerechte Durchführung der Wahl? Weil es immer offensichtlicher wurde, daß ohne den Wahlgang die Situation im Land wieder vollends außer Kontrolle geraten könnte und man bei einer solchen Eventualität mit neuerlichen bewaffneten Ausschreitungen hätte rechnen müssen. So wurde die Wahldurchführung vorerst zum wesentlichsten Punkt des Krisenmanagements, der alle anderen Aspekte wie den wirtschaftlichen Wiederaufbau und die Bemühungen um die Überwindung der nicht direkt mit dem Urnengang verbundenen demokratischen und menschenrechtlichen Defizite vorerst in den Hintergrund treten ließ.

Um einen Fortschritt zu erzielen, mußten massive Druckmittel eingesetzt werden: die Androhung eines Abzugs der MPF und der Verweigerung jeglicher finanzieller Hilfe seitens der Geldgeberorganisationen im Falle eines Scheiterns der Wahl.

Wahlbeobachtung und MPF

Hier muß nochmals auf die Tätigkeit der Multinationalen Streitkräfte Bezug genommen werden. Kurz und klar gesagt: ohne MPF hätten die Wahlen in Albanien zum damaligen Zeitpunkt unter internationaler Aufsicht nicht stattfinden können. In einem beträchtlichen Teil des Landes wäre es unmöglich gewesen, ohne sie die Sicherheit der ausländischen Wahlhelfer und Wahlbeobachter zu gewährleisten. In vielen Orten hätten in einem solchen Fall auch die einheimischen Wahlfunktionäre aus Angst um ihr Leben jegliche Beteiligung an der Wahldurchführung abgelehnt. Ebenso sind durchaus zu befürchtende Übergriffe auf das Wahlmaterial durch die Präsenz der ausländischen Soldaten hintangehalten worden. Aber trotz der militärischen Bedeckung gab es dann noch vereinzelt gravierende Probleme in dieser Hinsicht.

Diese Brisanz der Situation wurde uns schon bald nach Ankunft in Tirana bewußt. Doch anfänglich lehnte das militärische Kommando eine Einflußnahme auf den Wahlvorgang ab, weil vorerst keine Einigkeit unter den Truppenstellern herrschte, ob dies mit dem Wortlaut der SR-Resolution 1101 vereinbar sei. An sich waren die Truppen kaum mit konkreten Aufgaben beschäftigt. Humanitäre Transporte waren nur in geringem Maße zu beschützen, weil aus den oben angeführten Gründen relativ wenige Hilfsgüter zur Verteilung gelangten; außerdem weigerte sich z.B. das Rote Kreuz, welches verhältnismäßig viele dieser Lieferungen durchführte, gemäß seinen Traditionen militärische Bedeckung in Anspruch zu nehmen. Der Schutz des OSZE-Hauptquartiers beanspruchte nur einen Bruchteil der militärischen Kräfte. Abgesehen von der vor allem für die Italiener wichtigen Bewachung der Küste zwecks Unterbindung der Flüchtlingsströme patrouillierten manche MPF-Kontingente die Überlandstraßen in Küstennähe als eine Art von terrestrischer "*fleet in being*", wobei anerkannt werden muß, daß dies beträchtlich zur Verminderung der Bandentätigkeit in diesen Regionen beitrug.

Aber große Teile des Landes waren aus militärtaktischen Gründen und auch auf Grund der relativ geringen Truppenstärke, welche nie die 10000-Mann-Grenze erreichte, überhaupt nicht in das Operationsgebiet der MPF einbezogen worden, darunter viele der notorisch unsicheren Gebiete, wobei Gefahr zum Teil von politisch-extremistischen Gruppen, zum anderen wegen der Aktivität krimineller Banden drohte.

Es gab da auch ein nie offen ausgesprochenes, aber im Hintergrund um so stärker beachtetes Gebot für die Militärs, welches am besten mit dem Schlagwort: "**no bodybags!**" ("keine Särge") umschrieben werden kann. Die meisten Truppensteller erachteten Menschenverluste bei Unruhen in Albanien als innenpolitisch höchst unpopulär und hatten entsprechende Anweisungen an ihre

Kontingente erteilt. So hatte man seitens des Militärs schon vom Anfang an jegliche Mitwirkung bei der Eindämmung der Bandentätigkeit oder beim Einsammeln der zahlreichen, im Februar/März 1997 aus Militärbeständen geplünderten Waffen strikt abgelehnt. Das gleiche galt für die Bewachung der Armeedepots.

Es bedurfte längerer, zäher Verhandlungen, bei denen sowohl *Vranitzky* als auch die OSZE-Mission am Ort und der Direktor des ODIHR intensiv eingeschaltet waren, um hinsichtlich eines Einsatzes der Schutztruppe bei der Vorbereitung der Wahl und zum Schutz der Wahlbeobachter eine Neuinterpretation des SR-Mandats zu erwirken. Diese wurde erst am 10. Juni, also kaum mehr als zwei Wochen vor der Wahl, vom Leitungsausschuß in Rom beschlossen. Hierbei kam es auf unseren nachdrücklichen Wunsch auch zu einer für den Wahlvorgang unbedingt notwendigen Aufstockung der Truppenzahl und zu der damit möglichen räumlichen Ausdehnung des militärischen Aufmarschgebietes. Damit konnten wir ca. 70% des Wählerpotentials abdecken, eine wichtige Voraussetzung für die Evaluierung der Korrektheit der Wahlabwicklung.

ODIHR-Einsatz bei den Wahlen

Die Assistenz bei der Wahlvorbereitung und die Wahlbeobachtung oblag einem eigenen, der OSZE-Präsenz Tirana zugeordneten ODIHR-Team. Hier waren zu einem zeitlich schon sehr kritischen Moment erhebliche Schwierigkeiten zu überwinden, die ihre Ursachen in einem "Methodenstreit" hatten. Die Verantwortlichen für die von OSZE/ODIHR wahrzunehmenden Sektoren des Wahlprozesses waren nicht, wie die OSZE-Mannschaft im engeren Sinn ("*core-team*"), vom OSZE-Sekretariat bzw. von der Leitung der OSZE-Präsenz in Tirana ausgewählt worden. Einige dieser Funktionäre, sicherlich hervorragende Experten auf ihrem Gebiet, erwiesen sich als Puristen und Theoretiker, bei denen sich die gegebenen örtlichen Verhältnisse dem Lehrbuch anzupassen gehabt hätten und nicht umgekehrt: "*These elections are nonsense*" wurde mir von dieser Seite mehrmals erklärt, obwohl man die Kollegen vorher in Wien auf die Wahldurchführung sozusagen eingeschworen hatte und sie sich dabei bereit erklärt hatten, trotz der bekannten Schwierigkeiten das Ziel weiterhin mit voller Kraft zu verfolgen.

Es brauchte längere, geduldige Überzeugungsarbeit und einige von den Medien dann dramatisierte personelle Änderungen an der Spitze, um diese Art von "*text-book-Defaitismus*" zu überwinden. Dann allerdings arbeitete die ODIHR-Mannschaft trotz der immer wieder unüberwindlich erscheinenden Hindernisse und Gefahrenmomente vorbildlich. Jedenfalls galt es aber in entscheidenden Momenten eine Art von Zweifrontenkrieg nach innen und außen zu führen – ein nicht unerheblicher Aspekt bei der Bewältigung von Krisen und Konfliktlösungen.

Wertung der Wahldurchführung

In dem Politischen Kontrakt vom 9. Mai einigten sich die politischen Parteien, wie schon erwähnt, darauf, die internationale Gemeinschaft zur Bestellung eines Koordinators einzuladen, der "*eine politische Persönlichkeit von internationaler Statur*" sein sollte und dessen "*Endbericht über den Wahlvorgang*" sie – wie die etwas kryptische Formulierung lautete – "*nicht anfechten würden*". Die genannte Funktion, die in der endgültigen Fassung die Umschreibung "*OSZE-Sonderkoordinator für die albanischen Wahlen*" erhielt, übte Frau *Lalumière*, ihres Zeichens Europaparlamentsabgeordnete und frühere Generalsekretärin des Europarates, zusammen mit dem Leiter der Parlamentarischen Delegation des Europarates, *Sir Johnston Russel*, und dem Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, *Javier Ruperez*, als "*Troika*" aus (auch "*Trio*" genannt, um eine Verwechslung mit der OSZE-Troika zu vermeiden – man sieht, welche Subtilitäten man selbst in akuten Krisensituationen berücksichtigen muß!).

Dieser Objektivierungsmodus, der von *Vranitzky* im Einvernehmen mit den anderen maßgeblichen Akteuren im albanischen Einsatz geschaffen wurde, hat sehr zur Akzeptanz der Wahlen beigetragen. Die *Troika/Trio* und die Spitze der OSZE-Mission führten per Hubschrauber und unter dem Schutz italienischer "*helicopter gunships*" Beobachtungen des Wahlvorganges durch, welche auch dazu beitrugen, die Moral der Wahlfunktionäre zu stärken und das starke internationale Interesse in den Augen der albanischen politischen Kräfte zu dokumentieren.

Die Wahldurchführung konnte als ein Sieg der internationalen Solidarität und als ein grundlegender, positiver Faktor für die Stabilisierung des Landes verbucht werden, auch wenn die üblicherweise erteilte Zensur "*free and fair*" mit der *Lalumièreschen* Formel "*adequate and acceptable given the prevailing circumstances*" modifiziert wurde. Es war auch ein Erfolg gegen die inneren

anarcho-destruktiven Kräfte, den das Land ohne die konzertierten Anstrengungen von außen nicht hätte erzielen können. Hier muß gerechterweise eingeräumt werden, daß der durchschnittliche albanische Wähler grundsätzlich positiv zum Urnengang eingestellt war, was sich vor allem in einer unter den gegebenen Umständen hohen Wahlbeteiligung (73% im ersten Wahlgang) ausdrückte.

Die Entwicklung nach den Wahlen und die langsame Entfaltung der Zivilgesellschaft

Die relative Stabilisierung der politischen Situation mit den Wahlen als Kernstück habe ich deswegen mehr im Detail beleuchtet, weil es sich dabei um ein im wesentlichen abgeschlossenes, heute bereits überschaubares Kapitel des Krisenmanagements in Albanien handelt, wenn auch viele Nachwehen aufgetreten sind und noch immer auftreten: periodische Boykottierung des neuen Parlaments durch die nunmehr in Opposition befindliche Demokratische Partei, zeitweise Bestreitung der Legitimität der neuen, sozialistisch geführten Regierungsmannschaft durch die DP bis hin zum politisch motivierten Hungerstreik eines führenden DP-Politikers, der unter dem kommunistischen Regime jahrzehntelang im Gefängnis gesessen hatte. Hier gelang es mittels eines entscheidend von der OSZE mitgestalteten politischen Kompromisses dem schon im Koma liegenden Mann einen annehmbaren Ausweg aus der Hungerstreiksituation zu verschaffen. Bei dieser Gelegenheit zeigte es sich, daß gewisse Protagonisten der politischen Kaste des Landes bei entsprechend engagierter Mitwirkung von außen in kritischen Momenten bereit sind, die in einer Zivilgesellschaft üblichen gesellschaftlichen und parlamentarischen Spielregeln zu beachten.

Nach dem Abschluß des Wahlprozesses – die OSZE mußte an insgesamt vier Wahlgängen teilnehmen, einerseits wegen des komplizierten Wahlrechtes, andererseits auf Grund der Organisationsmängel bei den diversen Wahlkommissionen – und der Bildung der neuen Regierung arbeitete die OSZE-Präsenz ein Arbeitskonzept für die demokratiepolitische Konsolidierungsphase aus.

Wichtig war dabei der örtliche Ausbau des Netzes der OSZE-Tätigkeit: es gibt inzwischen vier Regionalbüros in Provinzstädten, wovon eines in der Nähe zur jugoslawischen Grenze auch die Beobachtung grenzüberschreitender Probleme hinsichtlich des Kosovo wahrnimmt. In der *Villa 6* funktioniert eine Koordinationsgruppe, welche sich hauptsächlich mit der Unterstützung bei der von albanischer Seite in Angriff genommenen Ausarbeitung einer neuen Verfassung beschäftigt.

Das ODHIR produzierte sein eigenes Programm für Assistenz auf dem Sektor der menschlichen Dimension, wobei es nach Beseitigung einiger Reibungsflächen zu einer Akkordierung mit den spezifischen Programmen des Europarates kam, der sich auf die Richterausbildung und die Festigung der Rechtsstaatlichkeit konzentrierte.

Ein wichtiger Faktor innerhalb der der OSZE gestellten Koordinationsaufgaben wurde im Vorjahr in Gestalt der *"Working Group"* geschaffen, die unter dem Vorsitz von *Vranitzky* in Wien arbeitete und am 17. Juli und am 2. Oktober zu Vollsitzungen zusammentraf, auf denen die Albanienprojekte von den teilnehmenden Organisationen und Staaten vorgestellt wurden. Diese Institution schaffte eine wichtige Grundlage für die bereits erwähnten Albanien-Konferenzen in Rom Ende Juli und Mitte Oktober sowie für die darauffolgende Geberkonferenz in Brüssel.

Es ist hier nicht Platz, um die seit dem Herbst 1997 sich entwickelnde innenpolitische Situation im Lande und den gegenwärtigen Stand der Umsetzung der in Aussicht gestellten ausländischen Hilfe von rund 600 Millionen Dollar im einzelnen zu erörtern. Der wirtschaftliche Wiederaufbau geht bis jetzt eher langsam voran, das Vertrauen der ausländischen Investoren wird durch gewisse Erscheinungen in Verwaltung und Justiz sowie auf dem Gebiet der inneren Sicherheit nicht eben gefördert. Man kritisiert die Regierung für zu heftige Schnitte und Manipulationen auf dem Personalsektor, die nach Meinung der Kritiker u.a. auch die Umsetzung der internationalen Hilfe erschwert. Andererseits wird auf Regierungsseite das schwierige Erbe des vorigen Regimes geltend gemacht und den ausländischen Geberinstitutionen übermäßige Bürokratie und Schwerfälligkeit bei der Zurverfügungstellung der benötigten Summen vorgeworfen. Die internationale Zusammenarbeit mit Albanien hat zwar die Dramatik der ersten Monate verloren, wird aber weiterhin dringend benötigt, wenn auch mehr in geduldiger, diskreter "Feinarbeit" als im Vorjahr, wo Albanien mit dem spektakulären Wettlauf zur Einhaltung des Wahltermins und den Anstrengungen zur Durchsetzung eines akzeptablen Urnenganges im Zentrum des internationalen Medieninteresses stand.

Das projektgerechte Manipulieren des Netzwerkes

Wie arbeitet man in diesem – sinnbildlich gesprochen - Sonnengeflecht der überlappenden und ineinander verwobenen internationalen Strukturen, um das bestmögliche Resultat beim Krisenmanagement zu erzielen? Als Missionschef in Albanien hatte ich es mit einer Vielzahl von direkt oder seitlich übergeordneten bzw. "vorgelagerten" Organen zu tun:

- Direkt über mir der persönliche Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden *Vranitzky*;
- der Vorsitzende des Ständigen Rates der OSZE in Wien, zu dieser Zeit der dänische OSZE-Delegierte;
- im Verband der dänischen Delegation in Wien ein spezifisch für Albanien der OSZE-Einheit im dänischen Außenministerium unterstellter Funktionär;
- die OSZE-Gruppe im dänischen Außenministerium;
- die Organe des OSZE-Sekretariats in Wien, die untereinander ein gewisses Eigenleben aufweisen: Generalsekretär, Konfliktverhütungszentrum, Abteilung für Missionsunterstützung;
- der Direktor des ODIHR in Warschau;
- der Botschafter des EU-Vorsitzlandes in Albanien;
- die bilateralen Missionschefs (Botschafter) der Troika der OSZE am Ort;
- die Organe des Europarates, vor allem der Parlamentarischen Versammlung;
- der OSZE-Sonderkoordinator ("Trio") für die albanischen Wahlen (unmittelbar vor und nach den Wahlen);
- für gewisse Koordinierungsaufgaben der Vorsitzende des Leitungsausschusses der MPF in Rom (= der Politische Direktor des italienischen Außenministeriums);
- für die vom österreichischen Kontingent durchgeführte Bewachung des OSZE-Hauptquartiers in Tirana das österreichische Verteidigungsministerium;

Dies ergibt eine Stufenleiter von einzelnen Befehlszentren, die über wechselnde Grade von Autonomie verfügen; und diese einzelnen Zentren oder "*Bollwerke*" erheischen die Aufmerksamkeit der Mission innerhalb eines oft eher horizontal-parallel als strikt hierarchisch operierenden Systems; dies war auch in Albanien der Fall.

Es gab demzufolge auch verschiedene Koordinationsebenen; auf der politischen Ebene funktionierte eine Leitungs- und Steuerungsgruppe, die durch *Vranitzky*, die Vorsitzenden von EU und OSZE und der Außenminister einer Reihe von besonders an der Albanien-situation interessierter Staaten gebildet wurde. Sie hatte zwar keine institutionelle oder namentliche Ausformung, war aber in kritischen Momenten das wirksamste Organ der ganzen Operation.

Es würde hier zu weit führen, die einzelnen Kontakt- und Befehlsstränge im einzelnen zu analysieren. Ein wichtiges Element im fortschreitenden Prozeß des Krisenmanagements bestand im Herausfinden des jeweils optimalen Aktionspfades für die Erreichung eines bestimmten Teilzieles; dies gilt sowohl vom "*Frontende Tirana*" aus als auch für die Akteure auf den höheren Aktions- und Entscheidungsebenen.

Albanien als Beispiel für künftige Konfliktlösungsmodelle?

Worin liegt nun der mancherorts gepriesene Modellcharakter der Albanienoperation für zukünftige Konfliktlösungen? Das empirische und pragmatische "Herangehen" und eine höchst elastische Improvisation hat das vordergründige Ziel der Albanienoperation erreicht, nämlich eine innenpolitische Klärung und Stabilisierung mittels Neuwahlen und Bildung einer dem Volkswillen entsprechenden Regierung. Allerdings muß auf Grund der bei der vorliegenden Aktion gewonnenen Erfahrungen hinzugefügt werden, daß der Mangel an effektiver Generalprävention im Umkreis der europäischen Sicherheitsstrukturen – im Sinne des Nichtvorhandenseins einer detailliert ausgeformten Konfliktverhütungsmaschinerie – eine Reihe negativer Erscheinungen mit sich bringt: Reibungsverluste, Kompetenzkonflikte, Geldvergeudung und auch vermeidbare Verluste an Menschenleben und Sachgütern.

Nachstehend versuche ich nach den Erfahrungen in Albanien einen keineswegs als abschließend anzusehenden Maßnahmenkatalog für Verbesserungen bestehender oder Einrichtung neuer

Strukturen vorzustellen. Ich bin mir dabei durchaus bewußt, daß viele der darin enthaltenen Anregungen vom sicherheitspolitischen Routinier als weit den gegenwärtigen Befindlichkeiten und realistischen Möglichkeiten vauseilend eingeschätzt werden könnten:

1. Infolge der Verschiedenheit der möglichen Konfliktfälle eine Erarbeitung von möglichst maßgeschneiderten kurzfristig anwendbaren Einsatzalternativen;
2. ein Höchstmaß an Flexibilität aller mit dem Krisenmanagement befaßten nationalen und internationalen Partner, um die Umsetzungsgeschwindigkeit im Ernstfall zu erhöhen;
3. Einrichtung permanenter Liaisonsysteme zwischen den mutmaßlichen Akteuren und Entwicklung von generalstabsmäßig ausgearbeiteten Modellen;
4. empirische Anpassung dieser Modelle an die jeweiligen Gegebenheiten, so daß bei einer sich abzeichnenden Krisensituation bereits ein Instrumentarium für den Soforteinsatz adaptiert vorliegt;
5. kooperationsbewußtes Umdenken in dem Sinne, daß Großmachtinteressen, persönliche Eitelkeiten und existentielle Ängste gewisser internationaler Bürokratien keine Verzerrungen oder Verzögerungen objektiv erforderlicher Maßnahmen mit sich bringen;
6. laufendes Auf-den-letzten-Stand-bringen der Interaktion zwischen Organisationen und Staaten ("Alarmübungen") und Bereitstellung sofort verfügbarer Personalreservoirs;
7. nachhaltige Abstimmung von Kommunikationstechniken, Dienstsprachen und Ausrüstungen für den "Ernstfall";

Doch ich befinde mich mit solchen Gedankengängen in guter Gesellschaft: die OSZE beschäftigt sich, wie schon erwähnt (*"Plattform für kooperative Sicherheit"*), sehr intensiv mit einem Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert und hat bei ihrem letzten Außenministertreffen in Kopenhagen im Dezember 1997 *"Leitlinien einer Charta für Europäische Sicherheit"* ausgearbeitet. Dieses Dokument soll auch das Beziehungsgeflecht zwischen den verschiedenen internationalen Organisationen bei der Aufrechterhaltung der internationalen Sicherheit abklären und eine verbesserte Zusammenarbeit auf diesem schwierigen Terrain herbeiführen.

Die OSZE fühlt sich als einzige paneuropäische Institution auf diesem Gebiet zu einer Führungsrolle berufen. Man kann aber wohl nicht umhin, hierbei auch an den Artikel J.1 des Maastrichter Vertrages und an den neuen (noch nicht in Kraft getretenen) Artikel 11 des Vertrages von Amsterdam über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union zu denken.

Ich will hier nicht die Werbetrommel für eine bestimmte Organisation rühren, aber im Interesse einer Modernisierung der Instrumente für das von unserem Kontinent ausgehende Krisenmanagement sind verstärkte gemeinsame Anstrengungen zur Erzielung einer erhöhten Nachhaltigkeit der betreffenden Kooperationspotentiale unbedingt erforderlich; auch deswegen, um Europa seine in dieser Hinsicht unter Mitwirkung der USA erworbene Führungsrolle auch in Zukunft zu sichern und das euro-atlantische Sicherheitsmanagement im Bewußtsein der internationalen Gemeinschaft weiterhin als das Paradigma für Konfliktverhütung und Krisenbewältigung präsent zu halten.

Dr. Herbert Grubmayr
Botschafter, Stv. Missionschef der ECCM
(European Community Monitor Mission) Sarajevo