

Volksabstimmungen in Albanien. Eine Übersicht

03.01.2018

Frank Rehmet
frank.rehmet@mehr-demokratie.de

Neelke Wagner
neelke.wagner@mehr-demokratie.de

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung und Begriffsbestimmung	2
2. Regelungen	3
2.1 Direktdemokratische Verfahren	3
2.2 Sonstige Beteiligungsrechte	3
3. Praxis: Volksentscheide in Albanien	4
4. Literatur und Links	5

1. Einleitung und Begriffsbestimmung

Dieses Papier befasst sich mit Volksabstimmungen in Albanien auf nationaler Ebene. Der Staat hat in den Jahren 1994 bis 1998 drei Volksabstimmungen erlebt und kennt mehrere Verfahren, die zu einer Abstimmung führen können.

Begriffsbestimmung: Direktdemokratische Verfahren

In der Frage, was unter „direkter Demokratie“ oder „direktdemokratische Verfahren“ verstanden wird, herrscht in der Wissenschaft kein Konsens. Mehr Demokratie orientiert sich in seinen Publikationen an der von *Mehr Demokratie* und dem *Initiative and Referendum Institute Europe* *IRIE* entwickelten und auch vom *Direct Democracy Navigator* verwendeten Terminologie.

Diese definiert direktdemokratische Verfahren folgendermaßen:

- ❑ **Sachfrage:** Es handelt sich um eine Sachabstimmung.
- ❑ **Auslösung von unten oder obligatorisch:** Das Verfahren wird „von unten“, durch die Bevölkerung initiiert oder aufgrund einer gesetzlichen Regelung automatisch / obligatorisch ausgelöst.
- ❑ **Verbindlichkeit:** Es handelt sich um ein verbindliches Verfahren, das heißt, ein Volksentscheid ist einem Parlamentsbeschluss gleichwertig.

Daraus ergeben sich drei direktdemokratische Verfahrenstypen:

1. Bei der **initiiierenden Volksgesetzgebung (Volksinitiative)** wird ein Volksentscheid von den Bürger/innen selbst per Unterschriftensammlung initiiert.
2. Das **fakultative Referendum** richtet sich gegen ein vom Parlament beschlossenes Gesetz. Eine bestimmte Anzahl von Stimmbürger/innen kann einen Volksentscheid beantragen.
3. Beim **obligatorischen Referendum** ist der Volksentscheid zu bestimmten Gegenständen, meist bei Verfassungsänderungen, verpflichtend vorgeschrieben und findet automatisch statt. Ein entsprechender Parlamentsbeschluss geht diesem voraus.

Daneben gibt es weitere Varianten der Bürgerbeteiligung, die eine direktere Partizipation bis hin zu einer Volksabstimmung enthalten, aber mindestens eines der oben genannten Definitionsmerkmale nicht erfüllen. Beispiele sind konsultative Volksbefragungen, alle „von oben“ eingeleiteten Volksabstimmungen („Plebiszite“ oder „Parlamentsreferenden“ genannt), unverbindliche Volkspetitionen (Anregungen) sowie Verfahren zur vorzeitigen Auflösung des Parlaments / Herbeiführung von Neuwahlen per Volksabstimmung.¹

¹ Vgl. ausführlicher hierzu: Rehmet/Weber, Volksbegehrensbericht 2017, S. 6 ff.

2. Regelungen

Albanien kennt mehrere Verfahren, die zu einer Volksabstimmung führen können. Die derzeit gültige Verfassung von 1998 wurde übrigens per Volksabstimmung angenommen.

Für alle Verfahren schlägt negativ zu Buche, dass viele Themen nicht zulässig sind, darunter so wichtige Bereiche wie Steuern, Budgetfragen und Staatsausgaben.

Für alle Volksabstimmungen gilt ferner ein 33,3 %-Zustimmungsquorum. Dies bedeutet, dass neben der Mehrheit der Abstimmenden ein Drittel der Stimmberechtigten dem Anliegen zustimmen muss, damit die Volksabstimmung gültig ist.

2.1 Direktdemokratische Verfahren

Abrogatives Referendum nach Art. 151

Artikel 151 der Verfassung sowie das Ausführungsgesetz regeln das so genannte „abrogative Referendum“ nach dem Vorbild Italiens. Hiermit kann ein bestehendes Gesetz oder Teile davon aufgehoben werden. Das Verfahren ist durch folgende Elemente gekennzeichnet:²

- ❑ Benötigt werden 50.000 Unterschriften (entspricht 1,45 Prozent der Wahlberechtigten)
- ❑ Das Verfassungsgericht überprüft automatisch die Verfassungsmäßigkeit.

2.2 Sonstige Beteiligungsrechte

Daneben können Parlament und Präsident/in Volksabstimmung über eine Sachfrage auslösen.

2.2.1. Parlamentsreferendum

Das Parlament kann in folgenden Fällen eine Volksabstimmung beschließen:

- ❑ zu wichtigen Angelegenheiten und Gesetzen nach Art. 150 der Verfassung per einfacher parlamentarischer Mehrheit. Die Initiative hierzu kann von einer Parlamentsminderheit (ein Fünftel der Abgeordneten) oder der Regierung ausgehen.
- ❑ zu internationalen Verträgen nach Art. 123 der Verfassung – ebenfalls per einfacher Mehrheit.
- ❑ zu Verfassungsänderungen nach Art. 177 der Verfassung – hierzu wird eine Zweidrittelmehrheit benötigt. Die Initiative muss mindestens von einem Fünftel der Abgeordneten ausgehen.

2.2.2. Präsidialreferendum in Kombination mit einer Unterschriftensammlung

Auch die/der Präsident/in kann zu Gesetzen in wichtigen Angelegenheiten nach Art. 150 der Verfassung eine Volksabstimmung beschließen. Dies kann sie/er jedoch nur dann, wenn mindestens 50.000 Bürger/innen dies mit ihrer Unterschrift unterstützen.³

2 Vgl. ausführlich und instruktiv Pajo Bala (2014). Dort wie auch in allen anderen Dokumenten ist nicht erwähnt, wie lange die Sammelfrist ist und ob die freie Unterschriftensammlung erlaubt ist.

3 Da das Recht der Auslösung der Volksabstimmung beim Präsidenten liegt und nicht bei der Bevölkerung, wird dieses Verfahren gemäß unserer Definition nicht als direktdemokratisch klassifiziert.

3. Praxis: Volksentscheide in Albanien

Seit Inkrafttreten der neuen Verfassung 1998 gab es keinen Volksentscheid in Albanien. Zweimal haben Bürger/innen versucht, „von unten“ eine Volksabstimmung herbeizuführen: 2003 unterschrieben 53.000 Bürger/innen für ein abrogatives Referendum, um ein Gesetz zur Rentenversicherung aufzuheben. Das Anliegen scheiterte, da das Verfassungsgericht es als verfassungswidrig zurückwies.

Beim zweiten Versuch im Jahre 2013 wurden 64.000 Unterschriften zur Aufhebung des Gesetzes über Müllimporte gesammelt. Das Datum des Volksentscheids war bereits festgelegt (22.12.2013). Doch dann kam es zu Neuwahlen. Der neue Regierungschef Edi Kristaq Rama hob das fragliche Gesetz auf und übernahm damit die Forderungen der Initiator/innen. Somit entfiel der Volksentscheid.

Historischer Exkurs: Volksabstimmungen 1994-1998

Vor 1998 fanden insgesamt drei Volksabstimmungen statt. Alle drei basierten auf Regelungen, die heute nicht mehr gültig sind. Darunter befanden sich auch zwei Volksabstimmungen gemäß spezieller Übergangsregelungen zur Verabschiedung einer neuen Verfassung.

Tabelle 1: Volksabstimmungen in Albanien (1994-1998)

Nr.	Typus (Unterschriften)	Datum	Thema	Stimmeteiligung (in %)	Im Sinne des Begehrens (in % der Abstimmenden)	Ergebnis
1	Präsidentiales Referendum	06.11. 1994	Für neue Verfassung	84,4	43,6	Gescheitert
2	Volksbefragung durch Parlament	29.06. 1997	Für Monarchie als Staatsform (statt Republik)	66,7	33,3	Gescheitert = Für Beibehaltung der Republik
3	VR (obligatorisch)	28.11. 1998	Für Annahme der neuen Verfassung	50,6	93,5	Erfolgreich = angenommen

Quelle: www.sudd.ch

Abkürzung: VR: Verfassungsreferendum (Annahme der neuen Verfassung)

Die erste Volksabstimmung Albaniens von 1994 war in der Übergangsverfassung von 1991 so festgelegt. Dass der Präsident sie auslöste, war nicht unumstritten, wurde aber vom Verfassungsgericht für verfassungskonform erklärt. Im Volksentscheid scheiterte die neue Verfassung deutlich. Eine zweite Abstimmung knapp drei Jahre später schlug nach der Staatskrise 1997 vor, die Monarchie wieder einzuführen. Sie fand zugleich mit den Parlamentswahlen statt. Auch dies lehnten die Albaner/innen deutlich ab. 1998 wurde schließlich in einer dritten Volksabstimmung eine neue Verfassung mit großer Mehrheit angenommen. Die Abstimmung war gemäß der Übergangsverfassung obligatorisch. Das Parlament änderte im Oktober 1998 – kurz vor der Abstimmung – das Ausführungsgesetz und strich das 50 Prozent-Beteiligungsquorum, um die Erfolgchancen für die Annahme der Verfassung zu erhöhen.⁴

⁴ Vgl. www.sudd.ch/event.php?lang=de&id=al011998. Dort sind auch weitere Details aufgeführt.

4. Literatur und Links

C2D, Centre for Research on direct democracy, Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA):
www.c2d.ch (Zugriff am 01.11.2017)

Direct Democracy Navigator: <http://www.direct-democracy-navigator.org> (Zugriff am 06.12.2017)

Pajo Bala, Valbona (2014): The culture of referendum in Albania: Technical and Theoretical Reflections on the Abrogative Referendum, in: Academicus 9/2014, S. 28-41, online verfügbar unter: www.academicus.edu.al/nr9/Academicus-MMXIV-9-029-042.pdf (Zugriff am 12.12.2017)

Rehmet, Frank / Weber, Tim (2017): Volksbegehrensbericht 2017, herausgegeben von Mehr Demokratie, Berlin
www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksbegehrensbericht_2017.pdf (Zugriff am 24.04.2017).

Suchmaschine für direkte Demokratie: www.sudd.ch (Zugriff am 06.12.2017)

Verfassung Albaniens: <http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/08/Constitution-consolidated-text-24-04-2015-EN.pdf> (in englischer Sprache, Zugriff am 24.11.2017)

Wikipedia-Eintrag: Referendum über die Restaurierung der Monarchie in Albanien 1997
https://de.wikipedia.org/wiki/Referendum_über_die_Restaurierung_der_Monarchie_in_Albanien_1997 (Zugriff am 24.11.2017)