

A stylized map of Albania composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to indicate specific locations or regions.

Albanien vor den Kommunalwahlen

Probleme einer unvollendeten Reform

SASHENKA LLESHAJ

Juni 2015

- In Albanien werden am 21. Juni 2015 neue Bürgermeister und Stadträte gewählt. Es sind die ersten Kommunalwahlen, seit das Parlament im Juli 2014 eine Gebietsreform verabschiedet und zahlreiche kleinere Städte zu neuen Großgemeinden zusammengelegt hat. Diese Reform sollte die Kommunen stärken und zur Dezentralisierung der politischen Macht beitragen. Allerdings fehlt der zweite Reformschritt: Die Befugnisse der Kommunalverwaltungen sind noch nicht erweitert worden.
- Da die kommunalen Ämter an politischem Gewicht gewonnen haben, hat sich die innerparteiliche Konkurrenz verschärft. Bei der Nominierung der Kandidaten, die erst Mitte April 2015 begann, zeigte sich erneut, dass die jeweiligen Parteichefs das letzte Wort bei allen wichtigen Entscheidungen beanspruchen.
- Regierung und Opposition sehen die Kommunalwahlen als landesweiten Stimmungstest, weshalb im Wahlkampf nationale Themen dominieren. Nur die unabhängigen Kandidaten konzentrieren sich auf kommunale Probleme.
- Der jeweiligen Opposition im nationalen Parlament bot die Hauptstadt bislang ein politisches Gegengewicht zur Regierungsmehrheit. Dieses System ist durch den möglichen Wahlsieg eines unabhängigen Kandidaten in Tirana in Frage gestellt.

Einführung

Die albanischen Wähler blicken gespannt, aber auch mit gemischten Gefühlen auf die Kommunalwahlen am 21. Juni 2015. Anstatt zuvor 374 Gemeinden gibt es nur noch 61 Kommunen, die größer und politisch bedeutsamer geworden sind. Das politische Gewicht der neuen Bürgermeister wird sich auch innerhalb ihrer Parteien erhöhen, da sie direkt gewählt werden, während die nationalen Abgeordneten über geschlossene Listen in das Parlament einziehen. Als problematisch erweist sich allerdings, dass viele Bürger noch nicht ganz verstanden haben, wie die neuentstandenen Kommunen zugeschnitten sind, und daher auch die aufgestellten Kandidaten noch nicht als ihre zukünftigen Vertreter ansehen.

Nach den teilweise positiven Erfahrungen der letzten Parlamentswahl, deren Ergebnis erstmals auch die Opposition akzeptierte, hoffen die Bürger, dass die Standards für einen freien und fairen Urnengang eingehalten werden. Die politischen Parteien und staatlichen Institutionen sehen sich daher einem großen Erwartungsdruck ausgesetzt, zumal dies die ersten Wahlen sind, seit Albanien den Status eines Beitrittskandidaten für die Europäische Union erlangt hat.

Sowohl die Regierung als auch die Opposition im Parlament sehen in den Kommunalwahlen einen wichtigen Stimmungstest zur Mitte der laufenden Legislaturperiode: Die Regierung unter der Führung der *Sozialistischen Partei* (SP) und der *Sozialistischen Bewegung für Integration* (LSI) will ihre bisherige Arbeit von den Wählern bestätigen lassen, die Opposition unter Leitung der *Demokratischen Partei* (DP) hingegen definiert die Kommunalwahlen als Misstrauensvotum gegen die Regierung.

Die Kommunalreform

Die Notwendigkeit einer neuerlichen Gebietsreform – im Jahr 2000 wurde bereits eine erste durchgeführt – ist sowohl von internationalen als auch von albanischen Akteuren unterstrichen worden, vor allem von den Vertretern der Zivilgesellschaft. Der Minister für Kommunalfragen Bledi Çuçi benannte im April 2014 die Hauptprobleme, mit denen sich die Gemeinden konfrontiert sahen und die eine Reform erforderlich machten: Infolge des demographischen Wandels sowie der Wanderungsbewegungen innerhalb Albaniens waren die Verwal-

tungsapparate vieler Kommunen überdimensioniert, während andere Gemeinden aufgrund des Zuzugs ihren Aufgaben kaum mehr nachkommen konnten. Die territoriale Fragmentierung verschärfte das ohnehin bestehende Problem, kommunale Dienstleistungen wie eine funktionierende Müllentsorgung oder ein gutes Schulwesen anzubieten, zugleich fehlten vielerorts die Mittel für größere Infrastrukturinvestitionen. Außerdem behinderten die enormen Größenunterschiede zwischen den Kommunen die wirtschaftliche Entwicklung.

Das Kabinett erklärte die Kommunalreform im September 2013 zu einem Schwerpunkt seiner Arbeit, im Januar 2014 konstituierte sich ein parlamentarischer Sonderausschuss, der paritätisch besetzt wurde und seine Beschlüsse nur mit absoluter Mehrheit fassen konnte. Die wesentliche Meinungsverschiedenheit betraf die Reihenfolge der Reformschritte: Während die Opposition dafür plädierte, zuerst die Befugnisse der Kommunalverwaltungen neu zu regeln, meinte die Regierung, diese Neuregelung sei unmöglich, bevor nicht eine Gebietsreform durchgeführt wurde. Ebenfalls umstritten war die Frage, wie viele Kommunen es nach der Reform überhaupt geben sollte. Bei einer Reihe öffentlicher Anhörungen sowie bei einer Umfrage in der Bevölkerung sprach sich eine Mehrzahl der Befragte dafür aus, die Anzahl selbstständiger Gemeinden nicht so stark zu reduzieren, wie von der Regierung vorgeschlagen. Vor allem die *Partei für Gerechtigkeit, Integration und Einheit* (PDIU) als Vertreterin der Tschamen, einer albanischstämmigen Gruppe im Grenzgebiet zu Griechenland, wollte bei der Neugliederung der Kommunen die Siedlungsgebiete dieser ethnischen Minderheit berücksichtigt wissen. Um die parlamentarische Mehrheit für die Reform zu sichern, nahm der Minister für Kommunalfragen die Einwände der PDIU auf.

Zwar soll die Gebietsreform zur Dezentralisierung der Macht in Albanien beitragen, de facto wird sie aber die Probleme jener Kommunen, die bereits vor der Reform marginalisiert waren, weiter verschärfen, insbesondere haben die Bewohner der eingemeindeten Kleinstädte fortan keine politische Stimme mehr, mit der sie ihre Interessen vertreten könnten. Aus Sicht albanischer Experten überwiegen die Nachteile der Reform in ihrer gegenwärtigen Fassung ihre Vorteile: Die kommunale Demokratie werde ausgehöhlt, so warnen sie, ohne dass sich die wirtschaftliche Effizienz der Kommunalverwaltung ausreichend erhöhe.

Ein Problem wird nach den Wahlen vom Juni sichtbar werden. Die neuen Bürgermeister sowie die Stadträte werden zwar größere Kommunen regieren, doch haben sie weiterhin nur eingeschränkte Befugnisse. Man hat die Gelegenheit verstreichen lassen, die Gebietsreform durch eine Reform der Kommunalverwaltungen zu ergänzen, bevor die Wahlergebnisse die Debatte darüber belasten. Nun wird der Fortgang des Reformprozesses vom Wahlausgang abhängen: Falls die Kandidaten der linken Regierungsmehrheit bei den Wahlen erfolgreich sein werden, wird die Regierung die Reform fortsetzen, falls aber die Opposition die Kommunalwahlen gewinnen sollte, wird die Parlamentsmehrheit diesen Prozess weiter blockieren, um ihre Macht zu sichern.

Die Parteien und die unabhängigen Kandidaten

Gebietsreformen stehen häufig unter dem Verdacht, sie dienten lediglich der Manipulation von Wahlen. Auch die albanische Regierung wird sich vermutlich mit der Kritik konfrontiert sehen, sie habe die Neugliederung der Gemeinden nach ihren parteipolitischen Bedürfnissen gestaltet, sollte sie besonders auffällige Erfolge erzielen. Allerdings ist die Gebietsreform grundsätzlich im Konsens durchgeführt worden. Eine Untersuchung der Kommunalwahlergebnisse von 2011 legt zwar nahe, dass die bisherige Gliederung in einigen Fällen die Parteien der konservativen Opposition begünstigt hat; allerdings scheint dieser momentan mehr der Wechsel ihrer ehemaligen Bündnispartner LSI und PDIU in das Regierungslager zu schaden.

Auf die Wahlchancen der großen politischen Lager wird sich der neue Zuschnitt der Kommunen daher wenig auswirken, gravierender sind hingegen die Folgen der Gebietsreform für die kleinen Parteien: Ihnen wird es in den großen Gemeinden schwerer fallen als bisher, Bürgermeisterposten zu erringen. Nur Parteien mit starken Hochburgen, über die etwa die PDIU im Süden Albanien verfügt, haben eine Chance, bei den Bürgermeisterwahlen ihre Kandidaten durchzusetzen.

Daher prägt der Klientelismus auch das Verhältnis zwischen kleinen und großen Parteien: Koalitionen entstehen in erster Linie, um durch Wahlabsprachen politische Ämter zu erringen, nicht aufgrund inhaltlicher Schnittmengen. Traditionell eher rechte Kleinparteien wie der

Neue Demokratische Geist (FRD) des ehemaligen Staatspräsidenten Bamir Topi oder die *Christlich-Demokratische Partei* (PKD) haben sich dem linken Bündnis angeschlossen und die regierende *Allianz für das europäische Albanien* (ASE) auf inzwischen 37 Parteien anwachsen lassen. Neben den Kandidaten der SP wird die Allianz in 15 Kommunen die Bürgermeisterkandidaten der LSI und in drei Gemeinden die der PDIU unterstützen. Die oppositionelle *Volksallianz für Arbeit und Würde* (APPD) unter der Führung der DP umfasst derzeit 15 Parteien und unterstützt unter anderem die Kandidaten der kleinen *Republikanischen Partei* (PR).

Die Nominierung der Kandidaten verzögerte sich lange Zeit und begann erst Mitte April. Dies resultierte nicht allein aus den komplizierten Absprachen innerhalb der Bündnisse, die Parteien waren auch unsicher, mit welchen Kandidaten sich die heterogenere Wählerschaft in den größer gewordenen Gemeinden identifizieren kann. Zudem verschärfte sich die innerparteilichen Konkurrenz um die Kommunalämter: Weil die Bürgermeister nun größeren und somit gewichtigeren Städten vorstehen und abzusehen ist, dass ihre Befugnisse ausgeweitet werden, sind diese Posten sehr viel attraktiver geworden. Aus diesem Grund zeigten sich neben amtierenden Stadtoberhäuptern auch Präfekten, Abgeordnete und Minister daran interessiert, sich für einen der 61 zukünftigen Bürgermeisterposten zur Wahl zu stellen. Die innerparteiliche Kandidatenauswahl war dementsprechend hart umkämpft; innerhalb der SP wurden die Auseinandersetzungen sogar noch nach Festlegung der Wahllisten weitergeführt. Allerdings hat nur die DP diese innerparteilichen Wahlkämpfe öffentlich ausgetragen.

Ein wichtiges Thema bei der Kandidatenauswahl war die sogenannte Dekriminalisierung der Politik; Personen mit krimineller Vergangenheit sollen von der Kandidatur ausgeschlossen werden. Darauf haben neben albanischen auch die internationalen Akteure großen Wert gelegt, so hat etwa die amerikanische Botschaft in Tirana auf problematische Kandidaten hingewiesen, die erneut zu überprüfen seien.

Es fällt auf, dass lokale Themen im Kommunalwahlkampf kaum eine Rolle spielen. In Albanien wird traditionell kein Wahlprogramm erstellt, da die Parteien weder über Grundsatzprogramme noch ideologisch festgelegte Profile verfügen. Stattdessen orientieren

sich die Parteien vorrangig an ihren Vorsitzenden und deren Interessen. Wie stark die kommunale Agenda während des Wahlkampfes vernachlässigt wurde, zeigte sich auf zahlreichen Kundgebungen, auf denen die örtlichen Bürgermeisterkandidaten vorgestellt wurden: Anstatt über die konkreten Vorhaben vor Ort sprachen diese über die neue Emigrationswelle oder die landesweite Arbeitslosigkeit. In einer Gegenbewegung stellt sich nun eine Reihe von Parteilosen zur Wahl. Gjergj Bojaxhi, der in Tirana antritt und als erster Unabhängiger seine Kandidatur bekanntgab, hat sich im Wahlkampf von den politischen Parteien in Albanien distanziert: Sie böten nicht nur keine Lösungen an, sondern seien selbst zu einem Problem geworden. Bojaxhi wie auch die anderen Unabhängigen haben auf keine Parteiprogramme oder -interessen Rücksicht zu nehmen und fokussieren sich daher deutlicher auf lokale Themen. Bis Anfang Mai haben sich bei den Wahlkommissionen landesweit insgesamt 23 parteilose Bürgermeisterkandidaten registrieren lassen.

Der Wahlkampf in Tirana

Von landesweiter Bedeutung ist der Ausgang der Kommunalwahl in Tirana: Zum einen, weil die Hauptstadt durch die Gebietsreform noch größer geworden ist – innerhalb der neuen Stadtgrenzen leben nun etwa eine Millionen Menschen, rund ein Drittel der Bevölkerung Albaniens –, zum anderen, weil dort in den letzten drei Wahlperioden jeweils dasjenige politische Lager den Bürgermeister stellte, das sich auf nationaler Ebene in der Opposition befand. Insofern bot die Mehrheit in Tirana der Opposition stets ein Gegengewicht zur Regierung. Weil die Bedeutung des Bürgermeistersamts in Tirana weit über die kommunale Ebene hinausreicht, wird es als Sprungbrett zur Übernahme der jeweiligen Parteiführung angesehen. Sowohl Regierungschef Edi Rama als auch Oppositionsführer Lulëzim Basha übernahmen die Führung ihrer Parteien, als sie Bürgermeister von Tirana waren und sich ihre Parteien auf nationaler Ebene in der Opposition befanden. Diese Vorgeschichte hat möglicherweise auch die Entscheidung des gegenwärtigen Oppositionsführers Basha beeinflusst, bei der anstehenden Kommunalwahl in Tirana einen eher unbekannteren Kandidaten aufzustellen – den Arzt und früheren Gesundheitsminister Halim Kosova. Dieser scheint keine Ambitionen zu hegen, im Falle eines Wahlsiegs Bashas Führungsposition innerhalb der

DP einzunehmen. Anders verhält es sich mit dem Minister für Soziales und Jugend, Erion Veliaj, den das Regierungslager in Tirana ins Rennen schickt. Ihm wird zugetraut, ausreichend ehrgeizig zu sein, die Nachfolge Edi Ramas an der Spitze der SP anzustreben, falls er in Tirana gewinnt.

Im Unterschied zu anderen Regionen Albaniens ist der Wahlkampf in der Hauptstadt stärker von den inhaltlichen Schwerpunkten der Kandidaten geprägt. In der Kampagne von Sozial- und Jugendminister Veliaj stehen die Jugendarbeitslosigkeit und die mangelnde Integration junger Menschen in das soziale und öffentliche Leben Tiranas im Vordergrund. Halim Kosova konzentriert seine Kampagne hingegen auf die Interessen der Mittelschicht sowie der Rentner und der Bewohnern der nach Tirana eingemeindeten Kommunen. Der Unabhängige Gjergj Bojaxhi wiederum will sich vor allem um den öffentlichen Raum in der Hauptstadt, das Problem der Überfüllung von Schulen und Kindergärten, die Förderung von Kleinunternehmen oder das Parkplatzproblem kümmern. Er propagiert auch die Idee, die wichtigsten stadtpolitischen Fragen mittels Referenden zu entscheiden.

Mögliche Auswirkungen der Kommunalwahl

Wegen Gebietsreform lässt sich der Wahlausgang nur schwer prognostizieren. Anhand der Ergebnisse der Wahlen in den Jahren 2011 und 2013 wird gegenwärtig erwartet, dass die regierende *Allianz für das Europäische Albanien* in 41 der insgesamt 61 Kommunen die Mehrheit der Stimmen erringen wird – vor allem im nördlichen Landesteil –, während die konservative Opposition auf einen Wahlsieg in 20 Gemeinden hoffen kann. Laut einer im Frühjahr durchgeführten Umfrage sind allerdings gut dreißig Prozent der Wähler noch unentschieden, für welche der Parteien und Kandidaten sie stimmen werden. Das Wählerpotenzial für einen unabhängigen Kandidaten ist in Tirana am höchsten: Dort kann sich ein Drittel der Stimmberechtigten vorstellen, den Unabhängigen Gjergj Bojaxhi zu wählen.

Falls die linke Regierungskoalition bei den Wahlen vom 21. Juni sowohl in der Mehrzahl der Kommunen als auch in Tirana gewinnt, dann wird dieses Parteienbündnis vermutlich auch zur Parlamentswahl 2017 gemeinsam an-

treten. Damit würde für die *Allianz für das Europäische Albanien* bei der nächsten Parlamentswahl eine verfassungsändernde Mehrheit in Sichtweite rücken. Die Opposition stünde im Falle einer umfassenden Niederlage bei den Kommunalwahlen vor einer existenziellen Herausforderung, und vermutlich würde es zu einem radikalen personellen Wechsel innerhalb der DP kommen. Es kann aber auch sein, dass Parteichef Basha das Wahlergebnis anfechten und abermals eine Reihe von Protesten und Boykotten initiieren wird, um die Verantwortung für die Wahlniederlage von sich abzuwälzen. Auch für die regierende SP wären bei einem solchen Wahlausgang innerparteiliche Kämpfe zu erwarten: Sollte Veliaj Bürgermeister von Tirana werden, würde Ministerpräsident Rama ein starker Konkurrent erwachsen.

Falls die linke Koalition in der Mehrzahl der Kommunen und die Opposition Tirana gewinnt, bliebe die Machtbalance der letzten Jahre erhalten. Sollte umgekehrt die Opposition in der Mehrzahl der Kommunen, aber nicht Tirana gewinnen, verlöre sie wegen der Bedeutung und Größe der Hauptstadt auf nationaler Ebene dennoch an Einfluss. In dem Fall schließlich, dass das rechte Bündnis sowohl in Tirana wie in der Mehrzahl der Gemeinden siegt, würde dies auf eine landesweite Trendwende zugunsten der Opposition hinweisen.

Der Sieg eines unabhängigen Kandidaten in Tirana (von diesen hat derzeit Gjergj Bojaxhi den größten Rückhalt in der Wählerschaft) würde hingegen die bisherigen Spielregeln des Politikbetriebs in Albanien durcheinanderwirbeln – unabhängig davon, welches Bündnis in den anderen Kommunen gewinnt. Der für das konservative Bündnis ungünstigste Ausgang wäre der Wahlsieg eines unabhängigen Kandidaten in Tirana und der Sieg der linken Regierungskoalition in der Mehrzahl der restlichen Kommunen; in diesem Fall verlören die Konservativen sogar die Rolle der Oppositionsführer. Der Sieg eines Un-

abhängigen in Tirana könnte daher auch im politischen System Albaniens Dynamiken auslösen, die für die postkommunistischen Parteien völlig neu sein werden.

In der Nebenrolle: Die Interessen der Wähler

Trotz der aufwändigen Wahlkampagne der Parteien und Kandidaten ist schon jetzt absehbar, dass der Ausgang dieser Wahlen den Alltag der Bürger kaum beeinflussen wird. Zu verkrustet ist das klientelistische Parteiensystem, sowohl auf nationaler wie auf kommunaler Ebene. Den vollmundigen Versprechen der Parteikandidaten schenken die Bürger ohnehin keinen Glauben, daher gibt es bislang auch kaum Ansätze, nach den Urnengängen zu überprüfen, welche Wahlversprechen tatsächlich eingehalten werden. Dennoch sind alle Kundgebungen und Demonstrationen während des Wahlkampfes sehr gut besucht gewesen. Dies erscheint nur auf den ersten Blick paradox und wird verständlich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass die jeweiligen Wahlgewinner die Arbeitsplätze in der öffentlichen Verwaltung und anderen öffentlichen Institutionen an ihre Anhänger verteilen – bis hin zu den Pförtnerposten. Es geht bei Wahlen für die jeweiligen Arbeitsplatzinhaber stets auch um den Erhalt ihrer Stelle, während die Parteien der jeweiligen Opposition ihrer Klientel versprechen, ihnen neue Beschäftigungen zu verschaffen. Angesichts der extrem hohen Arbeitslosenzahl – sie beträgt derzeit offiziell 17,3 Prozent, hinzu kommt noch eine verborgene Arbeitslosigkeit von weiteren rund 15 Prozent – sind die Parteien somit zu den größten »Arbeitsagenturen« aufgestiegen. Unabhängig vom Wahlausgang ist somit zu befürchten, dass die gewählten Vertreter weniger die Interessen des Landes im Blick haben – sei es hinsichtlich wirtschaftlicher, ökologischer oder sozialer Verbesserungen –, sondern vor allem die Bedürfnisse ihrer eigenen Anhängerschaft.



Über die Autorin

Die Osteuropaexpertin **Sashenka Lleshaj** ist Absolventin der Universität Oxford und arbeitet derzeit als Wissenschaftlerin am Albanian Institute for International Studies (AIIS).

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Mittel- und Osteuropa
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Reinhard Krumm, Leiter, Referat Mittel- und Osteuropa

Tel.: ++49-30-269-35-7726 | Fax: ++49-30-269-35-9250
<http://www.fes.de/international/moe>

Bestellungen/Kontakt:
info.moe@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN
978-3-95861-192-4