

**Erweiterter Delegationsbericht im Auftrag des Regionalkomitees Biel/Seeland von
Gemeinden Gemeinsam Schweiz:**

«Gemeindeautonomie in Mazedonien»

Analyse der Gemeindeorganisation am Beispiel der mazedonischen Partnergemeinden Krusevo, Krivogastani und Zitose; Vorabklärung von Projektmöglichkeiten für Gemeinden Gemeinsam Schweiz und das Regionalkomitee Biel/Seeland im Zusammenhang mit den neuen Gesetz zur Stärkung der lokalen Selbstverwaltung.

INHALTSUEBERSICHT

Teil I: EINLEITUNG

Seite

1. Ausgangslage

2

Reformen zur Stärkung der Gemeindeautonomie // Gemeinden Gemeinsam Schweiz will Reformen unterstützen // Regionalkomitee Biel/Seeland ist aktiv geworden // Diskussionsstand innerhalb von GGS/GGBS

2. Zielsetzungen

3

Aufzeigen von Lücken zwischen Ist-Zustand und angestrebter Neuordnung

3. Vorgehen und allgemeine Erläuterungen

4

Delegationsreise // Quellenstudium // Kurzüberblick über die GGBS-Partnergemeinden

Teil II: Resultate

1. Der Souverän

6

Geringe Bürgerbeteiligung // Leere Gemeindekassen // Kommunikationsmängel // Umstrittener Radiosender, ungenügende Medienordnung // Fehlende Fremdsprachenkompetenzen // Neue Informationsplattformen

2. Das Gemeindeparlament

9

Hauptaufgabe: Budgetkontrolle // Kein Minderheitenschutz bei Wahlen // Unklare Regelung der Informationspflicht // Schwierige Zusammenarbeit in Krusevo // Wichtige Gemeindeeinrichtungen // Aufsicht über drei Budgets

3. Die Exekutive

12

Grosser Handlungsspielraum // Gefragt sind Experten

4. Die Gemeindeadministration

14

Krusevo // Krivogastani und Zitose // Nationale Gesetze und Gemeindevorschriften

5. Die Finanzierung der Gemeinde

15

Keine direkten Steuereinnahmen // Missstände // Zentralistische Budgetplanung // Eine Frage des Parteibuchs // Arm und trotzdem mehr Geld als budgetiert // Unklare Verbuchungspraxis // Fazit

Teil III: Reflexion zu den Zielsetzungen

1. Ergebnisse zur Analyse von Ist- und Sollzustand

18

-Erhebliche Unterschiede zwischen Gesetz und Praxis // Erste Priorität: Fiskalische Dezentralisation // Verunsicherte Gemeindepräsidenten // Mehr Transparenz wäre auch unter den gegebenen Bedingungen möglich

2. Rückschlüsse und Vorschläge zu GGS- und GGBS-Projekten

20

Beratung erwünscht und sinnvoll // Skepsis gegenüber Beraterbüro in Skopje und Empfehlungen // Projektidee GGBS: Aufbau eines Gemeindebulletins

Teil I: Einleitung

1. Ausgangslage

Reform zur Stärkung der Gemeindeautonomie

Im November 2001 hat Gemeinden Gemeinsam Schweiz (GGS) mit Unterstützung der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) in der mazedonischen Hauptstadt Skopje eine Konferenz zum Thema «Demokratische Mitsprache und Lokaldemokratie» organisiert. Teilgenommen haben an der Veranstaltung rund fünfzig Vertreterinnen und Vertreter aus slawischen, albanischen und multiethnischen Gemeinden sowie Repräsentanten der mazedonischen Regierung und einiger Nichtregierungsorganisationen.¹ GGS pflegt über die das Regionalkomitee Biel-Seeland und das Regionalkomitee Aargauer Freiamt zwei Gemeindeparterschaften mit Gemeinden in Mazedonien.²

Ausgangspunkt der Konferenz war das Friedensabkommen von Ohrid, das die mazedonische Regierung am 13. August 2001 unterzeichnet hatte.³ Das Abkommen verhinderte den Ausbruch eines Bürgerkriegs zwischen der albanischen Minderheit und der slawischen Mehrheit und kam auf Vermittlung der internationalen Gemeinschaft - von der Europäischen Union über die Nato bis hin zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit (OSZE) - zustande. Inhalt der Vereinbarungen ist unter anderem eine aufgewertete rechtliche Stellung der albanischen Minderheit in Mazedonien. Wichtig ist darin aber auch die Verpflichtung der Regierung, die lokale Selbstverwaltung der Gemeinden aufzuwerten.

Gemeinden Gemeinsam Schweiz will Reformen unterstützen

Die Bereitschaft der mazedonischen Regierung, die Autonomie der Gemeinden zu stärken, war denn auch das zentrale Thema der GGS-Konferenz in Skopje. In den dazu organisierten Workshops wurde bald einmal deutlich, dass aus Sicht der Gemeinderepräsentanten – unabhängig von ethnischer Zugehörigkeit – eine Stärkung der Gemeindeautonomie sehr erwünscht ist. Ein Problem, das alle erkannt haben, ist aber, dass die Gemeindebehörden auf die Uebernahme von neuen Aufgaben noch ungenügend vorbereitet sind.

GGS überlegt seither, wie sich die Organisation über den Vorstand und/oder die Regionalkomitees in den politischen Transformationsprozess einbringen könnte. An der anschliessenden GGS-Konferenz in Ohrid vom April 2002 folgte schliesslich die «Erklärung von Ohrid», welche die Notwendigkeit eines GGS-Engagements im Bereich Gesetzesreformen ausdrücklich unterstreicht.⁴ Massnahmen prüfen sowohl die einzelnen GGS-Regionalkomitees als auch der GGS-Vorstand. Da die insgesamt 16 Schweizer Regionalkomitees in vielen verschiedenen Ländern der ehemaligen Volksrepublik Jugoslawien tätig sind, ist die Ausgangslage alles andere als einheitlich.

Auch das Regionalkomitee Biel/Seeland ist aktiv geworden

Gegenwärtig finden unter Leitung von GGS-Präsidentin Marianne von Grünigen regelmässig Koordinationssitzungen mit den Regionalkomitees unter dem Titel «Follow-up Ohrid» statt.

¹ Zu der Konferenz und ihren Hintergründen habe ich zwei Artikel verfasst: Bernhard Demmler:

«Beschwerlicher Weg zur Versöhnung», in: «Der Bund», Ausg. vom 10.1.2002, Seite 2; «In der Provinz herrscht lähmender Stillstand», in: «Der Bund», Ausg. vom 8.3.2002, Seite 2.

² Mehr Informationen zu Gemeinden Gemeinsam Schweiz (GGS) unter <http://www.ggs-ccs.ch/>

³ Englische Fassung: «Framework Agreement – concluded at Ohrid, Macedonia; signed at Skopje, Macedonia on 13 August 2001. Siehe <http://www.seerecon.org/Macedonia/FrameworkAgreement.pdf>

⁴ Gemeinden Gemeinsam Schweiz, «Erklärung von Ohrid», 25-28 April 2002. Die Konferenz von Ohrid verstand sich als eine Erweiterung der Konferenz von Skopje. Teilnehmer waren dort nicht nur Gemeinderepräsentanten aus Mazedonien, sondern auch aus anderen Nachfolgestaaten der ehemaligen Volksrepublik Jugoslawien, wo GGS über Regionalkomitees aktiv ist.

Parallel dazu entwickeln einzelne Regionalkomitees selbständig Aktivitäten. So auch das Regionalkomitee Biel/Seeland (GGBS), für welches ich seit sechs Jahren tätig bin. Ich habe vom GGBS-Vorstand den Auftrag erhalten, Möglichkeiten für konkrete Projekte in unseren mazedonischen Partnergemeinden Krusevo, Krivogastani und Zitose abzuklären und innerhalb der «Follow-up Ohrid»-Sitzungen mitzuwirken. Zu diesem Zwecke habe ich mich im November 2002 zusammen mit GGBS-Präsidentin Ursula Weiss auf eine Delegationsreise in unsere Partnergemeinden begeben und anschliessend im Dezember den hier vorliegenden erweiterten Delegationsbericht verfasst. Als «erweitert» bezeichne ich den Bericht deshalb, weil ich ihn unabhängig von den unmittelbaren Rechercheergebnissen vor Ort auch mit zahlreichen Hintergrundinformationen angereichert habe.

Diskussionsstand innerhalb von GGS/GGBS

Zum Zeitpunkt der Delegationsreise standen konkret zwei Projekte zur Diskussion. Das eine stammt aus den Reihen des GGS-Vorstandes und ist Thema der «Follow-up Ohrid»-Sitzungen. Vorstandsmitglied Andres Wysling schlägt vor, in Skopje ein professionelles Beraterbüro mit Juristen zu finanzieren, das Gemeindebehörden zur Verfügung stehen soll. Die Dienstleistung des Büros wäre für die Gemeinden zwar subventioniert, aber nicht gratis. Wann beziehungsweise ob das Büro jemals kostendeckend arbeiten kann, lässt Wysling offen. Er geht aber davon aus, dass die Subventionen, schätzungsweise 100000 Franken für die ersten zwei Jahren, später stark reduziert werden können. In den Reihen von GGBS wird der Vorschlag mit Skepsis wahrgenommen. Vor allem deshalb, weil nicht klar ist, ob es wirklich Sinn macht, wenn GGS ein solches Büro aufbaut. Nicht abgeklärt wurden in diesem Vorschlag beispielsweise, ob Projekte dieser Art nicht schon von Seiten anderer Nicht-Regierungsorganisationen oder des mazedonischen Staates geplant oder in Bearbeitung sind. Sollte dies der Fall sein, besteht die Gefahr einer unnötigen Doppelspurigkeit. Nötig sind folglich zusätzliche Abklärungen.

Das zweite diskutierte Projekt befindet sich innerhalb von GGBS im Aufbau und hat ebenfalls mit Beratertätigkeit zu tun. GGBS hat mit Hans Widmer aus Büren a.A. einen Experten für Gemeindeorganisation und Gemeindefinanzen gefunden.⁵ Er hat sich bereit erklärt 2003 an einer Delegationsreise teilzunehmen und sich dort den GGBS-Partnergemeinden als Konsultant beziehungsweise als Referent zur Verfügung zu stellen. Problematisch ist hierbei, dass Hans Widmer mit der Situation der Gemeinden in Mazedonien noch kaum vertraut ist. Zweckmässig ist deshalb die Erarbeitung eines Grundlagenpapiers, mit dessen Hilfe er sich besser über die Verhältnisse in den mazedonischen Gemeinden ins Bild setzen kann.

2. Zielsetzungen

Aufzeigen von Lücken zwischen Ist-Zustand und angestrebter Neuordnung

Für die Delegationsreise vom November 2003 diente mir folgende Ueberlegung als Arbeitsansatz: GGS und GGBS können sich im Zusammenhang mit den laufenden Gesetzesreformen zur Stärkung der Gemeindeautonomie in Mazedonien nur dann sinnvoll in den Transformationsprozess einbringen, wenn zu den Gemeinden vor Ort ein grundlegendes Verständnis für die strukturellen und organisatorischen Verhältnisse vorhanden ist. Dies bedingt, dass der Ist-Zustand mit den geltenden und den neuen, noch nicht in Kraft getretenen Gesetzesgrundlagen verglichen werden kann. Primäres Ziel des vorliegenden Berichts ist es demnach, die Lücken zwischen dem Ist-Zustand und der angestrebten Neuordnung fassbar zu machen.

Wird die Arbeit diesem Ziel gerecht, sollte der Bericht gemäss der oben beschriebenen Ausgangslage den folgenden drei Bedürfnissen gerecht werden:

- 1.) Er soll eine Orientierungshilfe für Beratertätigkeiten sein.
- 2.) Er soll beim Aufbau von Projekten helfen, Doppelspurigkeiten zu vermeiden.
- 3.) Er soll den Handlungsbedarfs aufzeigen und das Ableiten von neuen Projektideen ermöglichen.

⁵ Hans Widmer (sp), ist Jurist und war mehrere Jahre Exekutivmitglied im Gemeinderat von Büren

3. Vorgehen und allgemeine Erläuterungen

Delegationsreise: Interviewpartner und Gesprächsaufbau

Für die Abklärungen vor Ort wählte ich die GGBS-Partnergemeinden Krusevo, Krivogastani und Zitose als Untersuchungsschwerpunkt. Dort habe ich im Rahmen der Delegationsreise während sechs Tagen gezielte Interviews mit Gemeinderepräsentanten und Bürgern durchgeführt – meistens auf Voranmeldung von der Schweiz aus. Anschliessend hatte ich in Skopje noch zwei Tage Zeit für Gespräche mit Vertretern von Nicht-Regierungsorganisationen – auch diese Termine wurden in der Regel bereit im Voraus vereinbart.

Kritiker mögen einwenden, dass es für die Abklärungen der bestehenden Gemeindestrukturen und -organisation keiner Delegationsreise bedarf, sondern ein Blick auf die geltenden und die zukünftigen Gemeindegetze genügt. Dies ist aber ein theoretischer Ansatz, der – wie sich noch zeigen wird – nichts über die Praxis besagt. Mehr noch: Würde man nur die Gesetzestexte lesen, könnte man sogar zum Schluss kommen, dass es gar keine Reformen braucht. Ich zitiere in diesem Zusammenhang aus einem Artikel von Robert W. Rafuse, Reform-Berater bei USAID: «In Macedonia, the 1995 Law on Local Self Government identifies an impressive range of competencies of local governments. A recent review of the status of local democracy in Macedonia by the Congress of Local and Regional Authorities of Europe declared that the list “can be regarded as conforming to the European Charter of Local Self-Government”. Unfortunately, for a variety of reasons “including poor statutory drafting, apparent lack of central government resolve, and the regime of fiscal austerity to which the overall public sector has been subject since 1994” Macedonia’s local governments today actually exercise few of these competencies.»⁶

Die Interviewpartner während der Delegationsreise waren folgende Personen:

- Vancu Naumovski, seit zwei Jahren Bürgermeister von Krusevo. Parteizugehörigkeit: VMRO; ethnische Zugehörigkeit: Walache.
- Qani Mersimi, seit sechs Jahren Bürgermeister von Zitose. Parteizugehörigkeit: DPA; ethnische Zugehörigkeit: Albaner.
- Toni Pasoski, seit zwei Jahren Bürgermeister von Krivogastani. Parteizugehörigkeit VMRO; ethnische Zugehörigkeit: slawischer Mazedone.
- Spase Stojceski, Präsident des Gemeindeparlaments von Krusevo. Parteizugehörigkeit: SDSM; ethnische Zugehörigkeit: slawischer Mazedone.
- Jane Vrteski, Ex-Bürgermeister von Krivogastani, jetzt USAID-Mitarbeiter in Armenien
- Blagoja Blagadusa, Ex-Chefredaktor des privaten Senders Radio Krusevo, jetzt pensioniert.
- Bekim Ymeri, mazedonischer Mitarbeiter bei USAID in Skopje, zuständig für lokale Selbstverwaltung⁷
- Tanja Popovic, Vertreterin der Medienhilfe in Skopje, ein in der Schweiz gegründeter Verein, der sich die Förderung von unabhängiger Medienarbeit in den Ländern des Balkans zum Ziel gesetzt hat. Tanja Popovic ist in Deutschland aufgewachsen und hat an der Universität Basel studiert⁸
- Gonce Jakovleska, Mitarbeiterin von MCIC («Macedonien Center for International Cooperation»)⁹

Hauptinterviewpartner waren die oben erwähnten Gemeindepräsidenten. Ihnen allen habe ich einleitend die ihnen bekannte GGS-Erklärung von Ohrid vorgelegt und so den Grund für meine Recherchen erläutert. Auch habe ich ihnen kurz einen vorher ausgearbeiteten Fragebogen vorgelegt, damit sie die Gesamtintention des Interviews nachvollziehen können. Danach präsentierte ich noch einen Jahresbericht der Berner Gemeinde Nidau. Darin sind gute Organigramme zum Aufbau und den Zuständigkeiten der Gemeindebehörden aufgeführt. Mit der Erklärung dieser Organigramme erhielten die Gemeindepräsidenten einen knappen

⁶ Robert W. Rafuse: «Why fiscal decentralization in Macedonia», 7. Juli 2000. Zu finden unter <http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/documents/Macedonia.pdf>

⁷ Mehr zu USAID unter <http://www.usaid.org.mk/>

⁸ Mehr zur Medienhilfe unter <http://www.medienhilfe.ch/>

⁹ Mehr zu MCIC unter <http://www.mcms.org.mk>

Einblick in die Funktionsweise einer Schweizer Gemeinde. Diese Erläuterungen erleichterte es ihnen, mit mir über den Aufbau ihrer Gemeinde zu sprechen.

Die Interviews vom November fanden in einer Zeit des politischen Uebergangs statt: Knapp zwei Monate zuvor, im September 2002, erfolgten die Parlamentswahlen, die einen Erdrutschsieg der Opposition zur Folge hatten. Die unter Premierminister Ljube Georgievski geschmiedeten Regierungskoalition, bestehend aus Vertretern der nationalkonservativen VMRO/DPMNE und der DPA (Demokratischen Partei der Albaner) hatte damit ausgedient. Nach vier Jahren sind nun wieder die Sozialdemokraten (SDSM) unter Premierminister Branko Crvenkovski an der Macht. Ihr Koalitionspartner ist die neu gegründete albanische Partei DUI, die Demokratische Union für Integration.¹⁰ Ein solcher Regierungswechsel hat auch unmittelbare Auswirkungen auf die Gemeinden, wo nun in Schulen, Spitälern und anderen Institutionen die Direktoren ausgewechselt werden. Etwas unangenehm ist der Regierungswechsel auch für die Gemeindepräsidenten: Vanku Naumovski aus Krusevo und Toni Pasoski aus Krivogastani gehören beide der VMRO an; Qani Mersimi aus Zitose der PDA.

Quellenstudium

Als Primärquellen dienten mir neben meinen Interviewpartnern notwendigerweise auch die einschlägigen Gesetzestexte. Mit diesen habe ich mich vor und vor allem nach der Delegationsreise vertieft auseinandergesetzt. Dazu kommen als Sekundärquellen verschiedene Zeitungsbeiträge und Studienberichte, die zum Teil über Internet-Recherchen gefunden wurden.

Auf Gesetzesstufe orientierte ich mich vor allem an dem geltenden Gesetz über die lokale Selbstverwaltung von 1995 und an dem vom mazedonischen Parlament im Januar 2002 verabschiedeten, aber noch nicht implementierten, neuen Gesetz über die lokale Selbstverwaltung.¹¹ Herzstück ist bei Letzterem Artikel 22, der den Gemeinden neue Kompetenzen überträgt, unter anderem in den Bereichen Soziale Wohlfahrt, Gesundheit, Bildung und Infrastruktur. Ob mit der Reform die Zuständigkeiten zwischen Staat und Gemeinden klar abgegrenzt werden, wird sich erst noch weisen, zumal das Gesetz erst Ende 2003 in Kraft treten soll. Zu bedenken gilt auch, dass die bislang beschlossenen Gesetzesänderungen noch nicht genügen. Für eine tiefgreifende Reform benötigten die Gemeinden auch dringend zusätzliche Finanzkompetenzen. Nach offiziellem Zeitplan sollten entsprechende Beschlüsse bis Ende 2003 in Kraft treten, doch dies scheint unrealistisch, denn bislang hat das mazedonische Parlament zur Finanzierungsfrage noch immer keine wegweisende Entscheide gefällt.

Kurzüberblick über die GGBS-Partnergemeinden

Krusevo befindet sich in Zentralmazedonien und ist mit 1200 Metern über Meer die höchstgelegene Stadt Mazedoniens. Sie zählt mit den umliegenden Dörfern knapp 10000 Einwohner und ist mehrheitlich von slawischen und walachischen Mazedonen bewohnt. Im Umland wohnen rund 15 Prozent albanische Mazedonier. Die Arbeitslosigkeit beträgt laut Gemeindepräsident Vanku Naumovski weit über 40 Prozent.

Zitose befindet sich auf der Hochebene weit unterhalb von Krusevo und zählt 2500 Einwohner, die in überwiegender Mehrheit albanische Mazedonier sind. Zitose wurde erst vor sechs Jahren eine unabhängige Gemeinde und gehörte vorher zu Krusevo. Die Gemeinde ist besonders arm. Gemäss Gemeindepräsident Qani Mersimi sind hier ausserhalb der Tabakerntezeit fast alle arbeitslos.

Krivogastani liegt ebenfalls auf der Hochebene unterhalb von Krusevo und zählt mit dem Umland 6000 Einwohner. Im Unterschied zu Zitose leben hier fast ausschliesslich slawische Mazedonier. Krivogastani ist ebenfalls erst seit sechs Jahren eine unabhängige Gemeinde und gehörte vorher zum Bezirk der rund zwanzig Kilometer entfernten Stadt Prilep.

¹⁰ a) Wahlergebnisse unter <http://www.dik.mk/rezultati/lzvestaj.htm>; Beispiel einer Wahlanalyse, Claude Nicolet: «Macedonia after the elections: the real test is yet to come», September 2002, zu finden unter http://www.civilitasresearch.com/resources/view_article.cfm?article_id=14

¹¹ «Law on Local Self-Government» 1995: http://www.urban.org/centers/iac/localgov/mcd_loggov.pdf (engl. Version); «Law on Local Self-Government», adoptet 24. Januar 2002: kein Internetzugang gefunden. Es gibt aber eine Uebersetzung des Textes (engl. Version) vom «Local Government Reform Project» (LGRP), einem von der «United States Agency for International Development» gesponserten Entwicklungsprogramm. Siehe <http://www.lgrponline.com/>

Teil II: Resultate

Vorbemerkung

In Berücksichtigung der Zielsetzungen dieser Arbeit hätte es sich als wenig sinnvoll erwiesen, die Interviews protokollarisch zusammenzustellen. Die Gemeindeorganisation, Kompetenzen, Zuständigkeiten und Entscheidungsabläufe lassen sich am einfachsten über die einzelnen Organe beschreiben – wobei Ueberschneidungen unvermeidlich sind. Der vorliegende Teil II ist deshalb in die Kapitel, Souverän, Gemeindeparlament, Exekutive und Gemeindeadministration unterteilt. Darin eingeflochten sind auch immer wieder Verknüpfungen zur übergeordneten Gewalt, dem Staat. Separat abgehandelt habe ich am Schluss das Kapitel Finanzierung der Gemeinde. Diese Sonderbehandlung hat zwei Gründe: Zum einen liess sich das Thema Finanzierungssystem nur schlecht vollständig in die übrigen Kapitel einbinden und zum andern hat sich gezeigt, dass das Finanzierungssystem ein Hauptproblem bei den angestrebten Reformen zur Stärkung der Gemeindeautonomie ist.

1. Der Souverän

Geringe Bürgerbeteiligung

Die stimmberechtigten Bürger der GGBS-Partnergemeinden nutzen ihre Mitbestimmungsrechte auf lokalpolitischer Ebene nur wenig. Ihre einzige aktive politische Mitwirkung beschränkt sich gemäss den befragten Gemeindepräsidenten auf die Wahl des Gemeindepräsidenten und des Gemeindeparlaments. Gemeindepräsident Vancu Naumovski aus Krusevo betont zwar, dass im Gesetz über die lokale Selbstverwaltung sowohl das Initiativrecht als auch das Referendumsrecht festgehalten seien.¹² Ihm sei aber nicht bekannt, dass die Bürger oder das Parlament von Krusevo je von diesem Recht Gebrauch gemacht hätten. «Es gibt ja von unserer Seite auch keine weitreichenden Beschlüsse, gegen die es sich lohnt, ein Referendum oder eine Initiative zu ergreifen», sagt Naumovski etwas sarkastisch und will damit eigentlich sagen, dass seine Gemeinde wegen ihrer Finanzschwäche nur geringe Möglichkeiten hat, etwas in eigener Kompetenz zu beschliessen.

Leere Gemeindekassen

Der finanzielle Spielraum der mazedonischen Gemeinden ist allgemein sehr klein. Dies veranschaulicht ein Vergleich mit den 15 Staaten der Europäischen Union: Dort werden im Durchschnitt 22 Prozent aller Regierungsausgaben auf Ebene der Lokalregierungen getätigt, was gegenüber dem Bruttoinlandsprodukt einem Anteil von 9 Prozent entspricht; in

¹² «Law on Local Self-Government» 1995: Direct participation of citizens in the decision-making process in units of local self-government, Art. 20 bis 23. Bemerkungen: 1. Die Initiative versteht sich in Mazedonien nur als Vorschlagsrecht. Eine Volksabstimmung kann nicht erzwungen werden, nach Schweizer-Modell müsste also von einem Petitionsrecht gesprochen werden. 2. Die Bürger (10 Prozent der Stimmberechtigten) oder auch der Bürgermeister kann die Einberufung einer Bürgerversammlung unter Leitung des Gemeindepräsidenten verlangen. Hier können die anwesenden Bürger über «general guidelines regarding the work of the organs and bodies of the unit of local self-government» abstimmen. Diese Beschlüsse müssen bei konkreten Entscheidungsprozessen der Behörden berücksichtigt werden. 3. Es gibt keine vorgeschriebenen Referenden. Das Parlament kann ein solches aber veranlassen, wenn es dies wünscht. Ein Volksentscheid zu Beschlüssen des Parlaments kann dann erzwungen werden, wenn er von 20 Prozent der stimmberechtigten Bürger verlangt wird.

Vergl. auch das neue «Law on Local Self-Government» 2002: Art. 25 bis Art. 30. Unter anderem kommt neu die Regelung hinzu, dass der Bürgermeister das Recht hat, vorgängig zu wichtigen Gemeindeentscheiden öffentliche Hearings durchzuführen.

Mazedonien beträgt der Anteil der Lokalregierungsausgaben 1,8 Prozent beziehungsweise ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts.¹³ Angesichts dieses äusserst zentralistisch organisierten Finanzierungssystem ist es teilweise nachvollziehbar, dass die Bürger Mazedoniens von ihrem Mitspracherecht auf Gemeindeebene kaum Gebrauch machen. Gleichwohl ist es objektiv gesehen nicht angebracht in Apathie zu verharren, denn auch wenn die Gemeindeeinnahmen nur gering sind, ist es aus demokratischem Grundverständnis heraus nicht sinnvoll, die Verwaltung und Verwendung dieses Geldes einzig dem Gutdünken der Gemeindeoberen zu überlassen.

Kommunikationsmängel

Eine Begründung, welche die mangelnde Bürgerbeteiligung in Gemeindeangelegenheiten als eine Folge von leeren Gemeindegassen und einer sich daraus ergebenden Apathie der Bevölkerung erklärt, greift zu kurz. Wesentlich ist, dass einem die Mitsprache auch sonst nicht einfach gemacht wird. Sie setzt als Grundlage ein Minimum an Informationen voraus. Tatsache ist aber, dass es zwischen den Behörden und der Bevölkerung kaum einen Informationsfluss gibt. Im Gesetz über die lokale Selbstverwaltung von 1995 steht zwar, dass der Bürgermeister verpflichtet ist, die Tätigkeiten und Entscheide des Parlaments in der offiziellen Gazette («Official Gazette») zu publizieren. Eine solche Gazette gibt es allerdings in den GGBS-Partnergemeinden nicht.¹⁴ Bei meinem Hinweis auf diesen Gesetzespassus schüttelte Naumovski nur den Kopf. Qani Mersimi, Bürgermeister von Zitose, versicherte hingegen seine Bürger seien gut informiert. Schliesslich würden alle Geschäfte im Parlament diskutiert und dort sei quasi aus jeder Familie seiner Gemeinde ein Mitglied vertreten. Auch Toni Pasoski berief sich auf seine gute Zusammenarbeit mit dem Parlament. Ueberhaupt wüssten ja die Leute, was getan werde, wenn Strassen- oder Kanalisationsarbeiten im Gang seien.

Die Parlamentssitzungen sind in der Regel öffentlich zugänglich.¹⁵ Spase Stojceski, Präsident des Parlaments von Krusevo, hält allerdings fest, dass diese Möglichkeit nicht genutzt wird. Mehr stört ihn aber noch, dass die Medien den Einladungen zu den Parlamentssitzungen keine Folge leisten.

Eine Informationsplattform könnten auch die Parteien sein. Leider habe ich aber deren Tätigkeit auf lokalpolitischer Ebene nicht abgeklärt. Aufschlussreich wäre beispielsweise zu wissen, ob die örtlichen Parteien regelmässig Versammlungen abhalten und ob sie sich dabei auch mit ortspolitischen Angelegenheiten auseinandersetzen und dementsprechend auch Informationen einholen. Zu vermuten ist allerdings, dass sich die Ortssektionen der Parteien vor allem mit der nationalen Politik auseinandersetzen. Parteien, die ausschliesslich Ortsparteien sind, gibt es in den GGBS-Partnergemeinden nicht. In Krusevo soll es aber Gemeindeparlamentarier geben, die als Parteiunabhängige gewählt wurden.

Umstrittener Radiosender, ungenügende Medienordnung

Faktisch ist der Privatsender Radio Krusevo das einzige ernst zunehmende lokale Medium der Region. Vancu Naumovski vermutet aber, dass Radiohörer sich nicht für Informationen aus der Gemeindeverwaltung interessieren. Er habe sich bei Radio Krusevo dreimal öffentlich für Fragen und Antworten zur Verfügung gestellt. Das erste Mal hätten sich zehn Bürger gemeldet; beim zweiten Mal fünf; beim dritten Mal gar niemand mehr. «Entweder interessiert sich niemand für Gemeindepolitik oder ich bin für die Bürger einfach zu langweilig», so seine Schlussfolgerung.

Möglich ist aber auch, dass Naumovski sich vor den Regierungswahlen für die Werbekampagne seiner Partei, der nationalistisch-konservativen VMRO, einspannen liess und vergeblich versuchte, das Radio als Wahlkampfplattform zu nutzen. Gemäss Blagoja Blagadusa, ehemaliger Direktor von Radio Krusevo, steht der Sender unter der politischen

¹³ Robert W. Rafuse: «Why fiscal decentralization in Macedonia», 7. Juli 2000. Zu finden unter <http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/documents/Macedonia.pdf>

¹⁴ Siehe «Law on Local Self-Government» 1995: Artikel 43. Auch im neuen «Law on Local Self-Government» (2002) ist in mehreren Artikeln wieder die offizielle Gazette erwähnt, z.B. Art. 50.

¹⁵ In Ausnahmefällen kann das Parlament die Öffentlichkeit ausschliessen - nicht aber bei den Budgetverhandlungen. Siehe «Law on Local Self-Government» 1995: Constituting and work of the Council of the unit of local self-government, Art. 30 - 35.

Kontrolle der VMRO.¹⁶ Er sei vor zwei Jahren abgesetzt worden, weil er als unabhängiger Journalist an seiner politischen Unabhängigkeit festgehalten habe.¹⁷ Eine unabhängige Berichterstattung sei für private Medien sehr schwierig, da man auf finanzielle Unterstützung angewiesen sei und die Geldgeber dafür von den Medienschaffenden Loyalität in der Berichterstattung erwarteten, so Blagadusa. Eine wichtige Geldquelle für die Privatradios sei ein Fonds, der durch die Einnahmen von Radiogebühren gespeisen werde. Für die Verteilung des Geldes sei laut Mediengesetz ein politisch unabhängiger Rat zuständig, doch von Unabhängigkeit könne in diesem Rat keine Rede sein. Dass die staatliche Förderung von unabhängigen Medien problematisch ist, bestätigt auch Tanja Popovic, die für den in der Schweiz gegründeten Verein Medienhilfe in Skopje eine Koordinationsstelle leitet. Die neue Regierung habe nun aber in Aussicht gestellt, das Mediengesetz zu überarbeiten. «Tatsache ist aber auch, dass es während des Wahlkampfes sehr viele Versprechungen gab, und ob diese erfüllt werden, ist noch offen», so Popovic.¹⁸

Fehlende Fremdsprachenkompetenzen

Festgehalten sei hier auch noch, dass die interethnische Kommunikation zwischen slawischen und albanischen Mazedoniern schwierig ist. Gemäss Tanja Popovic beherrscht zwar der grösste Teil der albanischen Mazedonier die mazedonische, aber nur sehr wenig slawische Mazedonier die albanische Sprache. Mazedonisch wird in kyrillischer, Albanisch in lateinischer Schrift geschrieben.

Neue Informationsplattformen

Auch etliche Nicht-Regierungsorganisationen haben erkannt, dass der fehlende Informationsfluss zwischen den Gemeindebehörden und der jeweiligen Bevölkerung ein Problem ist. Von verschiedenen Seiten wurde mir versichert, dass hier etliche Projekte in Gang oder in Planung seien. Bekannt sind mir vor allem zwei Projekte. Das eine, unter der Aegide von USAID, ist ein Programm zum Aufbau von so genannten Citizen Information Centers (CIC). Ein solches Zentrum gibt es beispielsweise in Kocani, wo die Gemeinde mit Unterstützung von USAID zwei Fachkräfte angestellt hat.¹⁹ Das andere Projekt unter der Federführung der Stiftung Soros beziehungsweise der Foundation Open Society Institute of Macedonia hat die Finanzierung von Internet-Plattformen für Gemeinden zum Thema. Davon haben bereits mehrere grosse Gemeinden wie Prilep, Bitola und Tetovo profitiert.²⁰ Daneben gibt es noch viele weitere Nicht-Regierungsorganisationen, die ebenfalls im Bereich «offener Informationsaustausch» tätig sind.²¹ Von ähnlichen Projekten seitens der mazedonischen Regierung ist mir nichts bekannt.

¹⁶ Ich habe den neuen Direktor, Boris Bojzinoski, anlässlich einer Delegationsreise im Dezember 2001 kennengelernt und im Gespräch mit ihm tatsächlich den Eindruck erhalten, dass er ein Parteiapparatschik ist: Allen Fragen zum Thema ausgewogene Berichterstattung ist er ausgewichen.

¹⁷ Blagoja Blagadusa war nach der Kündigung lange Zeit krankgeschrieben (Hüftprobleme bzw. Hüftoperation). Im September 2002 liess er sich pensionieren. Nebenbei betreibt er eine Honigproduktion und bietet seine Hilfe als Computer-Spezialist an. Vor kurzem ist er der sozialdemokratischen Partei SDSM beigetreten. «Als Radiodirektor wollte ich keiner Partei beitreten, das widersprach meinem Berufsethos als unabhängiger Journalist», sagt Blagadusa.

¹⁸ Bernhard Demmler, Interview mit Tanja Popovic: «Es gibt Fortschritte», in: Bulletin Gemeinden Gemeinsam Biel/Seeland, 2002, Nr. 12

¹⁹ Siehe unter www.usaid.gov

²⁰ Siehe unter www.soros.org.mk Städtebeispiel Prilep: www.prilep.gov.mk. George Soros ist gebürtiger Ungare, lebt in den USA, ist ein Philanthrop und sehr reich. Die Soros-Stiftung und das Open Society Institute sind international tätig.

²¹ Dazu gehört beispielsweise das Macedonien Center for International Cooperation: www.mcms.org.mk; erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch die Vereinigung der mazedonischen Bürgermeister: ZELS, www.zels.org.mk (zum Zeitpunkt der Recherche konnte diese Seite allerdings nicht geöffnet werden).

2. Das Gemeindeparlament

Hauptaufgabe: Budgetkontrolle

Jede Gemeinde verfügt über ein Gemeindeparlament (engl.: «City Council»). Da Krusevo, Krivogastani und Zitose weniger als 10000 Einwohner zählen, setzen sich deren Parlamente jeweils nur aus dreizehn Mitgliedern zusammen.²² Mit der Einführung des neuen Gesetzes – offizieller Termin ist Ende 2003 – dürfte sich die Mitgliederzahl in allen drei Partnergemeinden verringern. In Krusevo und Krivogastani wären es dann noch elf und in Zitose neun Ratsmitglieder.

In der Praxis scheinen die Befugnisse des Gemeindeparlaments wie jene des Souveräns nicht sehr weitreichend zu sein. Uebereinstimmend haben die Gemeindepräsidenten nur eine wesentliche Kompetenzen des Parlaments hervorgehoben: Die Genehmigung der Gemeindebudgets. Wie sich in Kapitel 5, die Finanzierung der Gemeinde, noch zeigen wird, sind aber auch in diesem Bereich die Entscheidungsmöglichkeiten bescheiden. Diese Einschränkung mag überraschen, sind doch in Artikel 29 des geltenden Gesetzes über die lokale Selbstverwaltung (1995) immerhin 14 Kompetenzen definiert.

Kein Minderheitenschutz bei Wahlen

Grundsätzlich ist für die im Vierjahresrhythmus vorgeschriebene Neuwahl des Parlaments (und des Gemeindepräsidenten) kein besonderer Minderheitenschutz vorgesehen. In Krusevo, der einzigen GGBS-Partnergemeinde, die eine nennenswerte ethnische Minderheit aufweist, sind die mazedonischen Albaner gegenwärtig mit einem Parlamentsmitglied vertreten. Ein weiterer Parlamentarier, der sich früher als ethnischer Albaner bezeichnet habe, bekenne sich jetzt nur noch zum muslimischen Glauben, sagt Spase Stojceski, Parlamentspräsident von Krusevo.²³ Im geltenden Gesetz über die lokale Selbstverwaltung heisst es zu der Minderheitenfrage, dass eine Kommission für interethnische Beziehungen gegründet werden müsse, wenn eine ansehnliche («concciderable») Anzahl der Parlamentsmitglieder von anderer ethnischer Zugehörigkeit sei. Die Kommission müsse aus Vertretern aller ethnischen Gruppen («nationality») in der Gemeinde zusammengesetzt sein.²⁴ Im neuen Gemeindegesetz ist das klarer formuliert: Wo mindestens 20 Prozent der Bürger einer bestimmten anderen Gemeinschaft («certain community») angehören, muss ein Komitee für Zwischengemeinschaftliche Beziehungen («Committee for Inter-Community Relations») gegründet werden. In diesem Komitee soll jede ethnische Gruppe mit gleich viel Mitgliedern vertreten sein. Dem Komitee obliegt die Prüfung von allen Geschäften, die interethnische Beziehungen tangieren. Das Parlament hat die Pflicht, die von diesem Komitee erteilten Ratschläge und geäusserten Wünsche in seinen Entscheiden zu berücksichtigen.²⁵ In Krusevo, wo rund 10 Prozent der Bürger ethnische Albaner sind, gibt es im Bereich interethnischen Beziehungen weder eine Kommission, noch ein ähnliches Organ.²⁶

Im Zusammenhang mit dem Thema Minderheitenschutz sei hier noch darauf hingewiesen, dass das neue Gesetz bezüglich Amtssprache und ethnische Zusammensetzung der Administration neue Sonderregelungen festgeschrieben hat. Die offizielle Amtssprache bleibt zwar überall grundsätzlich Mazedonisch, doch in Gemeinden, wo mindestens 20 Prozent der Bürger eine andere Sprache sprechen und ein anderes Alphabet verwenden, gilt auch deren Sprache als offizielle Amtssprache. Weiter ist darauf zu achten, dass bei der Besetzung von Stellen in der Gemeindeadministration die ethnische Zusammensetzung der Gemeinde

²² Siehe «Law on Local Self-Government» 1995: Art. 27. Gemeinden bis 10000 Einwohner: 13 Parlamentsmitglieder; bis 30000 Einw. 17 ; bis 50000 Einw.19; bis 100000 Einw. 23; über 100000 Einw. 25. Vergl. «Law on Local Self-Government» 2002: Art. 34. Gemeinden bis 5000 Einwohner: 9 Parlamentsmitglieder; bis 10000 Einw. 11; bis 20000 Einw. 15; bis 40000 Einwr. 19; bis 60000 Einw. 23; bis 80000 Einw. 27; bis 100000 Einw. 31; über 100000 Einw. 33.

²³ Die Wahl des Parlamentspräsidenten erfolgt innerhalb des Rates. «Law on Local Self-Government» 1995: Art. 39 bis Art. 42

²⁴ «Law on Local Self-Government» 1995: Art. 25

²⁵ «Law on Local Self-Government» 2002: Art. 55

²⁶ Gemeindepräsident Vancu Naumovski erwähnte fünf existierende Kommissionen, darunter die Kommission für Finanzen und Budget, die Kommission für Stadtplanung sowie eine geplante Kommission für Tourismus. Letztere werde mit Hilfe von USAID aufgebaut.

angemessen berücksichtigt wird.²⁷

Unklare Regelung der Informationspflicht

Das Parlament muss mindestens alle drei Monate einmal tagen. Die Versammlungen sind in der Regel öffentlich. Die Arbeit der Parlamentsmitglieder wird nicht entlohnt, sie erhalten aber eine geringe Entschädigung in Form von Sitzungsgeldern. Die Sitzungen können auch vom Bürgermeister besucht werden. Seine Anwesenheit ist aber nur bei Budgetverhandlungen obligatorisch. Das heisst Anfangs Jahr bei der Präsentation des Budgets und Ende Jahr, beim Vortragen des Rechenschaftsberichts.²⁸ Bei Finanzgeschäften sei der Gemeindepräsident im Prinzip nur dazu verpflichtet, einen Jahresrapport zu den budgetrelevanten Geschäften zu verfassen, sagt Vancu Naumovski.²⁹ Zwischenberichte dazu liefere er nur dann ab, wenn sie vom Parlament eingefordert würden. Wie am Ende des Hauptteils noch gezeigt wird, ist allerdings nur schwer einschätzbar, welche Finanzgeschäfte des Gemeindepräsidenten als budgetrelevant zu bezeichnen sind. Seine Informationspflichten sind folglich – und das bestätigt auch ein Blick auf die geltenden Gesetze – nicht klar geregelt. Im neuen Gesetz hingegen ist ausdrücklich festgehalten, dass der Gemeindepräsident sein Parlament regelmässig über alle Tätigkeiten, die in seinen Kompetenzbereich fallen, informieren muss.

Schwierige Zusammenarbeit – vor allem in Krusevo

Die Beziehung zwischen Exekutive und Gemeindeparlament sind in den GGBS-Partnergemeinden von unterschiedlicher Intensität. Auffallend ist in allen Gesprächen mit den Gemeindepräsidenten, dass diese ihre Parlamente eher als ein beratendes Organ und kaum als eine legislative Gewalt wahrnehmen. Dies hat, wie sich noch zeigen wird, vor allem damit zu tun, dass die Arbeit der Gemeindepräsidenten viel mehr von der Zusammenarbeit mit Regierungsstellen in Skopje geprägt ist denn von der Zusammenarbeit mit dem Gemeindeparlament. Immerhin bezeugen die Bürgermeister aus Zitose und Krivogastani gegenüber ihren Gemeindeparlamenten eine Wertschätzung. Er informiere das Parlament ständig über seine Aktivitäten und berate mit ihm auch alle zukünftigen Schritte, versichert Mersimi. Ähnlich äussert sich auch Pasoski. Vancu Naumovski aus Krusevo hingegen nimmt sein Parlament eher als Gegenspieler denn als Partner wahr. So betont er beispielsweise, dass das Parlament zwar Beschlüsse fällen könne, er aber in jedem Fall sein Veto einlegen beziehungsweise sich an die Zentralverwaltung der Regierung wenden könne. Eine für dieses Recht entsprechende Gesetzespassage habe ich allerdings nicht gefunden.

Die Ursache für das gespannte Verhältnis zwischen Exekutive und «Legislative» in Krusevo ist primär politischer Natur. Zur Zeit dominiert im Gemeindeparlament eine von den Sozialdemokraten dominierte Koalition der SDSM mit anderen kleinen Parteien. Vancu Naumovski, welcher der VMRO angehört, befindet sich deshalb in einer politischen Minderheitenposition. Erstarkt ist die Opposition des Gemeindeparlaments vor allem im Gefolge der nationalen Parlamentswahlen vom September 2002: Mitglieder verschiedener kleiner Parteien, auch der albanischen DPA, haben danach in Krusevo die Fronten gewechselt und sympathisieren seither mit den Sozialdemokraten. Die Folge sind Gehässigkeiten. So wirft etwa Naumovski dem Parlament unseriöses Arbeiten vor: Statt alle drei Monate mindestens einmal eine Sitzung abzuhalten, habe das Parlament in diesem Jahr (2002) einfach eine Pause von fünfeneinhalb Monaten eingelegt, was klar ein Gesetzesbruch sei, beklagt er. Spase Stojceski hingegen, der Parlamentspräsident (SDSM), bezeichnet die Zusammenarbeit des Parlaments mit dem Bürgermeister als «katastrophal».

Ein bislang ungelöster Interessenkonflikt ergab sich beispielsweise bei der vom Gemeindeparlament beabsichtigten Einsetzung eines neuen Ratsekretärs, zuständig für

²⁷ «Law on Local Self-Government 2002: Amtssprache, Art. 89 bis Art. 90; Administration, Art. 59. Diese Minderheitenregelungen verärgern viele slawische Mazedonier. Die Vorgaben erschweren ihnen den Zugang zu Staatsstellen. Zum einen, weil die Albaner gegenwärtig in der Staatsadministration untervertreten sind, zum andern, weil jetzt vielfach von Beamten die Zweisprachigkeit vorausgesetzt wird. Die meisten slawischen Mazedonier beherrschen aber im Gegensatz zu den meisten ethnischen Albanern nur eine der Amtssprachen.

²⁸ «Law on Local Self-Government» 1995: «Constituting and Work of the Council of the Unit of Local Self-Government», Art.30 bis 35. Vergl. auch «The Major of the Unit of Local Self-Government»: Art. 43 bis 48

²⁹ Vergl. «Law on Local Self-Government» 1995: Art. 43 und «Law on Local Self-Government» 2002: Art. 50, Absatz 7.

Ratsprotokolle und administrative Arbeiten des Parlaments. Vor achteinhalb Monaten habe das Parlament von Krusevo eine Person gewählt, die den vakant gewordenen Posten hätte übernehmen sollen, berichtet Stojceski. Naumovski jedoch habe diese Absicht mit einem Veto verhindert und argumentiert, man müsse zuerst das in Kraft treten des neuen Gesetzes über die lokale Selbstverwaltung abwarten. Stojcevski kann diese Begründung nicht nachvollziehen und empfindet Naumovskis Veto als reine Provokation. In der Tat hat das Gemeindeparlament nach geltender Gesetzgebung Anrecht auf einen Ratssekretär. Im neuen, noch nicht in Kraft getretenen Gesetz – und darauf spielt Naumovski wohl an – ist aber der Ratsekretärposten («Secretary of Council») nirgendwo mehr aufgeführt. Das heisst aber nicht, dass die mit einer solchen Stelle verknüpften Arbeiten wegfallen. Sie sollen aber neu nicht mehr von einem unmittelbar dem Gemeindeparlament unterstellten Arbeitnehmer ausgeführt werden, sondern gehören zu den allgemeinen Aufgaben der Gemeindeadministration, die – wie auch in der Schweiz – vom Gemeindepräsidenten beaufsichtigt wird.³⁰

Das Parlament von Krusevo gibt aber nicht klein bei. Es werde vom Gemeindepräsidenten eine detaillierte Offenlegung des Gemeindebudgets verlangen, sagt Stojceski. Mitte Jahr habe man nämlich feststellen müssen, dass die Ausgaben im Bereich Gemeindeadministration dreimal höher gewesen seien als vorgesehen. Alle Indizien würden darauf hinweisen, dass Naumovski Gelder für den nationalen Wahlkampf der VMRO abgezweigt habe. Trotz diesen schweren Vorwürfen vermeidet es Stojcevski aber, mit der Justiz zu drohen. Was in diesem Zusammenhang wahr oder unwahr ist, ist für diesen Bericht von sekundärer Bedeutung. Wichtig ist vor allem die Feststellung, dass in Krusevo zwischen Parlament und Exekutive gegenwärtig kein vernünftiger Diskurs möglich zu sein scheint und ein offener Machtkampf ausgebrochen ist. In Zitose und Krivogastani scheint es solche Konflikte nicht zu geben.³¹

Wichtige Gemeindeeinrichtungen

Eine Kompetenz des Gemeindeparlaments, die bislang unerwähnt blieb, ist dessen Recht, öffentliche Verwaltungsabteilungen, Institutionen und Unternehmen zu schaffen und über sie Kontrolle auszuüben. Zwei wichtige obligatorische Einrichtungen dieser Art sind der Infrastrukturfonds sowie die Abteilung Gemeindebetriebe, die beispielsweise für die Wasserversorgung oder die Abfallbeseitigung zuständig ist. In Zitose und Krivogastani gibt es allerdings für die Abfallbeseitigung bislang keine Regelung auf Gemeindeebene. Der Abfall ist dort also Privatsache, was sich augenfällig auf das Orts- und Landschaftsbild negativ auswirkt.³² Auch in Krusevo ist die Abfallbeseitigung problematisch: Der abgeführte Kehrriem sammelt sich einfach auf einer offenen Deponie unterhalb der Stadt.

Aufsicht über drei Budgets

Der Fonds für Strassenbau und Infrastruktur sowie die Abteilung kommunale Einrichtungen sind zwei vom normalen Gemeindebudget unabhängige Geschäftsbereiche und weisen somit ein jeweils eigenes Budget aus, das vom Parlament genehmigt werden muss. In Krusevo steht den beiden Einrichtungen je ein Direktor vor. Die Direktoren werden auf Vorschlag des Gemeindepräsidenten vom Parlament gewählt und unterstehen der Aufsicht der Exekutive. In Zitose und Krivogastani gibt es für den Fonds für Strassenbau und Infrastruktur keinen Direktor, sondern die Gemeindepräsidenten übernehmen auch diese Verantwortung in eigener Kompetenz. Wie diese drei Budgets – das Normale für die Gemeinde, jenes für den Infrastrukturfonds und jenes für die Gemeindebetriebe – finanziert werden, wird in Kapitel 5, die Finanzierung der Gemeinde, erläutert.

³⁰ «Law on Local Self-Government», 1995: Art. 29; vergl. «Law on Local Self-Government», 2002: Art. 36 (Competency of the Council), Art. 50 (Competency of the Mayor), Art. 57 bis 61 (Municipal Administration).

³¹ Das Parteienzusammensetzung im Parlament von Zitose: DPA 7; SDSM 4, DA (Demokratische Alternative) 2; in Krivogastani: VMRO 6, SDSM 5, DA 2.

³² Die Gemeindepräsidenten von Zitose und Krivogastani sprechen von einer nahenden Lösung: Es gebe ein Projekt von Seiten einer deutschen NGO (oder Deutsche Bank?), die zentrale Deponien plane und mit mehreren Gemeinden zusammen nach einer Lösung für den Abfalltransport suche.

3. Die Exekutive

Grosser Handlungsspielraum

Aus den Ausführungen der vorangegangenen Kapiteln geht hervor, dass die Mitwirkungsmöglichkeiten des Souveräns und des Gemeindeparlaments stärker eingeschränkt sind, als dies die gesetzlichen Grundlagen vermuten liessen. Immer wieder wurde darauf verwiesen, dass das Finanzierungssystem der Gemeinde beziehungsweise des Staates ein wesentlicher Grund dafür sei.

Angesichts der Schwäche von Souverän und Parlament scheint die Vermutung opportun, dass die Gemeindepräsidenten als einzige Exekutivvertreter ihrer Gemeinden aussergewöhnlich viel Autorität ausüben können. Dies bestreiten jedoch die darauf angesprochenen Bürgermeister. Ihre «Machtlosigkeit» erklären diese aber nicht als eine Folge der strengen Aufsicht von Seiten des Souveräns und des Gemeindeparlaments, sondern mit der Allmacht der staatlichen Behörden in Skopje – sie seien von den wahren Entscheidungszentren viel zu weit weg, klagen sie. Als Zeichen ihrer geringen Bedeutung verweisen sie auch gerne auf ihren mageren Lohn. So beziffern beispielsweise Vancu Naumovski und Toni Pasoski ihr Monatsgehalt mit je rund 250 Euro.

Tatsächlich ist der Handlungsspielraum der Gemeindepräsidenten aber beträchtlich. Zumindest kann dieser weit über die vom Gemeindeparlament ausgeübte Kontrolle hinausgehen. Einer Informationspflicht in finanziellen Belangen muss er nur dann nachkommen, wenn es sich um Geschäfte handelt, die budgetiert sind. Ein Problem ist dabei, dass die GGBS-Partnergemeinden aber nie über genügend direkte Einnahmen verfügen, mit welchen sie ihre geplanten Ausgaben auch tatsächlich selber finanzieren könnten. Eine der Hauptaufgaben des Gemeindepräsidenten ist es deshalb, über den Staat und diverse Nicht-Regierungsorganisationen zusätzliche Mittel zu beschaffen. Wie er dies tut, ist weitgehend seine Sache. Hauptsache, es fliesst Geld in die Kasse. Dabei geht es zum einen um das Aufbringen von budgetrelevanten Beträgen; zum andern sind die Gemeindepräsidenten aber auch bemüht, Gelder für Infrastrukturvorhaben zu bekommen, die nicht im Budget vorgesehen sind. Selbstverständlich wäre es richtig, wenn auch diese Gelder am Jahresende über die Gemeinderechnung verbucht würden, doch ob dies auch wirklich geschieht, ist fraglich. Vieles deutet darauf hin, dass die Buchführung weder auf Gemeinde- noch auf Staatsebene sehr transparent ist. Mazedonien gilt als eines der korruptesten Länder des Balkans.³³ Da der Gemeindepräsident am Ende der Klientelkette steht und als Bittsteller auftreten muss, sind seine Möglichkeiten, sich illegal zu bereichern, vermutlich viel kleiner als jene der Funktionäre und Minister der Staatsverwaltung.

Gefragt sind Experten

Ein Ziel der laufenden Gesetzesreformen ist es, den Gemeinden mehr Kompetenzen für die Eigenfinanzierung ihrer Aufgaben zuzugestehen. Die Gemeinden müssten also unter anderem auch einen eigenen Steuerfuss festlegen können.³⁴ Dies bedingt unter anderem die Anstellung von Finanzexperten in der Gemeindeadministration. Diese Notwendigkeit haben auch die interviewten Gemeindepräsidenten erkannt. Interessant ist jedoch, dass sie unter dem Begriff Finanzexperte oft etwas anderes verstehen. Beispiel dafür ist Qani Mersimi. Er wünscht sich einen «Finanzexperten», der von Haushalt zu Haushalt geht und dort das Steuergeld einfordert – ein grosses Problem ist offenbar, dass die Zahlungswilligkeit der Bürger nicht sehr gross ist und steuerrelevante Einkommen und Geschäfte den Behörden vorenthalten werden. Unklar ist, auf welcher Basis die Steuern erhoben werden. Müssen beispielsweise die Bürger eine Steuererklärung ausfüllen oder wird das von Steuerbeamten übernommen? Solche und andere Fragen bedürften weiteren Abklärungen.

Ebenfalls wichtig ist die übrige Reorganisation der Gemeindeadministration. Das neue Gemeindegesetz schreibt vor, dass die Gemeindeadministration in Departemente unterteilt

³³ Gemäss einem Bericht der international renommierten International Crisis Group hat die Korruption in Mazedonien ein Ausmass erreicht, das den sozialen Frieden gefährdet und das Land in einen Bürgerkrieg zu treiben drohe: www.intl-crisis-group.org/projects/balkans/macedonia/reports/A400739_14082002.pdf

³⁴ Die entsprechenden Gesetze, die unter anderem eine Gemeindesteuer auf Einkommen vorsieht, sind vom mazedonischen Parlament noch nicht verabschiedet worden.

werden muss – klare Vorgaben dazu gibt es allerdings nicht.³⁵ Ich habe in diesem Zusammenhang, als Einleitung zu den Interviews, den Gemeindepräsidenten ein ausführliches Organisationsorganigramm der Berner Gemeinde Nidau vorgelegt. Qani Mersimi war mit solchen Organisationsmöglichkeiten offensichtlich kaum vertraut – er hat sich deshalb die Aufgabenteilung der Gemeinde Nidau gleich handschriftlich notiert. Am Aufgeklärtesten wirkte Toni Pasoski. Ihm seien ähnliche Organigramme bereits vor einer Woche im Rahmen eines Seminars der ZELS (Association of the Unit of Local Self-Government), in der unter anderem die mazedonischer Bürgermeister zusammengeschlossen sind, aufgezeigt worden. Referent sei ein Deutscher gewesen, der selber Präsident einer Bürgermeisterversammlung sei, sagt Pasoski. In diesem Seminar sei auch diskutiert worden, welche Pflichten ZELS in Zukunft zu übernehmen habe. Dabei habe man sich darauf geeinigt, dass ZELS die Aufgabe übernehmen müsste, Spezialisten für die Gemeindeverwaltung auszubilden. Die Vereinigung werde in sich in diesem Sinne an die Regierung wenden und dort die notwendigen Mittel einfordern.³⁶

Die ZELS, in der über zwei Drittel der mazedonischen Gemeinden zusammengeschlossen sind, wird auf Seiten des mazedonischen Parlaments ein grosses Gewicht beigemessen. Im neuen Gesetz über die lokale Selbstverwaltung jedenfalls wird der Vereinigung – ohne deren Namen ausdrücklich zu erwähnen – unter anderem ein Vorschlags- und Anhörungsrecht gegenüber der Regierung zugestanden.³⁷

³⁵ «Law on Local Self-Government» 2002: Art. 57

³⁶ Siehe www.zels.org.mk. Die ZELS besteht aus zwei Kammern. In der einen sind die Bürgermeister der Gemeinden zusammengeschlossen, in der andern die Gemeindeparlamente. Beiden Kammern wählen aus ihren Reihen für jeweils eine vierjährige Legislatur 15 Mitglieder, die ein Vorstandskomitee bilden; in der Kammer der Bürgermeister ist Toni Pasoski eines der gewählten Komiteemitglieder. Zur Erklärung der Aufgaben der Organisation zitiere ich aus der Homepage: «ZELS is involved in various activities related to local government and public finance reform. The Association advocates on behalf of the interests of local self government and local government finance through its representation on two "working groups" formed by the Central Government's Ministry of Local Government (MoLG). These groups are charged with reviewing current finance laws and providing recommendations for drafting of a local finance law to the Ministry of Local Government as well as providing recommendations for revising the current law on Local Self Government. ZELS has attempted to gain input from its membership on these issues at its recent regular association meetings and has written various newspaper articles on these topics. To further the aims of local governance in Macedonia, ZELS recently signed a collaborative agreement with the Association of Finance Officers of the Local Governments and Public Enterprises of the Republic of Macedonia (AFO). Joint activities of ZELS and AFO include: establishing working groups to track, analyze, and evaluate local government legislation particularly related to local government finance; regularly exchanging information, ideas and information on areas of mutual concern; and publishing articles in each other's organizational newsletter free of charge.»

³⁷ «Law on Local Self-Government», 2002: Art. 81

4. Die Gemeindeadministration

Krusevo

In Krusevo beschäftigt die Gemeindeverwaltung insgesamt acht Personen. Der höchste Posten ist neben dem Präsidialamt von Vancu Naumovski jener des so genannten Chefarchitekten – in Krusevo ist dies eine Frau. Anrecht auf einen Chefarchitekten haben nur Gemeinden mit einem Stadtrecht.³⁸ Im Fall der GGBS-Partnergemeinden trifft dies nur für Krusevo zu. Der Stadtarchitekt wird vom Gemeindepräsidenten bestimmt, und zwar für die Laufzeit einer Legislatur, also vier Jahre. Seine Aufgabe ist es, sämtliche Aspekte der Stadtplanung im Griff zu haben und im Sinne der Prioritätensetzung Vorschläge über dringende Massnahmen auszuarbeiten.³⁹ Ein anderer Behördenposten ist jener des Kommunalen Inspektors, der den Markt, Gemeindeliegenschaften und Ähnliches beaufsichtigt.⁴⁰ Daneben beschäftigt Krusevo einen Sekretär für den Gemeindepräsidenten, einen Chauffeur, eine Haushälterin und einen Laufburschen.⁴¹ Auffallend ist, dass die Gemeindeadministration keinen Buchhalter beschäftigt. In Krusevo gebe es ein Büro, wo mehrere Buchhalter angestellt seien, erklärt Naumovski, doch diese seien nicht Gemeinde-, sondern Staatsangestellte.

Die Liste der Gemeindeangestellten in Krusevo ist aber noch nicht abgeschlossen, denn schliesslich gibt es noch die Gemeindebetriebe und den Infrastrukturfonds. Die Gemeindebetriebe beschäftigen 39 Personen, darunter der Direktor sowie die drei Abteilungsleiter für die Bereiche Wasserversorgung, Abfallentsorgung und Friedhof. Der Infrastrukturfonds zählt vier Personen: den Direktor, zwei Techniker/Konstrukteure sowie einen Buchhalter.

Krivogastani und Zitose

Eine wesentlich geringere Beschäftigungszahl weist die Gemeinde Krivogastani aus. Es sind dies für die Gemeindeverwaltung vier Personen: Der Gemeindepräsident, die Sekretärin/Juristin, der Zuständige für Strassenbau sowie eine Haushälterin. Dazu kommen noch vier Angestellte für die Gemeindebetriebe: Der Direktor, zwei Arbeiter sowie ein Aufseher für das Wasserreservoir.

Noch magerer sieht die Bilanz in Zitose aus. Dort gibt es für die Administration nur einen Angestellten: den Bürgermeister. Für die Gemeindebetriebe arbeiten im Weiteren zwei Personen: der Direktor und ein Arbeiter.

Nationale Gesetze und Gemeindevorschriften

Bislang wurde, was die Gemeindeorganisation betrifft, immer auf das nationale Gesetz über die lokale Selbstverwaltung verwiesen. Im Weiteren sind aber auch die Gemeinden verpflichtet, Vorschriften zu erlassen.⁴² Nicht ganz klar ist dabei, ob die Gemeinden diese Aufgaben auch an die Hand genommen haben. In Krusevo gibt es zwar gemäss Vancu Naumovski ein Gemeindereglement; in Zitose hingegen soll es das laut Qani Mersimi nicht geben. Schlüssig ist diese Antwort für mich allerdings nicht. Um sicher zu gehen, wären hier weitere Nachfragen nötig. Sowohl nach der geltenden als auch nach der neuen Gesetzgebung müssten alle Beschlüsse des Gemeindeparlaments in der bereits erwähnten – bislang aber nicht existierenden – «Offiziellen Gazette» der Gemeinde veröffentlicht werden.

³⁸ «Law on Local Self-Government», 1995: Art. 24

³⁹ «Law on Local Self-Government», 1995: Art. 52 und 53

⁴⁰ In Krusevo gibt es auch einen Polizeiposten, doch die dort Beschäftigten sind nicht Gemeinde-, sondern Staatsangestellte.

⁴¹ Die Anstellung eines Chauffeurs für den Gemeindepräsidenten mag etwas übertrieben wirken. Doch Vancu Naumovski gibt zu bedenken, dass er – wie auch andere Gemeindepräsidenten – zum Zwecke der Geldmittelbeschaffung mehrmals wöchentlich nach Skopje fahren müsse, um sich dort mit Vertretern der verschiedenen Ministerien zu treffen. Die Fahrt von Krusevo nach Skopje dauert etwa zwei Stunden.

⁴² «Law on Local Self-Government», 1995: Art. 56 bis Art. 59. Vergl. «Law on Local Self-Government, 2002: Art. 62.

5. Die Finanzierung der Gemeinde

Keine direkten Steuereinnahmen

Gemäss geltendem Gesetz muss sich eine Gemeinde zur Erledigung ihrer Aufgaben selber finanzieren können. Die Erträge dazu stammen aus verschiedenen Steuereinnahmen, die sich aus Besitz von Liegenschaften und Landparzellen, Handänderungen, Fahrzeughaltung, Marktbetrieb, öffentliche Werbung und anderem mehr ergeben.⁴³ Diese Abgaben fliessen aber nicht direkt der Gemeinde zu, sondern in einen Kollektivfonds, den mehrere Gemeinden gemeinsam äffnen. Von dort aus wird das vorhandene Geld proportional zur Gesamtbevölkerungszahl auf die einzelnen Gemeinden verteilt. Krivogastani gehört zu einer Gruppe mit der Zentrumsgemeinde Prilep; Zitose zur Gruppe der Zentrumsgemeinde Krusevo. Dabei ist zu beachten, dass erstens die Gemeinden kein Anrecht auf Einkommenssteuern haben und zweitens die Steuerfüsse für alle Abgaben über das ganze Land hinweg uniform vom Staat festgelegt wurden. Von einer effektiven Gemeindesteuer kann also bislang nicht die Rede sein. Dies soll sich aber mit der Gesetzesreform ändern, entsprechende Gesetze wurden vom Parlament allerdings bislang noch nicht verabschiedet.

Je nach Art der Steuerabgabe fliessen die Gelder aus dem Kollektivfonds in die Infrastruktur- oder in die normale Gemeindekasse einer Gemeinde. Kein Geld aus diesem Fonds erhalten die Gemeindebetriebe. Sie müssen sich über gemeindeintern festgelegte Gebühren, zum Beispiel für den Wasserbezug, selbst finanzieren.

Misstände

Die Verteilung der Gelder aus dem Kollektivfonds seien problematisch, sagt Jane Vrteski, ehemaliger Bürgermeister von Krivogastani. Zum einen weil eine Zentrumsgemeinde wie Prilep im Vergleich zu den kleinen Partnergemeinden überproportional in den Kollektivfonds einzahlen müsse. Zum andern aber auch, weil in kleinen Gemeinden steuerrelevante Geschäfte wie Handänderungen von Seiten der Behörden viel weniger gut kontrolliert werden könnten und deshalb illegal vollzogen würden. Diese Tatsache verursache bei den Zentrumsgemeinden nicht ganz zu Unrecht den Eindruck, sie würden mit ihren Steuereinnahmen auch noch gleich die umliegenden Satellitengemeinden mitfinanzieren.

Ein anderer Missstand sei, so Jane Vrteski, dass es in etlichen Gemeinden zur illegalen Praxis gehöre, Gelder aus dem normalen Gemeindebudget in das Budget für Gemeindebetriebe zu überführen. Dies sei ein Trick, um die in der Gemeinde erhobenen Gebühren für das Wasser möglichst tief zu halten. Das aus der Gemeindekasse abgezweigte Geld versuche man dann wieder durch Bettelaktionen beim Staat hereinzubringen.

Zentralistische Budgetplanung

Finanzschwache Gemeinden wie jene, die mit GGBS verbunden sind, erwirtschaften aber auch ohne illegale Tricks nie genügend Einnahmen, um die in ihren Budgets festgehaltenen Ausgaben für die Gemeindeverwaltung und Infrastrukturausgaben abdecken zu können. Deshalb den Gemeinden eine unrealistische Budgetplanung vorwerfen zu wollen, wäre aber ungerecht. Denn die Budgets werden nach Vorgaben der staatlichen Verwaltung ausgearbeitet. Das Infrastrukturbudget beispielsweise beinhaltet vor allem Arbeiten für den Strassenbau und -unterhalt. Wie viel eine Gemeinde dafür ausgeben darf, bestimmt das Transportministerium. Als Festlegungsgrundlage dient ihm die entsprechende Bevölkerungsdichte und der Umfang des lokalen Strassennetzes. Aehnlich legt der Staat auch die Ausgabenlimiten für das normale Gemeindebudget, das vor allem Lohnkosten für die Administration und Verwaltungsaufwände beinhaltet, fest. Die den Gemeindeparlamenten im geltenden Gesetz zugeordnete Budgetaufsicht ist folglich sehr beschränkt. Im Prinzip könne ein Gemeindeparlament in den ihnen vorgelegten Budgets nur Aenderungen in der Prioritätensetzung beschliessen, sagen die Gemeindepräsidenten übereinstimmend. Und wenn der Gemeindepräsident mit diesen Aenderungen nicht einverstanden sei, könne er sein Veto einlegen beziehungsweise einen Entscheid der Zentralverwaltung in Skopje verlangen, sagt Vancu Naumovski aus Krusevo.

⁴³ «Law on Local Self-Government» 1995: Art. 61 bis Art. 67

Eine Frage des Parteibuchs

Die staatliche Festlegung der Budgets durch den Staat wirkt sich bei finanzstarken Gemeinden als Plafonierung aus. Die Stadt Ohrid beispielsweise, die unter anderem dank der Touristentaxe mehr Geld einnimmt als sie gemäss vorgegebenem Budget ausgeben darf, muss die überschüssigen Einnahmen dem Staat entrichten beziehungsweise in eine Art Ausgleichsfonds einzahlen. Von dort aus wird das Geld dann an die finanzschwachen Gemeinden verteilt. In der Praxis ist es aber so, dass der Gemeindepräsident das Geld in Skopje erbetteln muss. Dabei ist es für ihn wichtig, mit Hilfe seiner Parteizugehörigkeit an der richtigen Stellen Lobbying zu betreiben. Wer da das falsche Parteibuch hat, geht oft leer aus. Die Situation der Parteipräsidenten in den GGBS-Partnergemeinden ist deshalb nach dem kürzlich vollzogenen Regierungswechsel schwieriger geworden. Sie alle sind Parteimitglieder der zurückgetretenen Regierungskoalition.

Arm und trotzdem mehr Geld als budgetiert

Interessant ist die Feststellung, dass eine Gemeinde mit Hilfe des Gemeindepräsidenten wesentlich mehr Geld beschaffen kann, als dies in den Budgets vorgesehen ist. Diese Tatsache unterstreicht vor allem Vancu Naumovski, der nach eigener Aussage 2002 ein sehr erfolgreicher Geldbeschaffer war. Ohne sein Zutun, sagt er, hätte die Gemeinde nur etwa 50 bis 60 Prozent der budgetierten Einnahmen realisieren können. Er habe es aber geschafft, wesentlich mehr Mittel zu beschaffen. Weitere Zahlenangaben kann ich leider keine machen, da meine Informationen zu wenig detailliert sind.⁴⁴

Als zusätzliche Geldquelle dient den Gemeindepräsidenten nicht nur geschicktes Lobbying beim Staat, sondern auch bei Nicht-Regierungsorganisationen. Denkbar ist aber, dass der Staat oft auch bei der Vermittlung dieser «fremden» Gelder eine wichtige Vermittlerrolle übernimmt.

Unklare Verbuchungspraxis

Eine Kontrolle über die Tätigkeit des Gemeindepräsidenten hat das Parlament – zumindest im Fall von Krusevo – kaum. Er sei dem Parlament nur zu budgetrelevanten Geschäften auskunftspflichtig, sagt Naumovski. Dies bedeutet, dass er im Interesse der Gemeinde auch öfters Geld für Ausgaben beschaffen kann, die im Budget nicht vorgesehen sind. Ein Rätsel ist dann aber, wie solche Zusatzeinnahmen verbucht werden. Fliessen diese am Ende des Jahres gleichwohl in die Gemeinderechnung ein? Eine klare Antwort habe ich nicht erhalten. Naumovski weist nur darauf hin, dass der Staat zusätzliche Mittel nicht einfach an die Gemeinde weiterleite, sondern Bauaufträge, zum Beispiel für Gemeindestrassen, auch selber vergeben könne, was seines Erachtens der Korruption Tür und Tor öffne. Diese Aussage lässt vermuten, dass staatliche Beamte solche Gelder – zumindest teilweise – auf irgend einem Sonderkonto eines Ministeriums verbuchen. Auch Qani Mersimi aus Zitose beschwert sich darüber, dass der Staat Aufträge für Gemeindeprojekte selber an die Hand nehme. Dabei wisse doch die Gemeinde viel besser, wer die Arbeit gut ausführen könne und was genau nötig sei. Jane Vrteski, der ehemalige Bürgermeister aus Krivogastani, hat für das Vorgehen des Staates allerdings Verständnis: Würde der Staat das Geld einfach an die Gemeinde weiterleiten, sei es ganz und gar nicht sicher, dass diese die Mittel auch zweckgebunden verwenden würde, gibt er zu bedenken.

Fazit

Insgesamt, so das Fazit, ist die Finanzierungspraxis in den Gemeinden überhaupt nicht transparent und von Seiten des Gemeindeparlamentes und des Souveräns kaum

⁴⁴ Wenn ich Vancu Naumovski richtig verstanden habe waren im Budget des Infrastrukturfonds für 2002 Ausgaben in der Höhe von vier Millionen Denar vorgesehen. Tatsächlich habe er aber Geld im Umfang von sechs Millionen beschaffen können. Vancu Naumovski spricht für 2002 von Totalinvestitionen im Rahmen von 400 000 Euro. Diese Gelder stammten vor allem von Nicht-Regierungsorganisationen aus Frankreich (Solidarité?) für eine Renovation der Wasserleitungen, von USAID für die Renovation des Sportplatzes, von Belgien für den geplanten Bau einer neuen Bibliothek. Von irgendwo her kommen daneben auch noch Gelder, die den Ankauf eines neuen Schneepflugs ermöglichten.

Toni Pasoski seinerseits brüstet sich, für seine Gemeinde während seiner Legislatur drei Millionen Deutsche Mark an Land gezogen zu haben. Tatsächlich wurde aber das grosse, von Oesterreich unterstützte Kanalisationsprojekt bereits von seinem Vorgänger, Jane Vrteski, initiiert.

kontrollierbar.⁴⁵ Die Informationspflicht des Gemeindepräsidenten beruht mehr auf einer freiwilligen Bereitschaft, denn auf einer obligatorischen Verpflichtung. Es ist deshalb auch schwer einzuschätzen, inwieweit sich die Gemeindepräsidenten Vancu Naumovski und Toni Pasoski zu Recht darüber beklagen können, dass die Bevölkerung ihrer Arbeit keine befriedigende Wertschätzung entgegen bringt. «Alle meinen, ich sei ein reicher Mann, der viel Geld zu verteilen habe. Das stimmt aber gar nicht», sagt Pasoski. Ebenso beklagt sich Naumovski: «Viele Bürger sind unzufrieden mit mir und nehmen mich als Despoten wahr. Für alles was nicht funktioniert, muss ich die Schuld übernehmen, während all das, was wir realisieren, als selbstverständlich hingenommen wird.»

⁴⁵ Dies bestätigt auch ⁴⁵ Robert W. Rafuse: «Why fiscal decentralization in Macedonia», 7. Juli 2000. Zu finden unter <http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/documents/Macedonia.pdf>

Teil III: Reflexion zu den Zielsetzungen

1. Ergebnisse zur Analyse von Ist- und Sollzustand

Erhebliche Unterschiede zwischen Gesetz und Praxis

Arbeitsziel des vorliegenden erweiterten Berichts war zum einen eine Bestandsaufnahme der gegebenen strukturellen und organisatorischen Verhältnisse vor Ort und zum andern eine Gegenüberstellung derselben mit den geltenden und den neuen Gesetzen. Ein Vollständigkeitsanspruch wurde dabei nie erhoben. Dies war schon allein deshalb nicht möglich, weil sich die Analyse nur auf die drei GGBS-Partnergemeinden in Mazedonien beschränkte. Trotzdem wurde deutlich, dass die Kompetenzen von Souverän, Parlament und Exekutive in der Praxis nur teilweise den gesetzlichen Vorgaben entsprechen. Das Mitsprache- und Entscheidungsrecht von Souverän und Gemeindeparlament ist deutlich schwächer ausgebildet, als dies in der Theorie vorgesehen ist. Umgekehrt ist der Handlungsspielraum des Gemeindepräsidenten wesentlich grösser als beabsichtigt.

Daraus schliesse ich aber nicht zwangsläufig, dass die Gemeindepräsidenten ihre «Freiheit» missbrauchen. Entgegen den gesetzlichen Vorgaben sind aber auf lokaler Ebene nicht der Souverän und das Gemeindeparlament die wichtigsten Entscheidungsträger, sondern die staatliche Administration. Die Gemeindepräsidenten haben primär die Aufgabe, bei diesem Machtzentrum Geld zu beschaffen – und das tun sie (hoffentlich) im Interessen der Gemeinde und nicht aus Eigennutz. Es ist jedoch offensichtlich, dass unter diesen Umständen der Souverän und das Gemeindeparlament seine Aufsichtsfunktion gegenüber der Exekutive nur ungenügend wahrnehmen kann.

Erste Priorität: Fiskalische Dezentralisierung

Das Hauptproblem ist, dass das geltende Finanzierungssystem ein demokratisches Mitbestimmungsrecht stark erschwert und die Gemeinden und deren Behörden vom Wohlwollen der zentralen Staatsmacht abhängig sind. Die Folge sind staatliche Willkür und ein Klientensystem zwischen hohen Parteifunktionären und Gemeinderepräsentanten.

Ob das mazedonische Parlament mit den Gesetzesreformen diese Missstände beseitigen wird, ist fraglich. Es hat zwar neue Gesetze verabschiedet, die den Gemeinden mehr Aufgaben übertragen, aber Regelungen, die festlegen, wie die Gemeinden die vorhandenen und die neuen Verantwortungen finanzieren sollen, sind nach wie vor nicht vorhanden. Dies ist erstaunlich, denn letztlich müsste die fiskale Dezentralisierung das Kernstück aller Bestrebungen zur Stärkung der Gemeindeautonomie sein.

Es wäre deshalb im Grunde genommen in einem ersten Reformschritt gar nicht nötig, den Gemeinden neue Aufgaben in den Bereichen Schulwesen, Gesundheit und Wohlfahrt zu übertragen. Viel gewonnen wäre schon, wenn die Gemeinden ihre bisherigen Aufgaben in eigener Verantwortung bewältigen könnten. Dazu wären gegenüber den jetzt geltenden Gesetzesgrundlagen keine grundlegenden Reformen im Bereich Gemeindeorganisation notwendig: Die für den Souverän, das Gemeindeparlament und die Exekutive bereits 1995 festgelegten Kompetenzen und Kontrollinstrumente würden theoretisch den Ansprüchen eines demokratischen Gemeinwesens genügen. Ungenügend ist hingegen die den Gemeinden zugestandene Finanzkompetenz. Sie brauchen dringend das Recht, eigene Steuern erheben und festlegen zu können – zum Beispiel über die Einkommenssteuer. Selbstverständlich müsste aber auch bei einem solchen Zugeständnis weiterhin ein Ausgleich zwischen reichen und armen Gemeinden gewährleistet sein und müsste der Staat folglich weiterhin eine Kontrollfunktion übernehmen können.

Verunsicherte Gemeindepräsidenten

Ein abschliessender Vergleich zwischen Ist- und Sollzustand ist wegen der fehlenden Entscheide zur fiskalischen Dezentralisierung unmöglich. Auch für die interviewten Gemeindepräsidenten ist es nur schwer einschätzbar, was die Gesetzesreformen in ihren Gemeinden bewirken werden und wie sie sich darauf vorbereiten sollen. Der einzige der sich konkret mit dem Thema Gemeindereorganisation auseinandersetzt, scheint Toni Pasoski aus Krivogastani zu sein. Die beiden anderen Gemeindepräsidenten nehmen bislang eine abwartende Haltung ein. Für sie – und letztlich auch für Pasoski – sind die bisherigen Gemeindegesetze eine eher abstrakte Handlungsgrundlage und ob die neuen Gesetze tatsächlich verbindlicher sein werden, ist offen. Die Unsicherheit der Gemeindepräsidenten kommt auch in ihren Wünschen zum Ausdruck, wenn man sie danach fragt, wie GGBS sie und ihre Gemeinden im Transformationsprozess unterstützen könnte: Sie wollen vor allem mehr Aufklärung.

Eine weitere interessante Forderung stammt von Qani Mersimi aus Zitose. Er verlangt für seine Gemeinde Finanzspezialisten. Seltsam ist dabei aber erstens, dass nur er diesen Wunsch geäussert hat, denn es gibt, wie dieser Bericht zeigt, auch in den Gemeindeadministrations von Krusevo und Krivogastani bislang keine Buchhaltungsexperten. Zweitens ist es befremdend, dass Qani Mersimi sich unter einem Finanzexperten jemanden vorstellt, der von Tür zu Tür klopfen geht und Steuern eintreibt. Ich komme deshalb zum Schluss, dass die angesprochenen Gemeindepräsidenten sich noch kaum mit den Konsequenzen einer fiskalen Dezentralisierung auseinandergesetzt haben.

Mehr Transparenz wäre auch unter den gegebenen Bedingungen möglich

Dass die Gemeinden Finanzexperten benötigen werden, liegt auf der Hand. Auffallend ist aber, dass die von mir zum Thema lokale Selbstverwaltung erfassten Projekte der Nicht-Regierungsorganisationen sich nicht speziell mit Finanzproblemen auseinandersetzen, sondern sich auf einen transparenteren Informationsaustausch zwischen Gemeindebehörden und Bevölkerung konzentrieren. Diese Schwerpunktsetzung ist für mich nachvollziehbar. Zum einen, weil es ohne klare Reformentscheide schwer ist, sich auf finanzpolitische Neuerungen einzustellen. Zum andern, weil die geltenden Gesetzesgrundlagen trotz aller erwähnten Mängel eine bessere Transparenz zuliessen als sie in der Praxis vorhanden ist.

Krusevo ist ein gutes Beispiel dafür, dass der Informationsaustausch auch unter den gegebenen Bedingungen besser sein könnte. Zwar sagt Gemeindepräsident Vancu Naumovski, er benötige Unterstützung für eine Aufklärung der Bevölkerung über ihre Rechte und die Arbeit der Gemeindeadministration. Sein tatsächliches Handeln legt aber die Vermutung nahe, dass es ihm vor allem darum geht, in der Bevölkerung mehr Wertschätzung für seine Arbeit zu gewinnen. In der Praxis unternimmt er jedenfalls wenig, um die Bevölkerung und das Gemeindeparlament in seine Entscheide einzubinden.

2. Rückschlüsse und Vorschläge zu GGS- und GGBS-Projekten

Beratung erwünscht und sinnvoll

Es ist müssig darüber zu spekulieren, ob es nötig war, den Gemeinden schon zu Beginn der Reformen neue Aufgaben im Schul-, Sozial- und Gesundheitswesen zu übertragen. Diese Kompetenzübertragungen sind beschlossene Sache und es ist zu hoffen, dass dafür auch ein griffiges Finanzierungssystem in Kraft gesetzt wird. Sicher ist, dass die Gemeinden für die Neuorganisation ihrer Administration Unterstützung benötigen. Dass unser GGBS-Mitglied Hans Widmer sich als Spezialist für Gemeindeorganisation und -finanzen in den Partnergemeinden für eine Beratung in den Partnergemeinden zur Verfügung stellen will, wird von den Gemeindepräsidenten sehr begrüsst.

Widmer und anderen interessierten Personen sollten sich meines Erachtens bei ihrer Beratertätigkeit nicht nur auf die geplante Neuordnung konzentrieren. Dies wäre schon deshalb fragwürdig, weil die dafür nötigen Gesetzesgrundlagen noch gar nicht vollständig vorhanden sind. Wichtig ist vor allem auch eine Beratung zur Frage, wie die Gemeindeverantwortlichen ihre bisherigen Tätigkeiten transparenter machen könnten. Hilfreich wäre dabei die Erläuterung von Beispielen, wie andere Gemeinden dies tun. Wie Hans Widmer richtig gesagt hat, wird es bei einer solchen Beratertätigkeit aber nicht nur darum gehen, Vorträge zu halten, sondern vor allem auch zuzuhören. Zweckmässig wäre wohl ein zweistufiges Sitzungsprozedere: Zuerst ein Treffen mit dem Gemeindepräsidenten und danach ein Treffen mit ihm und «seinem» Gemeindeparlament.

Inwieweit der vorliegende Bericht Widmer und anderen eine Orientierungshilfe für ihre Beratertätigkeit sein kann, wird sich erst noch weisen. Ein Mangel ist sicherlich, dass das mazedonische Parlament zum Zeitpunkt dieses Berichtes noch keine Beschlüsse zur Finanzierungsfrage der Gemeinden gefällt hat. Die «Wissenschaftlichkeit» des Berichts muss auch hinsichtlich der Beschreibung des Ist-Zustandes relativiert werden: Zum einen, weil die geltenden Gesetzesgrundlagen die gängige Praxis nur bedingt reflektieren. Und zum andern, weil die deshalb gewählte Interview-Methode nicht ein absolut verlässliches Analyse-Instrument ist. Ich bin zwar als Journalist mit der Gemeindepolitik in der Schweiz gut vertraut, aber kein ausgewiesener Experte für Gemeindeorganisation und Finanzpolitik.⁴⁶ Die Aussagekraft der Interviews muss auch deshalb relativiert werden, weil im Rahmen einer achttägigen Delegationsreise die Zeit für Befragungen knapp bemessen ist. Schwierig ist zudem die Ueberprüfung des Wahrheitsgehalts der Aussagen – dies erst recht, wenn man von der Schweiz aus schreibt. Dazu kommt, dass ich die mazedonische Sprache nicht beherrsche und deshalb bei vielen Interviews auf Uebersetzer oder Uebersetzerinnen angewiesen war, was die Gefahr von Uebersetzungsfehlern und Verständnisschwierigkeiten erhöhte. Wo sich offensichtliche Fehler eingeschlichen haben sollten, wäre ich froh, wenn man mich darüber informiert. Zu hoffen ist auch, dass die vorliegende Arbeit im Laufe der Zeit überarbeitet und mit neuen Erkenntnissen ergänzt wird.

Skepsis gegenüber Beraterbüro in Skopje und Empfehlung

Immer noch skeptisch beurteile ich die Idee des Vorstands von Gemeinden Gemeinsam Schweiz (Projekt Wysling) in Skopje ein professionelles Beraterbüro mit Juristen zu finanzieren. Der Bericht hat gezeigt, dass die Vereinigung der mazedonischen Gemeinden (ZELS) ebenfalls in diese Richtung Projekte plant. Es wäre deshalb zumindest sinnvoll wenn GGS sich mit der ZELS abspricht und Kooperationsmöglichkeiten abklärt.

Dass es im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich sein würde, eine vollständige Uebersicht über laufende und geplante Projekte im Zusammenhang mit den Gesetzesreformen zu erarbeiten, war absehbar. Ich denke aber, dass es unabhängig vom Projekt Wysling für die Aktion GGS und deren Regionalkomitees sinnvoll wäre, wenn sie im Bereich lokale Selbstverwaltung eng mit staatlichen und nichtstaatlichen Hilfsorganisationen zusammen arbeiten. Gemäss meinen Recherchen sind USAID und die Stiftung SOROS in diesem

⁴⁶ An der Universität Bern habe ich im Hauptfach Neueste Geschichte (internationale Politik), Ethnologie und Medienwissenschaften studiert. Ich bin 40 Jahre alt und arbeite seit zehn Jahren als Lokal-Redaktor bei Tageszeitungen: Zuerst beim «Bieler Tagblatt», danach, bis Ende November 2002, bei «Der Bund».

Gebiet besonders aktiv. Nicht zu vernachlässigen ist sicher auch die Kooperation mit der eidgenössischen Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA). Völlig unwissend bin ich zur Frage, was seitens der Europäischen Union und der einzelnen EU-Staaten getan wird. Es ist aber wahrscheinlich, dass verschiedene GGS-Mitglieder mehr darüber Bescheid wissen oder mit der Zeit zu neuen Informationen gelangen. Sinnvoll wäre es diese Informationen zu sammeln. Es könnte beispielsweise im Rahmen der «Follow-up Ohrid»-Sitzungen geprüft werden, ob GGS hier eine Koordinationsaufgabe übernehmen könnte. Denkbar wäre zum Beispiel der Aufbau einer Linkliste «Follow up Ohrid» auf der GGS-Homepage.

Projektidee GGBS: Aufbau eines Gemeindebulletins

Mangelnde Transparenz auf Gemeindeebene scheint mir ein wichtiges Problem zu sein. Diese zu gewährleisten, wird von Seiten der Gemeindebehörden wegen der gegebenen Verhältnisse schwierig sein. Nötig wäre vor allem ein Medium über das sich die Behörden mitteilen können und das allen Bürgern zugänglich ist. GGBS könnte in diesem Bereich ein Projekt starten. Ich denke allerdings, dass es nicht sinnvoll wäre, eine einseitige Informationsplattform zu schaffen, zum Beispiel für den Gemeindepräsidenten. Die Gefahr, dass dieses Medium als politische Propagandaplattform genutzt beziehungsweise als solche von der Bevölkerung und den politischen Parteien interpretiert würde, ist m.E. zu gross. Im Übrigen sollte es gemäss geltendem Gesetz in den Gemeinden schon längst so etwas wie ein Amtsblatt geben. Falls diese Verpflichtung wirklich ernst gemeint ist, wäre es am Staat zu handeln – und zwar nicht nur punktuell, sondern landesweit.

GGBS setzt sich als Regionalkomitee primär für seine Partnergemeinden ein. Mir schwebt dabei der Aufbau eines Gemeindebulletins vor. Dieses soll Raum für den Gemeindepräsidenten, die politischen Parteien der Gemeinde, die Vereine, die ethnischen Minderheiten und die einzelnen Bürger zur Verfügung stellen. Da es sich um ein Pilotprojekt handelt, stelle ich zuerst Krusevo als grösste GGBS-Partnergemeinde ins Zentrum der Überlegungen. GGBS könnte dieses Blatt, das alle drei oder vier Monate erscheinen und an alle Haushalte verteilt würde, finanzieren. Die Kosten, so denke ich, sollten sich im Rahmen halten. Die Unterstützung liesse sich beispielsweise auf zwei Jahre limitieren, danach sollte das Gemeindebulletin sich dank Werbeinseraten und/oder vom Parlament verabschiedete Gemeindebeiträge selber finanzieren können.

Ich habe diese Idee bereits mit Blagoja Blagadusa, Ex-Chefredaktor von Radio Krusevo, besprochen. Er zeigte sich für die Projektidee sehr interessiert und wäre bereit auf Basis einer freiwilligen Mitarbeit eine redaktionelle Verantwortung zu übernehmen. Ich habe klar gestellt, dass es nicht unbedingt notwendig sei, von der Redaktion aus Artikel zu verfassen. Vielmehr gehe es darum, eine Plattform für alle zu schaffen und die entsprechenden Koordinationsarbeit zu übernehmen. Blagadusa betonte seinerseits, dass er nicht alleine die redaktionelle Verantwortung übernehmen möchte, sondern Teil eines Teams sein möchte. Klar ist auch, dass es neben einer realistischen Budgetplanung ein Redaktionsstatut braucht und für das Bulletin ein Inhaltskonzept erarbeitet werden muss. Ich bleibe in diesem Zusammenhang mit Blagoja Blagadusa in Kontakt. Bevor das Projekt aber weiterverfolgt wird, ist noch eine Mandatserteilung seitens GGBS nötig.

Ich habe die Projektidee mit Bekim Ymeri, der bei USAID für das Thema lokale Selbstverwaltung zuständig ist, besprochen. Auch er reagierte begeistert. Zudem erklärte er sich bereit, für GGBS eine Aufsichtsfunktion zu übernehmen. Das heisst, er würde die jeweiligen Bulletin-Ausgaben begutachten – was wir mangels mazedonischer Sprachkenntnis nicht können – und uns Bericht erstatten. Ich hoffte, dass auch der schweizerische Verein Medienhilfe als Förderer des unabhängigen Journalismus' in Ex-Jugoslawien eine Kontrollfunktion übernehmen könnte. Leider hat aber Tanja Popovic, Vertreterin der Medienhilfe in Skopje, abgewinkt. Das Projekt sei zwar sehr zu begrüssen, doch ausserhalb des Tätigkeitsbereichs von Medienhilfe.