

Stand und Perspektiven der kommunalen Selbstverwaltung in der Republik Kroatien

08. August 2007

Allgemeines:

Basis der kroatischen Kommunalverfassung ist die Verfassung der Republik Kroatien von 1990. Seit Juli 2001 wird an einer Verwaltungsreform gearbeitet, welche die Dezentralisierung und die Stärkung der lokalen Selbstverwaltung weiter vorantreiben soll.

Konkret bedeutet dies, dass Kroatien in 20 regionale Selbstverwaltungseinheiten und die Hauptstadt Zagreb, welche selbst die Kompetenzen einer Gespanschaft hat, gegliedert ist (siehe Karte). Untergliedert werden die Gespanschaften ihrerseits in Gemeinden, von denen ein Teil den Status einer Stadt hat. Insgesamt ist die Verwaltung in 121 Städte und 439 Gemeinden unterteilt.



Theorie der kommunalen Selbstverwaltung in Kroatien:

Die kommunale Selbstverwaltung in Kroatien basiert auf dem Grundsatz der Subsidiarität und der Solidarität. Subsidiarität bedeutet, dass bei einer staatlich zu lösenden Aufgabe zuerst und im Zweifel die untergeordneten, lokalen Einheiten wie Stadt, Gemeinde oder Kommune für die Umsetzung zuständig sind, während übergeordnete Glieder zurücktreten. Solidarität in diesem Zusammenhang ist die Verpflichtung des Staates, den finanziell schwächeren Einheiten der kommunalen Selbstverwaltung zu helfen.

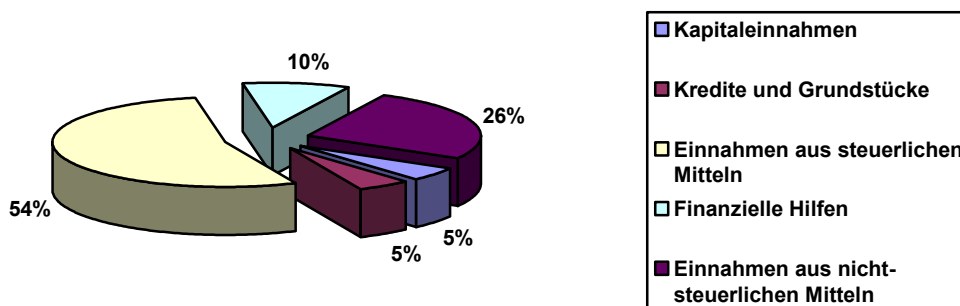
Die Gespanschaften sind für sämtliche regionale Bereiche zuständig, die nicht der Verfassung oder anderen gesetzlichen Bestimmungen nach in den Wirkungsbereich übergeordneter staatlicher Institutionen fallen. Gemeinden und Städte übernehmen dabei die lokalen Aufgabenbereiche und die Gespanschaften die Bereiche mit regionaler Bedeutung.

Zum Wirkungsbereich der lokalen Selbstverwaltung wird unter anderem in Artikel 134 der Verfassung folgendes geregelt:

„Die Einheiten der lokalen Selbstverwaltung besorgen die örtlichen Angelegenheiten, welche die Erfordernisse ihrer Bürger direkt betreffen, insbesondere die Angelegenheiten des Bauwesens und der Raumordnung, der öffentlichen Dienstleistungen, der Kinderbetreuung, der sozialen Wohlfahrt, der örtlichen Gesundheitsversorgung, der Grund- und weiterführenden Schulen, der Kultur, Körperertüchtigung und Sport, des Verbraucherschutzes, des Schutzes und der Verbesserung der Umwelt, des Feuerschutzes und der Zivilverteidigung. Die Einheiten der lokalen Selbstverwaltung sind in Übereinstimmung mit Gesetzen und Verordnungen unabhängig in der Leitung der lokalen Angelegenheiten und nur der Überwachung der Gesetzmäßigkeit durch die zuständigen Organe der Republik unterworfen. [...]“

Über ihre Finanzen verfügen die Gespanschaften, Gemeinden und Städte selbständig und finanzieren damit auftretende Arbeiten in ihrem Wirkungsbereich. Die Finanzmittel der einzelnen Verwaltungseinheiten setzen sich folgendermaßen zusammen:

1. Kapital aus eigenen Quellen (eigene Grundstücke, Steuern, Geldstrafen, Verwaltungsgebühren, kommunale Abgaben und andere Geldquellen)
2. Gemeinsames Kapital – Staat und Gespanschaften (Einkommenssteuer, Gewinnsteuer und Grundsteuer)
3. Finanzielle Hilfen (aus dem Staats- und Gespanschaftshaushalt)
4. Schulden (Bankkredite und Wertpapiere – städtische Schuldscheine)



Durch die Verfassungsreform von 2001 wurde die Konzentration der politischen Macht beim Präsidenten geschwächt. Dies betraf vor allem die Kompetenzverteilung zwischen den zentralen Staatsorganen und verfolgte in erster Linie das Ziel, Befugnisse des Staatspräsidenten auf Regierung und Parlament zu verlagern. Der direkt gewählte Präsident behält weiterhin wichtige Kompetenzen, doch das Recht auf kommunale Selbstverwaltung wird garantiert.

Die Änderungen der Verfassung von 2001 und die Verabschiedung eines neuen Gesetzes über die lokale und regionale Selbstverwaltung, beinhaltet im wesentlichen folgenden Änderungen:

- Differenzierung und Stärkung der operativen Arbeit der Verwaltung;
- Dezentralisierung des Verwaltungssystems;
- Stärkung der lokalen und regionalen Selbstverwaltung;

Ein wichtiger Schritt war auch die Ratifizierung der „Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung“ am 11. Oktober 1997. Der Zweck dieser Charta ist es, europäische Standards für den Schutz der Rechte lokaler Behörden festzulegen, um dem Bürger die Möglichkeit zu geben, an Entscheidungsprozessen teilzunehmen. Die unterzeichnenden Staaten bekennen sich zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und zum Aufbau eines demokratischen Europas, das für die Dezentralisierung der Macht steht.

In der Präambel ist dazu unter anderem festgelegt worden:

Die Mitgliedsstaaten des Europarats, die diese Charta unterzeichnen, in der Erwägung, dass es das Ziel des Europarats ist, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern herzustellen, um die Ideale und die Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, zu wahren und zu fördern; [...] im Bewusstsein, dass der Schutz und die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung in den verschiedenen europäischen Ländern einen wichtigen Beitrag zum Aufbau eines Europas darstellen, das auf den Grundsätzen der Demokratie und der Dezentralisierung der Macht gründet; [...], sind wie folgt übereingekommen:“

Art. 3 der „Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung“:

1. Kommunale Selbstverwaltung bedeutet das Recht und die tatsächliche Fähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften, im Rahmen des Gesetzes einen bedeutenden Teil der öffentlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung zum Wohl ihrer Einwohner zu regeln und zu gestalten. [...]“

Kroatien hat bisher viel Arbeit in die Erfüllung der europäischen Anforderungen zur lokalen Selbstverwaltung investiert und hat auch einen grossen Teil dieser Bedingungen erfolgreich erfüllt, um aber eine vollkommene Übereinstimmung mit der Charta zu erreichen muss noch einiges getan werden.

Kurzgefasst handelt es sich noch um folgende Schwachstellen:

- In der kroatischen Gesetzgebung gibt es keine konkrete Regelung, die den Selbstverwaltungseinheiten einen Schutz gegen Bestimmungen der Regierung bietet, die den Aufgabenbereich der lokalen Einheit betreffen und damit ihre Freiheit einschränken.
- Die Gesetzgebung bietet bisher keine Sicherheit zur selbständigen Ausübung der übertragenen Aufgaben.
- In der Gesetzgebung wird den lokalen Einheiten keine aktive Teilnahme im Planungs- und Entscheidungsprozess von Angelegenheiten, die die Selbstverwaltungseinheiten betreffen, garantiert.

Perspektive der kommunalen Selbstverwaltung in Kroatien:

Wenn man den aktuellen Stand und die Perspektiven der kommunalen Selbstverwaltung in Kroatien bewerten will, sind nicht die Resultate aussagekräftig sondern die Tragweite und Durchführung der Reformen. Bisher wurden erst anfängliche Schritte in Richtung Dezentralisierung gemacht, so dass Resultate noch nicht präsentiert werden können.

Das Ziel der Reformen muss eine freie, selbständige und gesetzlich gesicherte kommunale Selbstverwaltung sein, die den Bürgern den Prozess der Selbstverwaltung näher bringt, um sie so zu einer aktiven Teilnahme zu bewegen.

Gerade auf der Zielgeraden zum EU-Beitritt benötigt Kroatien zur Stärkung der Öffentlichen Verwaltung weiterhin die Unterstützung durch Förderprogramme der Europäischen Union, wie das 1991 gegründete und inzwischen abgeschlossene CARDS-Programm („Gemeinschaftshilfe für Wiederaufbau, Entwicklung und Stabilisierung“). Das CARDS-Programm ist ein Beitrag der EU zum Stabilitätspakt Südosteuropa für den Zeitraum 2000 - 2006. Die Förderschwerpunkte variieren von Land zu Land. In Kroatien steht der Aufbau von Verwaltung und Justiz sowie die engere regionale und internationale Zusammenarbeit im

Vordergrund. Das Projekt soll das Finanzierungssystem der lokalen Einheiten prüfen und einen effektiveren Gesetzgebungsrahmen vorschlagen. Dezentralisierung und Professionalisierung der Staatsverwaltung und der lokalen Einheiten ist eines der Hauptziele des Programms. Zu diesem Thema wurde im kroatischen Parlament im Juni 2007 ein runder Tisch abgehalten. In diesem Zusammenhang hat der Präsident des kroatischen Parlaments, Vladimir Šeks, sich für die Wichtigkeit von Reformen ausgesprochen. Es sei notwendig die Verwaltung zu entbürokratisieren, da dies auch ein wichtiges Beitrittskriterium sei und eine Aufschiebung nicht mehr möglich sei. Staatssekretär Antun Palarić betonte die Wichtigkeit der Modernisierung der kroatischen Verwaltung und einer akuraten Anpassung an europäische Standards.

Bei der Abschlusspräsentation des Programms im Mai 2007 wurden die Erfolge hervorgehoben, wie z.B. das neue Gesetz, welches den Selbstverwaltungseinheiten die Ausgabe von Baugenehmigungen zuspricht. Aber es wurde auch darauf hingewiesen, dass die Dezentralisierung kein Prozess sei der über Nacht erfolgreich beendet werden könne, doch die ersten wichtigen Schritte seien schon gemacht.

Ein weiteres Projekt betrifft die Verwaltung in den Gemeinden. Die Behörde der Vereinigten Staaten für internationale Entwicklung (USAID) ist eine Behörde für Entwicklungszusammenarbeit. In Kroatien ist USAID seit 1992 tätig und hat bisher mit mehr als 407 Millionen Dollar in Kroatien ausgeholfen. Die Programme der USAID haben die Stärkung der demokratischen Institutionen zum Ziel. Die gesamten Aktivitäten der Außenpolitik der Vereinigten Staaten im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit werden über diese Behörde koordiniert. USAID stützt mit ihrem Engagement die Bereiche Wirtschaftswachstum, Landwirtschaft und Handel, Gesundheitspolitik und Demokratie.

Das Projekt zur Reform der lokalen Selbstverwaltung (LGRP) der USAID bietet technische Hilfe im Bezug auf die Stärkung der Kapazitäten der einzelnen lokalen Verwaltungseinheiten in Kroatien. Damit soll erreicht werden, dass die lokalen Einheiten im Prozess der Dezentralisierung fähig sind, wichtige finanzielle und administrative Aufgaben zu übernehmen und eine hohe Anzahl von Bürgern in ihre Arbeit einzubeziehen. Höhepunkt des Projekts war die Einführung der e-Verwaltung (erleichterte Abwicklung über das Internet) in mehreren Städten, um somit die Transparenz zu erhöhen und den Bürgern die Möglichkeit zu bieten sich aktiv an der Arbeit der lokalen Einheiten zu beteiligen. Eine wichtige Aufgabe von USAID ist auch das Schulungsangebot für Mitarbeiter der lokalen Verwaltungen. Durch die Zusammenarbeit mit den Universitäten in Zagreb und Rijeka, der Fachhochschule in Šibenik

und der Wirtschafts- und Managementschule in Zagreb, haben bisher schon mehr als 250 Verwaltungsangestellte Schulungen besucht.

Bei der Abschlusskonferenz des Projekts zur Reform der lokalen Selbstverwaltung im Juli 2007 war der Direktor des USAID-Programms in Kroatien, Bill Jeffers, sehr zufrieden mit der Arbeit und betonte den positiven Verlauf der Umsetzung der Ziele.

Das letzte Projekt, das hier kurz vorgestellt werden soll, ist das 1998 in Osijek gegründete Kroatische Institut für die lokale Selbstverwaltung HILS (Hrvatski Institut za lokalnu samoupravu). Das Institut wurde mit dem Ziel gegründet, die lokale Verwaltung in Kroatien durch Schulungsangebote zu fördern. In diesem Zusammenhang bietet HILS folgende Dienstleistungen an:

- organisiert Schulungen und Fachkonferenzen;
- organisiert und bietet Beratungsangebote;
- veröffentlicht Fachpublikationen;
- unterstützt die internationale Zusammenarbeit mit ähnlichen Organisationen;
- erstellt und führt Projekte zur Förderung der lokalen Verwaltungseinheiten durch;

Dieses Institut ist ein wichtiger Schritt in Richtung Europa, da jedes Land in Europa mit einer entwickelten lokalen und regionalen Verwaltungsstruktur ein solches Institut zur Unterstützung benötigt.

Die lokale und regionale Selbstverwaltung ist ein wichtiger Faktor für das Funktionieren einer modernen Gesellschaft. Das Recht und die Pflicht der Bürger, aktiv an Entscheidungsprozessen teilzunehmen – der zentrale Punkt jeder Demokratie – ist nur durch eine dezentralisierte und freie Selbstverwaltung möglich. Deswegen ist eine Reform der kommunalen Selbstverwaltung unabwendbar und alle Möglichkeiten und Unterstützungen müssen positiv genutzt werden. In ihrem jüngsten Fortschrittsbericht bescheinigte die Europäische Kommission Ende 2006 zwar die weitgehende Erfüllung der politischen Beitrittskriterien, mahnte gleichzeitig aber weitere Anstrengungen bei der Reform der öffentlichen Verwaltung an. Jeder Schritt in Richtung Dezentralisierung, auch wenn es ein Babyschritt sein mag, ist ein Schritt in die richtige Richtung.

Marija Dujmović,

Praktikantin im KAS-Auslandsbüro Zagreb