



17.05.2006

Mazedonien ein Jahr nach Beginn der Dezentralisierung

Die Lage in drei Gemeinden der Hauptstadt Skopje

Mit der Unabhängigkeitserklärung 1991 trat Mazedonien als einziges Land friedlich aus der ehemaligen jugoslawischen Volksrepublik aus. Die Entwicklung dieses kleinen Balkanstaates hat seit dem Auftrieb aber auch Niederschläge erfahren. So wurde Mazedonien besonders hart durch die Krise im Kosovo getroffen, während welcher über 300.000 Flüchtlinge aufgenommen wurden. Dies stellte eine große Belastung für das Land mit ca. 2 Millionen Einwohnern dar. Doch nicht nur der Flüchtlingsstrom hatte Auswirkungen: Die Krise im Kosovo drohte auf Mazedonien überzuschwappen, da es hier in der Bevölkerung ebenso Spannungen zwischen der mazedonischen Mehrheit und der großen albanischen Minderheit gab.

Durch Vermittlung der internationalen Gemeinschaft konnte eine Eskalation des gewaltsamen Konflikts verhindert werden. Mit dem Rahmenabkommen von Ohrid (2001) wurden die Rechte der Minderheiten in Mazedonien gesichert und ein Prozess der Dezentralisierung eingeleitet, um besser auf die unterschiedlichen Bedürfnisse in den verschiedenen Regionen des Landes eingehen zu können. Seither haben die Gemeinden sowohl neue Verantwortungsbereiche übernommen als auch Gestaltungsmöglichkeiten erhalten.

Zentrum Mazedoniens ist die Hauptstadt Skopje, die seit der neuen Einteilung im vergangenen Jahr durch eine übergeordnete Gemeinde und zehn untergeordnete Gemeinden verwaltet wird.¹ Mit ca. 510000 Einwohnern² bietet die Stadt mehr als einem Viertel der gesamten Bevölkerung Mazedoniens Wohn- und Arbeitsraum. Gerade jetzt ist es besonders interessant, einen Blick auf die bisherige Entwicklung und momentane Lage in den Gemeinden Skopjes zu werfen, da in Kürze (am 5.7.2006) Parlamentswahlen in Mazedonien stattfinden.

Für den vorliegenden Bericht wurden Interviews mit Verantwortlichen in drei Gemeindeverwaltungen Skopjes geführt, namentlich in den Gemeinden Kisela Voda, Centar und Aerodrom. Diese Gemeinden grenzen aneinander und weisen eine

¹ Der Begriff Gemeinde (maz. *opština*) ist für den deutschen Leser irreführend, da er Verwaltungseinheiten in der Größenordnung eines deutschen Landkreises oder Regierungsbezirks bezeichnet. In der Hauptstadt Skopje handelt es sich dabei um Stadtteile. Insgesamt gibt es in Mazedonien 85 *opštini*; zehn davon sind Stadtteile von Skopje, das zusätzlich über eine übergeordnete Stadtverwaltung verfügt (am ehesten vergleichbar mit der Funktion eines Oberbürgermeisters). Jeder *opština* steht ein Bürgermeister (maz. *gradonačalnik*) vor.

² Offizieller Stand 2002. s. Web-Seite der Stadt Skopje www.skopje.gov.mk

ähnliche ethnische Bevölkerungszusammensetzung auf: Ungefähr 90 Prozent der jeweiligen Einwohner sind Mazedonier. Die stärkste Minderheit mit einem Bevölkerungsanteil von weniger als 5 Prozent stellen in den Gemeinden Kisela Voda und Aerodrom Serben, in der Gemeinde Centar Albaner dar.

Insgesamt leben in der Gemeinde Kisela Voda ca. 45.500, in der Gemeinde Centar ca. 58.200 und in der Gemeinde Aerodrom ca. 80.000 Einwohner.³ Dies entspricht rund 26 Prozent der Einwohner Skopjes oder rund neun Prozent der gesamten mazedonischen Bevölkerung.

Grundlegende Infrastrukturprobleme in den Gemeinden

In Skopje befinden sich die Sitze zahlreicher Firmen, Handelsgesellschaften, Finanzinstitutionen, Behörden, hohen staatlichen und politischen Institutionen, Botschaften und internationalen Organisationen. Durch diese Aggregation von entscheidenden Ressourcen bieten sich der Stadt beste Voraussetzungen für eine positive wirtschaftliche Entwicklung. Dennoch müssen für einen guten Entwicklungsprozess noch große Anstrengungen unternommen werden, da gerade die Infrastruktur in Skopje in mehreren Gebieten sehr mangelhaft ist.

Einschränkungen der Lebensqualität und der Entwicklungsmöglichkeiten werden in den drei Gemeindeverwaltungen unter anderem dadurch verursacht, dass das Netz der Trinkwasserversorgung und das Abwassersystem in mehreren Gebieten sehr veraltet oder überhaupt nicht vorhanden sind.

So besteht in der Gemeinde Kisela Voda aufgrund der hohen Auslastung ein zu niedriger Druck in den Wasserleitungen. Außerdem mangelt es im dortigen Industriegebiet an einer entsprechenden Wasserversorgung. In der Gemeinde Aerodrom wiederum sind ein Drittel der Haushalte nicht an das Haushaltsabwassersystem angeschlossen, und in der Gemeinde Centar ist das Auffangsystem für Regenwasser so unzureichend, dass es nur knapp ein Viertel der benötigten Kapazität gewährleisten kann, was zu überfluteten Straßen und zu Behinderungen im Straßenverkehr führen kann. Ein grundsätzliches Problem in Skopje ist ebenso der großteils mangelhafte Zustand der Straßen, der Staus und Unfälle zur Folge hat. Auch fehlende Parkplätze und das damit verbundene Wildparken gerade im Stadtzentrum rufen Behinderungen im Verkehr hervor.

Eine Behebung dieser Probleme ist schwierig, mangelt es doch in allen drei Gemeinden an finanziellen Mitteln. In der Gemeinde Aerodrom man sich momentan beispielsweise bemüht man sich derzeit darum, Partner und Unterstützung für die Finanzierung des 15 Millionen teuren Ausbaus des Haushaltsabwassersystems zu finden, da das jährliche Gesamtgemeindebudget lediglich 5 Millionen Euro beträgt. Die Gemeinde Centar sucht währenddessen Investoren für die geplanten Parkplätze und –häuser. Für die Erneuerung der schlechten Straßen und die Errichtung von Bürgersteigen benötigt man in der Gemeinde Kisela Voda dringend finanzielle Unterstützung.

Auch das Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln ist nicht ausreichend. Der Bau eines U-Bahn/S-Bahn-Systems, welcher in einem Projektvorschlag der Gemeinde Centar ausgearbeitet worden war, konnte nicht eingeleitet werden, da

³ Diese Angaben stammen von den Befragten.

auch hierfür den Gemeinden in Skopje die finanziellen Mittel fehlen. Die Gemeinde Aerodrom würde ein solches Nahverkehrssystem stark befürworten und strebt auch eine Ergänzung des bisherigen Angebots an Buslinien auf ihrem Gemeindegebiet an. Dies ist insofern mit Schwierigkeiten verbunden, als der öffentliche Verkehr zum Zuständigkeitsbereich der übergeordneten Stadtverwaltung Skopje gehört

Zusätzlich zu diesen Problemen sind die Stadtplaner in Skopje mit dem jahrelangen Schwarzbau konfrontiert. Nicht alle Gebäude sind in den Karten vermerkt, und in einigen Gebieten erfüllen die erbauten Häuser nicht die allgemeinen Standards. Schwierigkeiten macht dies besonders in der Gemeinde Kisela Voda, da dadurch die Straßen- und Infrastrukturplanung behindert wird. In der Gemeinde Aerodrom hat man gerade angefangen, dieses Problem zu beheben. Neue vollständige Pläne der Gemeinde werden erstellt. Für Besitzer besteht die Möglichkeit, illegale Bauten zu legalisieren, falls die Gebäude den Standards entsprechen.

Als letzter Punkt ist das konstante Müllproblem in Skopje und Umgebung zu erwähnen. Das Bewusstsein der Einwohner für eine verschmutzungsfreie Umgebung ist nicht ausreichend vorhanden. Müllsäcke und Grobmüllstücke werden in Straßen und in der Landschaft abgeladen. Die Gemeinden sind deshalb bei der Müllbeseitigung vor große logistische Schwierigkeiten gestellt. Das eventuelle Einsetzen zusätzlichen Personals in der Müllabfuhr wird für eine langfristig sauberere Stadt nicht ausreichend sein. Noch wichtiger ist eine Sensibilisierung und Aufklärung der Bürger, um deren Umweltbewusstsein zu fördern.

Die Gemeindeverwaltung und ihre Kommunikation mit den Bürgern

Bei den Interviews zeigte sich, dass sich die zu geringen finanziellen Mittel der Gemeinden auch in einer Unterbesetzung der Stadtverwaltungen äußern. So würden in der Gemeinde Aerodrom mindestens 70 Angestellte benötigt, um die anfallenden Arbeiten zu erledigen, finanziell ist jedoch lediglich eine Beschäftigung von 60 Angestellten möglich. Ähnlich sieht es auch in der Gemeinde Kisela Voda aus. In der Gemeinde Centar wurde eine außerordentliche Überbelastung durch eine Unterbesetzung der Verwaltung nicht erwähnt.

Unterschiede zwischen den drei betrachteten Gemeinden zeichnen sich bei der Ausbildung und den Qualifikationen der Mitarbeiter ab. Während in der Gemeinde Kisela Voda nicht alle Verwaltungsangestellten die notwendigen Qualifikationen (es mangelt insbesondere an Sprach- und Computerkenntnissen) aufweisen, sind die Angestellten in den Gemeinden Centar und Aerodrom gut ausgebildet. Hierzu trägt auch der regelmäßige Besuch von Weiterbildungsveranstaltungen bei. Ergänzend werden von diesen Gemeinden regelmäßig Angestellte zu anderen Gemeindeverwaltungen im In- und Ausland entsandt, um effizienzverbessernde Maßnahmen zu evaluieren und in der eigenen Verwaltung umzusetzen.

Ein hoher Grad an Offenheit gegenüber den Anliegen der Bürger kennzeichnet die Kommunikation aller drei betrachteten Gemeindeverwaltungen. Sitzungen des Stadtrates sind für die Öffentlichkeit und die Medien frei zugänglich. Die Gemeinde Centar gibt seit drei Jahren, die Gemeinde Kisela Voda seit Anfang 2006 ein

Gemeindeblatt heraus. Die Gemeinde Aerodrom plant, ihre Einwohner ab Juni 2006 auf dieselbe Weise zu informieren. Zusätzlich stehen den Bürgern die Informationszentren, Web-Seiten und „schwarzen Bretter“ der Gemeinden zur Verfügung. Wünsche und Beschwerden können in regelmäßig stattfindenden Treffen den Bürgermeister und obersten Stadträten vorgebracht werden.

Wirtschaftliche Aspekte und Dezentralisierung in den Gemeinden Kisela Voda, Centar und Aerodrom

Die unterschiedliche Konzentration der verschiedenen Wirtschaftsbereiche in den Gemeinden ist kennzeichnend für Skopje. So gibt es in der Gemeinde Centar eine außerordentlich hohe Dichte an Serviceunternehmen. Neben den Sitzen vieler Produktions- und Handelsfirmen, Finanzinstitutionen und staatlichen Organe befinden sich auch zahlreiche Riesebüros, Hotels und Catering-Unternehmen im Zentrum. Das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben spielt sich hier ab und bietet dieser Gemeinde hohe Wachstumschancen für die Zukunft.

Eine ganz andere wirtschaftliche Struktur weist die Gemeinde Kisela Voda auf, wo noch fast 60 Prozent der Fläche landwirtschaftlich genutzt werden. Daneben existiert dort die zweitgrößte Industriezone Skopjes, in welcher vor allen Dingen Produktionsstätten von Konsumgütern, Maschinen und technischen Materialien, sowie Chemieunternehmen angesiedelt sind.

Die Gemeinde Aerodrom wiederum war seinerzeit als Schlafstadt geplant worden und verfügte kaum über Industrie und Gewerbe. Die zentrumsnahe Lage und die große Fläche bebaubaren Geländes bieten Betrieben heute ein ausgesprochen günstiges Umfeld zur Ansiedelung. Man strebt hier besonders die Niederlassung von Unternehmen der Leichtindustrie an.

Nichtsdestotrotz ist die Wirtschaft in Mazedonien noch immer unterentwickelt; die Wachstumsraten sind niedriger als diejenigen anderer südosteuropäischer Länder. Damit geht die hohe Arbeitslosenquote von fast 40 Prozent einher. Dies lässt Potential brach liegen und führt zu sozialen Problemen.

Die Zuständigkeit für die Wirtschaftspolitik und -förderung liegt bei der Regierung. Die Gemeinden wissen jedoch viel besser um ihre eigenen Entwicklungsmöglichkeiten, Bedürfnisse und eventuelle Hürden Bescheid. In den letzten Jahren wurden daher von ihnen selbst strategische Pläne zur Wirtschaftsentwicklung erstellt. Unterstützung finden die Gemeinden dabei durch Organisationen wie VNG (International Co-operation Agency of the Association of Netherlands Municipalities), ZELS (Association of the Units of Local Self Government of the Republic of Macedonia) und USAID (United States Agency for International Development).

Die Zusammenarbeit mit verschiedenen nationalen und internationalen Nichtregierungsorganisationen wird von den Gemeinden geschätzt. Die gegenseitige Beteiligung an Projekten entlastet einerseits die Gemeinden, da sich die NROs mitunter mit der genauen Untersuchung lokaler Probleme beschäftigen und Lösungsvorschläge erarbeiten und umsetzen. Im Gegenzug unterstützen die Gemeinden die NROs bei der Suche nach Geldgebern, bei der Beschaffung von Ausrüstung und Organisation von Räumlichkeiten.

Probleme bei der Implementierung eigener Projekte bereitet den Gemeinden nach wie vor, dass die Umsetzung der Gesetze zur Dezentralisierung, die zwar nunmehr verabschiedet sind, von der Regierung eingeschränkt wird. Der Dezentralisierungsprozess wird dadurch gebremst, dass gewisse Entscheidungsbereiche nicht in die Verantwortlichkeit der Gemeinden übertragen werden. In diesem Zusammenhang werden unter anderem den Gemeinden zustehende Steuern aus dem zentralen Aufkommen nicht entsprechend weitergeleitet. Die schleppende Ausführung der Dezentralisierung wurde in allen drei Gemeinden beklagt.

Ein Hemmnis für die Entwicklung der Gemeinden ist auch, dass der zentralstaatliche Landbesitz nicht an die Gemeinden übertragen wird. So können Verkäufe von Bauland an Investoren aus politischen Gründen unterbunden werden. Mit diesem Problem hat vor allem die Gemeinde Aerodrom zu kämpfen. Der dortige Bürgermeister erklärte, dass schon über 100 Investoren Interesse an einer Niederlassung in der neu geschaffenen Industriezone hätten. Die Genehmigung zum Verkauf des Baulandes in Aerodrom habe die Regierung bisher jedoch noch nicht erteilt, da sie vor den Parlamentswahlen positive Ergebnisse in einer Gemeinde, welche von einem Bürgermeister der Oppositionspartei geleitet wird, vermeiden wolle. Bei der Lösung solcher Probleme und der Beschleunigung des Dezentralisierungsprozesses steht den Gemeinden die internationale Gemeinschaft (z.B. das „Department for Local Self-Government and Decentralisation of the OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje“) zur Seite. Sie übt Druck auf die mazedonische Regierung aus, um die neu erarbeiteten und verabschiedeten Gesetze nun auch umzusetzen.

Zukunftsaussichten

Ende 2005 wurde Mazedonien der Status eines Beitrittskandidaten zur Europäischen Union zugesprochen. Damit geht die Verpflichtung einher, sich den europäischen Standards und Verfahrensweisen anzunähern. Bis zu einem tatsächlichen Beitritt sind noch einige Schritte erforderlich.

Die Infrastrukturprobleme der drei Gemeinden sind in ganz Mazedonien anzutreffen. Finanzielle Mittel zu deren Behebung sind nicht ausreichend vorhanden. Fehlende Investitionen verlangsamen den Prozess der Angleichung an europäische Standards. Die im Rahmenabkommen von Ohrid beschlossene Dezentralisierung ist nach fünf Jahren nicht vollständig umgesetzt. So wird der Handlungsspielraum der Gemeinden noch immer eingeschränkt, wodurch eine Verbesserung der Infrastruktur behindert wird; Wachstumschancen und Entwicklungsmöglichkeiten können nicht wahrgenommen werden. Um das vorhandene Potential nutzen und für das wirtschaftliche Wachstum notwendige Direktinvestitionen anziehen zu können, ist eine konsequente Umsetzung der Dezentralisierung notwendig.

Nichtsdestotrotz herrscht in den Gemeinden Aerodrom und Centar eine positive Stimmung und Zuversicht im Hinblick auf die Zukunft. Die derzeitigen Lebensbedingungen werden zwar als verbesserungsfähig angesehen, grundsätzlich ist man mit der momentanen Situation jedoch nicht unzufrieden. Die Erwartungen an eine bessere Zukunft gründen sich dabei nicht nur auf einen potentiellen EU-Beitritt, sondern auch auf eigene Potentiale und Chancen.

Von der Gemeinde Aerodrom wird dabei ein sehr ehrgeiziges Ziel verfolgt: Dort möchte man zu einer Vorzeigegemeinde werden, die eine Vorbildfunktion für andere Gemeinden in Mazedonien und auf dem ganzen Balkangebiet einnimmt. Auch in der Gemeinde Centar werden die zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten positiv bewertet, und man ist der Ansicht, die Ansammlung zahlreicher Firmen sowie nationaler und internationaler Institutionen mache diese Gemeinde für einheimische und ausländische Investoren zu einem der attraktivsten Gebiete Mazedoniens.

Die von der vorhergehenden Verwaltung hinterlassene Verschuldung in der Gemeinde Kisela Voda hingegen bedingt, dass dort die Zukunft weniger optimistisch angesehen wird. Ein Finanzierungsspielraum ist kaum vorhanden, und Verbesserungen der Infrastruktur müssen auch in der Zukunft zurückgestellt werden. Gerade deshalb baut man hier auf das Potential, das mit der Entwicklung und dem Wachstum des Industriegebietes verbunden ist.

Die Gemeinden Kisela Voda, Centar und Aerodrom weisen ein großes zukünftiges Potential auf. Daher ist zu hoffen, dass die bestehenden Probleme in den Gemeinden erfolgreich angegangen werden und die Lebensbedingungen in diesen Gemeinden wie auch im ganzen Land, mit dem Wirtschaftswachstum einhergehend, verbessert werden können.

Mazedonien befindet sich vor den diesjährigen Parlamentswahlen in einer Phase des Umbruchs, in welcher sich entscheiden wird, ob die Gemeinden die vorhandenen Auftriebspotentiale nutzen können, oder ob das Land vorerst in einer Phase der Stagnation verharren wird.

Linda Forkel