

DIE NEUORDNUNG DER GEMEINDESTRUKTUR IN SLOWENIEN

Doris WASTL-WALTER, Klagenfurt*

mit 1 Abb. im Text

INHALT

1.	Einleitung	208
2.	Staats- und demokratiepolitische Überlegungen zur Erneuerung der kommunalen Selbstverwaltung	208
3.	Kontroversielle Standpunkte zur Gemeindegrößenstruktur	211
4.	Rahmenbedingungen der politisch-administrativen Reformen in Slowenien	213
	4.1 Das historische Erbe	213
	4.2 Gesellschaftliche Rahmenbedingungen im ländlichen Raum	214
	4.3 Politische Zielvorgaben	215
5.	Der demokratische Kompromiß: die Gemeindegesetze	215
	5.1 Territoriale Strukturen	215
	5.2 Aufgaben, Organisation und finanzielle Basis der Gemeinden	216
	5.3 Die slowenischen Gemeinden im europäischen Vergleich	219
6.	Zusammenfassung und Perspektiven	220
7.	Summary	221
8.	Literaturverzeichnis	221

* Univ.-Doz. Mag. Dr. Doris Wastl-Walter, Institut für Geographie und Regionalforschung der
Universität Klagenfurt, A-9020 Klagenfurt, Universitätsstraße 65-67

1. Einleitung

Slowenien ist am 25. Juni 1991 als selbständiger Staat gegründet worden, nach fast 1000 Jahren Zugehörigkeit zu multinationalen Staatsformen. Das Land stand damit nicht nur vor der Notwendigkeit, sich eine neue Verfassung zu geben, sondern mußte auch neue Rahmenbedingungen für eine stärker marktwirtschaftlich orientierte Entwicklung erlassen. Ebenso wesentlich ist aber eine gesellschaftliche Erneuerung in den einzelnen Gemeinden, den Basiseinheiten der lokalen Selbstverwaltung. Diese Prozesse sind sicherlich nicht in wenigen Jahren abzuschließen, selbst wenn man in Slowenien eine im Vergleich zu anderen Staaten des ehemaligen Jugoslawien außerordentlich günstige Ausgangsbasis hat. Doch zu unvorbereitet ist man mit der neuen Situation konfrontiert worden, zu vielfältig sind die Fragen, die nun gelöst werden müssen.

Vorrangig zählt dazu das Problem der Realisierung einer autonomen Selbstverwaltung und der demokratischen Willensbildung auf allen Ebenen des Staates. Ein weiteres Problem stellt die effiziente Verwaltung und die Qualität der staatlichen Dienstleistungen dar. Für alle diese Aufgaben müssen mehrheitlich akzeptable Lösungen gefunden werden, oft aus sehr kontroversen Positionen heraus. In Slowenien hat das Parlament nach monatelangen und intensiven Auseinandersetzungen am 2. Oktober 1994 das Gesetz zur Bildung von Gemeinden und die Abgrenzung ihrer Territorien beschlossen. Dieses Gesetz ist gemeinsam mit jenem zur lokalen Selbstverwaltung vom Dezember 1993 unter anderem die Basis für die Realisierung der Gemeindedemokratie.

In diesem Beitrag soll diese Gemeindegesetzgebung im Kontext grundsätzlicher demokratiepolitischer Überlegungen, kontroversieller Standpunkte zur Gemeindestruktur und der historischen, gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen der Reformen in Slowenien diskutiert werden.

2. Staats- und demokratiepolitische Überlegungen zur Erneuerung der kommunalen Selbstverwaltung

Grundlage eines stabilen und funktionsfähigen Staates ist ein breiter Konsens der wichtigsten politischen Gruppierungen über die Grundprinzipien des politischen Zusammenlebens und die räumliche Strukturierung des Staates. Dies trifft auch für Slowenien zu, das nach seiner Unabhängigkeitserklärung, so wie andere Reformstaaten, vor der Aufgabe stand, die legitistischen Grundlagen einer neuen sozialen und politischen Ordnung zu schaffen. Diese Fragen der Verteilung von Macht und Funktionen innerhalb eines Staatsgebietes sind eng mit der räumlichen Organisation des Staates verknüpft, die Zuordnung von Kompetenzen zu unterschiedlichen hierarchischen Ebenen ist immer auch in einem räumlichen Kontext zu sehen.

Ausgehend von einer Festlegung der Aufgaben des Staates als Ganzes muß die Anzahl, die territoriale Ausprägung und Funktion unterer Ebenen festgelegt werden und die Verbindungen zwischen diesen Ebenen bzw. der einzelnen Elemente innerhalb einer Ebene strukturiert werden. Dazu kommt der demokratiepolitische Anspruch der möglichst weitgehenden Selbstbestimmung, so daß auch diesbezüglich die Ebenen der politischen Vertretung und die entsprechenden Entscheidungsprozesse definiert werden müssen.

Grundsätzlich gibt es mehrere Möglichkeiten der Institutionalisierung der demokratischen Willensbildung und Repräsentation und der staatlichen Administration auf verschiedenen Niveaus in diesem Spannungsfeld von lokalen und zentralen Interessen.

Das westeuropäisch-nordamerikanische Verständnis von Demokratie basiert seit dem Liberalismus auf drei konstitutiven Elementen: dem Prinzip der Gleichheit, dem Prinzip der Volkssouveränität und dem Konstitutionalismus, d.h. der Rechtsstaatlichkeit unter Respektierung der Garantie der Grundrechte und meist auch der Gewaltenteilung. Die grundsätzliche Unterscheidung zwischen Partizipation und Repräsentation wurde meist zugunsten eines Repräsentationsprinzips entschieden, da die Realisierung der direkten Demokratie selbst auf Gemeindeebene nur in Ausnahmefällen möglich erscheint. Geht man von diesem Konzept der "Volkssouveränität" aus, dann stellen sich unmittelbar zwei Fragen: die Frage nach der Definition von "Volk", also der Abgrenzung und dem Gleichheitsproblem, und die Frage nach der "Souveränität", nämlich der entsprechenden Repräsentations- und Regierungsform.

Bis ins 20. Jahrhundert wurden diese Prinzipien meist als freie Wahlen der politischen Repräsentanten durch die erwachsenen männlichen Staatsbürger im System einer Mehrheitsherrschaft interpretiert, wobei das europäische Konzept der parlamentarischen Demokratie sehr stark von französischen Ideen beeinflusst war.

Jüngere demokratiethoretische Überlegungen mit einem institutionellen Ansatz befassen sich mit prozeduralen Fragen wie der Möglichkeit, den Volkswillen zu artikulieren (in Wahlen, Referenden etc.), den Hilfsmitteln der Artikulation des Volkswillens und seiner Teilinteressen (dem Repräsentationsprinzip) und den Hilfsmitteln zur Willensbildung, wenn die Konsensvorstellung, die der Demokratie zugrundeliegt, sich nicht in Einstimmigkeit niederschlägt (dem Mehrheitsprinzip) (vgl. BEYME 1992, S. 175).

All diese Überlegungen sollen eine demokratische Willensbildung auf allen Ebenen des Staates ermöglichen, wobei besonders die unterste Ebene, nämlich die der Gemeinden, in allen europäischen Ländern, besonders aber in den Reformstaaten, eine hervorragende Bedeutung hat.

Über die Wichtigkeit der Gemeindeebene gibt es international einen breiten Konsens, wie die Präambel der am 15.X.1985 vom Europarat verabschiedeten Charta zur lokalen Selbstverwaltung in mehreren Punkten zeigt:

*"The member States of the Council of Europe...
Considering that the local authorities are one of the main foundations of any democratic regime,
Considering, that the right of the citizens to participate in the conduct of public affairs is one of the democratic principles that are shared by all member States of the Council of Europe;
Considering that it is at local level that this right can be most directly exercised;
Convinced that the existence of local authorities with real responsibilities can provide an administration which is both effective and close to the citizen...have agreed..."* (COUNCIL OF EUROPE 1994).

In den jungen Demokratien der mittel- und osteuropäischen Staaten gibt es bei der legislativen Umsetzung derartiger Gesichtspunkte jedoch eine Reihe von Problemen (vgl. REGULSKA 1993, S. 187f):

- konzeptionelle Schwächen der Gemeindereform

In allen Staaten war man bemüht, möglichst rasch eine neue Verfassung durchzusetzen, um zu vermeiden, daß in Ermangelung einer akzeptierten, gültigen Konstitution die neu errungene Freiheit mißbraucht oder in Gefahr gebracht würde. Dabei kam die konzeptionelle Debatte oft zu kurz und viele Entscheidungen fanden dann nicht die erforderlichen Mehrheiten. Oft wurden Konzepte mißverständlich in der Öffentlichkeit diskutiert und Entscheidungen übereilt getroffen. Auch die slowenischen Gemeindegesetze sollten möglichst rasch zur Abstimmung vorbereitet werden und dabei wurde bei der ersten Abstimmung im Frühjahr 1994 von der Bevölkerung das Gesetz zur Abgrenzung der Territorien der Gemeinden vielerorts zurückgewiesen, da es nicht in allen Konsequenzen ausdiskutiert und akkordiert worden war.

- Zentralisierungstendenzen

Die unmittelbar nach der Neugründung des Staates proklamierte Dezentralisierung droht in stark verwässerter Form eher zu einer Dekonzentration zu werden. In vielen Reformstaaten sind BürgerInnen, PolitikerInnen und Verwaltung mental noch immer stark im obrigkeitstgläubigen, zentralistischen System verhaftet und eine echte Demokratisierung und Dezentralisierung bedarf auch einer starken Erneuerung in den politischen Denk- und Handlungsmustern. Selbst heute wird das Subsidiaritätsprinzip in der Praxis in Slowenien in unterschiedlicher Weise umgesetzt und es ist noch nicht ausgelotet, wie weit die im Gemeindegesetz 1993 vorgesehenen Institutionen tatsächlich Entscheidungsspielräume haben. Ihre realpolitische Macht hängt unter anderem auch von ihren finanziellen Möglichkeiten ab, die unter den gegebenen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht allzu groß sind.

- Politisierung der lokalen Ebene

Ebenso wie auf der gesamtstaatlichen Ebene muß nun auch in den teilweise neu erstandenen Gemeinden eine politische Kultur und ein Gesprächsklima zwischen den in den letzten Jahren formierten politischen Parteien entwickelt werden. In den jungen Demokratien ist es vielfach sehr schwierig, zwischen den auf sehr unterschiedlichen ideologischen Positionen basierenden Parteien einen Konsens und Kompromisse zu finden und diese Probleme setzen sich natürlich auch in den Gemeindestuben fort. Es wird daher auch jede Gemeinde für sich innerhalb des gesetzlichen Rahmens ihre Strategien und Usancen zur Lösung von Konflikten entwickeln müssen, und die im Dezember 1996 neu gewählten Gemeindevertreter werden sich auch auf dieser Ebene zu bewähren haben.

- das Beharrungsvermögen des alten Systems

Trotz der neuen Verfassungen und tiefgreifender legislativer Veränderungen sind doch bis heute vielfach die handelnden Personen die gleichen geblieben, insbesondere auf der mittleren und unteren Ebene der staatlichen Verwaltung. Nun wird hier von den Akteuren eine außerordentlich hohe Flexibilität und Anpassungsfähigkeit an die neue politische und wirtschaftliche Situation gefordert und es erhebt sich die Frage, wieweit bei der praktischen Umsetzung die neuen Gesetze verwässert oder uminterpretiert werden.

- BürgerInnenbeteiligung und Mitbestimmung

Die demokratische Entwicklung hängt sehr stark davon ab, wie gut es gelingt, die lokale Bevölkerung zur Mitarbeit in der Gemeindegeldverwaltung zu motivieren und in Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Diesbezüglich ist die Gemeindegroße ein entscheidender Faktor, da das Engagement in der Gemeindepolitik eine Frage der lokalen Identität und der Kommunikationskultur ist und diesbezüglich in kleinen Gemeinden eine andere Qualität als in Großgemeinden erreicht werden kann.

3. Kontroverielle Standpunkte zur Gemeindegroßenstruktur

Die meisten Staaten Europas haben, trotz unterschiedlicher Entwicklung in diesem Jahrhundert, ein gemeinsames Erbe, das sich unter anderem in einer sehr kleinteiligen Gemeindestruktur niederschlägt. Da diese Struktur häufig als Hemmnis für eine moderne, wirtschaftlich orientierte Entwicklung empfunden wird, gab es in vielen westeuropäischen Staaten eine ausführliche Diskussion darüber und mehrere Reformversuche, die in den letzten Jahren in ähnlicher Weise auch in Mittel- und Osteuropa stattfanden. Dabei geht es immer um eine angemessene Aufteilung der Kompetenzen, Verantwortlichkeiten und Ressourcen auf die unterschiedlichen räumlichen Einheiten des politisch-administrativen Systems und eine den aktuellen Anforderungen angepaßte Lösung für die Spannung zwischen zentralen und lokalen Bedürfnissen und Ansprüchen.

Wann und wo auch immer die Reform der Gemeindestruktur diskutiert wird, stehen einander zwei gegensätzliche Haltungen gegenüber: Einerseits werden aus Gründen der Effizienzsteigerung und Verbesserung des Dienstleistungsangebotes möglichst große Einheiten der lokalen Selbstverwaltung postuliert, andererseits spricht für kleine Einheiten die Überschaubarkeit, die vielfältige soziale Verflechtung und die Berücksichtigung einer historisch gewachsenen lokalen Kultur und Identität. Die Erfahrung zeigt auch, daß die Überschaubarkeit der Gemeinden *"die Sparsamkeit in der Gemeindeverwaltung fördere. In größeren Gemeinden wachse die Anspruchsmentalität, während in den kleinen Gemeinden ein höheres Ausmaß an Bereitschaft zur Eigenleistung gegeben sei"* (KLOSE 1984, S. 15).

Diese beiden Standpunkte sind kaum kompatibel und ein Kompromiß bedeutet immer auch ein Aufgeben einzelner Postulate. Schon in dem kleinen Staat Österreich fand man keine einheitliche Lösung und während die Bundesländer Niederösterreich, Burgenland und Steiermark bei den Gemeindestrukturbereinigungen in den sechziger und siebziger Jahren Klein- und Kleinstgemeinden zusammenlegten, doch nur bis zu einer heute durchschnittlichen Einwohnerzahl (ohne Landeshauptstadt) von 2.507 in Niederösterreich, 1.714 im Burgenland und 1.744 in der Steiermark entschied man sich in Kärnten für "Großgemeinden" mit durchschnittlich 3.609 Einwohnern. In Ostösterreich stand dabei die Überlegung im Vordergrund, daß gerade die strukturschwachen Grenzgebiete ihre wenn auch bescheidenen Gemeindezentren brauchen, und daß in den kleinen Gemeinden die Eigeninitiativen der BürgerInnen und der Wille zur Selbsthilfe besser eingesetzt werden können. In Kärnten dagegen beurteilte man das Problem der optimalen Gemeindegröße aus dem Blickwinkel der notwendigen Mindesteinwohnerzahl für bestimmte Dienstleistungseinrichtungen. *"Jede Gemeinde, auch die kleinste, brauche eine administrative Mindestausstattung in materieller und insbesondere in persönlicher Hinsicht"* (KLOSE 1984, S. 21). Aus der Kärntner Sicht ist erst ab einer Untergrenze von 2.000 Einwohnern diese Mindestausstattung tragbar und daher sollte durch die Bildung der Großgemeinden die Schaffung eines leistungsfähigen, kleinen lokalen Zentrums gesichert werden.

Ein ganz anderer Aspekt ergibt sich aus demokratiepolitischen Überlegungen:

Die Gemeinde bedeutet als lokale Lebenswelt der BürgerInnen auch gleichzeitig jene Einheit, in der jede(r) Einzelne am direktesten Einfluß auf das politische Geschehen nehmen kann. Die Gestaltung des Nahbereiches bietet die größte Chance, entscheidend an demokratischen Prozessen teilzunehmen und die Betroffenheit in Mitwirkung umzusetzen. Diese Möglichkeit des politischen Engagements im unmittelbaren gesellschaftlichen Umfeld ist natürlich eine Funktion der Gemeindegröße. In einer kleinen Gemeinde mit engen sozialen Beziehungen und hoher lokaler Identität haben die BürgerInnen auch eine andere Beziehung zu ebendieser Gemeinde als in einer Großgemeinde, die eher als Behörde erlebt wird (vgl. KLOSE 1984, S. 11). Mit der Bildung von Großgemeinden gehen daher viele

Möglichkeiten verloren, als FunktionärIn an den lokalen Entscheidungen teilzunehmen. In einer Untersuchung über die Konsequenzen der kommunalen Gebietsreform in der BRD stellte man fest, daß in den 16.000 deutschen Gemeinden, die ihre Selbständigkeit verloren haben ca. 250.000 Gemeindeparlamentssitze beseitigt wurden, was einen Abbau der demokratischen Basis der Gesellschaft bedeutet. Resümierend kann man feststellen: *"Bürgerferne und Identitätsverluste haben dazu geführt, daß die Einbuße lokaler Autonomie von den betroffenen Bürgern in weit überwiegendem Maße als substanzieller und schmerzhafter Eingriff in die im Grundgesetz verankerten Rechte bewertet wird"* (HENKEL & TIGGEMANN 1990, S. If).

Für große Gemeinden sprechen somit vor allem Argumente der Effizienz und Professionalität, für kleine Gemeinden demokratiepolitische und soziale Gesichtspunkte.

4. Rahmenbedingungen der politisch-administrativen Reformen in Slowenien

4.1 Das historische Erbe

Slowenien gehörte zur österreichischen Reichshälfte der Donaumonarchie und hat damit hinsichtlich der administrativen Strukturen ein gemeinsames Erbe mit Österreich. Die ersten Gemeindegesetze in diesem Kaiserreich stammten von JOSEF II. (1784), der Steuergemeinden definierte. 1849 wurde das Provisorische Gemeindegesetz durchgesetzt, 1862 das Reichsgemeindegesetz, das die Grundlage der Gemeindegesetzgebung in den Kronländern war und in Slowenien de facto bis 1955 nur gering verändert wurde. Zu diesem Zeitpunkt gehörte Slowenien zu den sogenannten sozialistischen Staaten, in denen das Prinzip der lokalen Selbstverwaltung ganz anders als in Westeuropa verstanden wurde. In Jugoslawien hat man aber versucht, einen anderen Weg als in der Sowjetunion zu gehen und den Leitgedanken der Selbstverwaltung als "Kommunalsystem" zu realisieren (vgl. SMIDOVNIK & GLIHA 1994, S. 182). In der Praxis dominierte aber der Staat und die Kommunen waren Vollzugsorgane mit quasi universeller Zuständigkeit (nach VLAJ 1994 gehörten ca. 85% der Aufgaben der Gemeinden zur staatlichen Verwaltung). Auch die territoriale Struktur wurde verändert und vergrößert, so daß es 1991 62 Gemeinden (Kommunen) mit durchschnittlich 31.740 Einwohnern auf einer Fläche von 321 km² gab (vgl. VLAJ 1994). Dies ist sehr groß im europäischen Vergleich, die slowenischen Gemeinden hatten beispielsweise 4,5 mal mehr Einwohner und eine rund zehnmal so große Fläche wie die deutschen Gemeinden.

Die alte Gemeindestruktur blieb weitgehend als "Ortsgemeinden" erhalten, von denen es 1.207 gab und die die lokalen Bedürfnisse befriedigen sollten. Ihre finanzielle Basis waren aber überwiegend selbst festzulegende Eigenbeiträge der

GemeindebewohnerInnen, was besonders in peripheren ländlichen Gemeinden zu einem völlig unzulänglichen Budgetrahmen führte. *"Die Ausübung der lokalen Angelegenheiten, die die grundlegende Sorge der autonomen Gemeinde sein sollte, ist auf diese Weise zur Seite geschoben, weil die Ortsgemeinschaften nicht fähig sind, sie auszuüben, die Gemeinde zu weit von ihnen entfernt ist und sich in erster Linie mit den Aufgaben höherer, d.h. staatlicher Bedeutung befassen muß"* (vgl. SMIDOVNIK & GLIHA 1994, S. 183).

4.2 Gesellschaftliche Rahmenbedingungen im ländlichen Raum

Diese politischen Rahmenbedingungen haben, so wie in anderen sozialistischen Staaten, auch in Slowenien lokale Autonomie unterdrückt und der Bevölkerung kaum Spielraum für Eigeninitiativen gelassen. Selbst wenn Jugoslawien und damit Slowenien in vielen Dingen offener war als andere Staaten der östlichen Hemisphäre, so ist doch die Bevölkerung, besonders im ländlichen Raum, vom System her in eine ähnliche passive Subordination gezwungen gewesen (vgl. BARBIC 1993, S. 41). Der notwendige gesellschaftliche Wandel, um demokratisch und autonom die nun mögliche Selbstverwaltung auszuüben, ist bis heute keineswegs vollzogen. In den sozialistischen Staaten wurden die industrielle Entwicklung und Dezentralisierung und damit die Städte gefördert, die ländlichen Ortsgemeinden blieben lange Zeit vernachlässigt. Damit sind sie vielfach auch in ökonomischer Hinsicht benachteiligt gewesen, so daß eine massive Abwanderung und damit Bevölkerungserosion viele dieser Gemeinden kennzeichnet. Diese ländlichen unterentwickelten Räume (zu den Kriterien vgl. BARBIC 1992) verloren über Jahre hinweg Bevölkerung, meist wanderten gerade die jungen und initiativen Personen ab.

Nach der Abgrenzung des Gesetzes für Entwicklung von demographisch geschwächten Gebieten in der Republik Slowenien (Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogrozenih obmocij v Republiki Sloveniji, 1990) fallen 48% der Oberfläche und 20,8% der Bevölkerung in diese Kategorie (BRISKI 1991, S. 2 zit. nach BARBIC 1993, S. 46). Man kann vermutlich davon ausgehen, daß in diesen entwicklungsschwachen Gebieten auch jene lokalen Eliten fehlen, die nun, unter geänderten Rahmenbedingungen, Initiativen setzen und die lokale Selbstverwaltung tragen könnten. Auch muß erst das Bewußtsein in der Bevölkerung geschaffen werden, daß sie ihre eigenen Angelegenheiten selbst in die Hände nehmen und gemeinsam für die Entwicklung verantwortlich sind. *"The process of making local governments successful is demanding and time-consuming and that a sense of shared responsibility for the development of the community must be created among the residents."* (BARBIC 1993, S. 42) Es wird daher auch eigener Entwicklungsprogramme bedürfen, die sozialen Voraussetzungen in den Gemeinden zu schaffen, gemeinschaftliche Strukturen aufzubauen, Konfliktlösungen zu erarbeiten und Initiativen zu fördern. Diese Basisarbeit braucht sicherlich in vielen Fällen professionelle Hilfe von außen oder zumindest ein Interventionsangebot in Krisensituationen.

4.3 Politische Zielvorgaben

Die Verfassung der Republik Slowenien sieht in einem eigenen Kapitel (Kap. V.), in sieben Artikeln die Implementierung der lokalen Selbstverwaltung, der Gemeinden, die Funktionen von selbstverwalteten Ortsgemeinden, Stadtgemeinden, den Gemeindeeinkünften, größeren selbstverwalteten lokalen Gemeinden und die staatliche Kontrolle dafür vor (art. 138-144) (zit. nach VLAJ 1994). Die Gemeinde ist demnach die Basiseinheit der lokalen Selbstverwaltung, doch es gibt darunter auch kleinere Einheiten (Ortsgemeinden, Bezirke in Städten) und größere Einheiten, quasi Regionen. Im Hinblick auf die Gemeindeeinnahmen sieht die Verfassung eine Selbstfinanzierung vor, wobei besonders strukturschwachen Gebieten durch staatliche Zuschüsse geholfen werden soll.

Die Ziele der Einführung der Gemeindeselbstverwaltung waren folgende (nach VLAJ 1994):

- die Einrichtung der lokalen Selbstverwaltung als ein essentielles Element der parlamentarischen Demokratie, basierend auf demokratischen Prinzipien und dezentraler Regierung
- eine bessere Lebensqualität für die Bevölkerung in den Gemeinden
- eine Rückkehr und Wiederherstellung der Identität der traditionellen Gemeinden und anderer Formen der lokalen Selbstverwaltung
- Vergleichbarkeit mit benachbarten europäischen Ländern
- wirtschaftliche und effiziente Gemeindeverwaltung
- eine gleichmäßigere Entwicklung aller Gemeinden

Diese Ziele sind sehr stark von den Leitlinien der europäischen Charta zur lokalen Selbstverwaltung und vom Gedanken der Wiederherstellung der historisch gewachsenen, von einer starken lokalen Identität getragenen Gemeinden geprägt. Sie haben bei ihrer Umsetzung in die territoriale Abgrenzung und dem anschließenden Referendum nicht überall die notwendige Zustimmung gefunden. In vielen ländlichen Gemeinden fehlte offenbar das Selbstvertrauen, die kommunalen Angelegenheiten in einer sehr stark verkleinerten Gemeinde selbst besorgen zu können. Auch gab es Meinungsverschiedenheiten bezüglich der besten Zuordnung von verschiedenen Ortsgemeinden, so daß das Gesetz zur territorialen Abgrenzung der Gemeinden in der ersten Version nicht angenommen wurde.

5. Der demokratische Kompromiß: die Gemeindegesetze

5.1 Territoriale Strukturen

Bis 1991 hatte Slowenien 62 Gemeinden mit durchschnittlich 31.740 Einwohner/Innen und damit für europäische Maßstäbe überaus große Einheiten. Aus den genannten Gründen wurde daher bald nach der Gründung der jungen Republik

eine Gemeindereform begonnen und in dem Vorschlag, der im Frühjahr 1994 zu einem Referendum vorgelegt wurde, waren 349 Gemeinden vorgesehen. Dies hätte eine durchschnittliche Einwohnerzahl von 4.854 bedeutet, also immer noch groß im Vergleich zu anderen europäischen Ländern. Dieser Vorschlag wurde abgelehnt und daraufhin der am 2. Oktober 1994 akzeptierte Vorschlag erarbeitet. Das neue Gesetz sieht 147 Gemeinden mit ca. 13.500 Einwohnern vor, ein Kompromiß, der offenbar auch in der Bevölkerung Zustimmung fand. Nach den Gemeinderatswahlen im Dezember 1994 trat diese neue Verwaltungsgliederung ab 1. Jänner 1995 in Kraft (vgl. Abb. 1).

5.2 Aufgaben, Organisation und finanzielle Basis der Gemeinden

Bei den Überlegungen zur letztlich gültigen Gemeindestruktur standen funktionelle Gesichtspunkte offenbar im Vordergrund. Im Kapitel II, Art. 13 des Gesetzes über die lokale Selbstverwaltung vom Dezember 1993 heißt es, daß eine Gemeinde imstande sein muß, die Bedürfnisse und Interessen der Bewohner zu befriedigen und andere Aufgaben in Übereinstimmung mit diesem Gesetz zu erfüllen. Konkret wird darunter die Sicherstellung folgender zentralörtlicher Dienste auf kommunaler Ebene verstanden:

- vollständige Grundschulbildung (acht Jahre)
- primäre Gesundheitsvorsorge
- Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs
- Versorgung mit öffentlicher Infrastruktur (Trinkwasser, Abwasser und Klärung des Abwassers, Elektrizität)
- Post
- Geldinstitut
- Bibliothek
- Gebäude für die Gemeindeverwaltung

Als Einwohneruntergrenze wird 5.000 angenommen, wobei diese unterschritten werden kann, z.B. im Grenzgebiet. Die neuen Gemeinden liegen aber meist deutlich über diesem Wert, ja sie haben vielfach die doppelte oder dreifache Einwohnerzahl.

Neben dem Anspruch, daß die Gemeindezentren über die genannten Dienstleistungen verfügen sollten, sind im Gesetz über die lokale Selbstverwaltung, Kapitel V, Art. 21 noch eine ganze Reihe von Funktionen genannt, die die Gemeinde erfüllen soll. Die Gemeinden haben somit keine Generalermächtigungsklausel, beispielsweise "Für alle Angelegenheiten, die sie betreffen", oder ähnliches wie in der österreichischen Bundesverfassung, sondern es werden ihre Aufgaben taxativ aufgezählt. Diese sind allerdings sehr offen formuliert, so daß ein großer Spielraum bleibt.

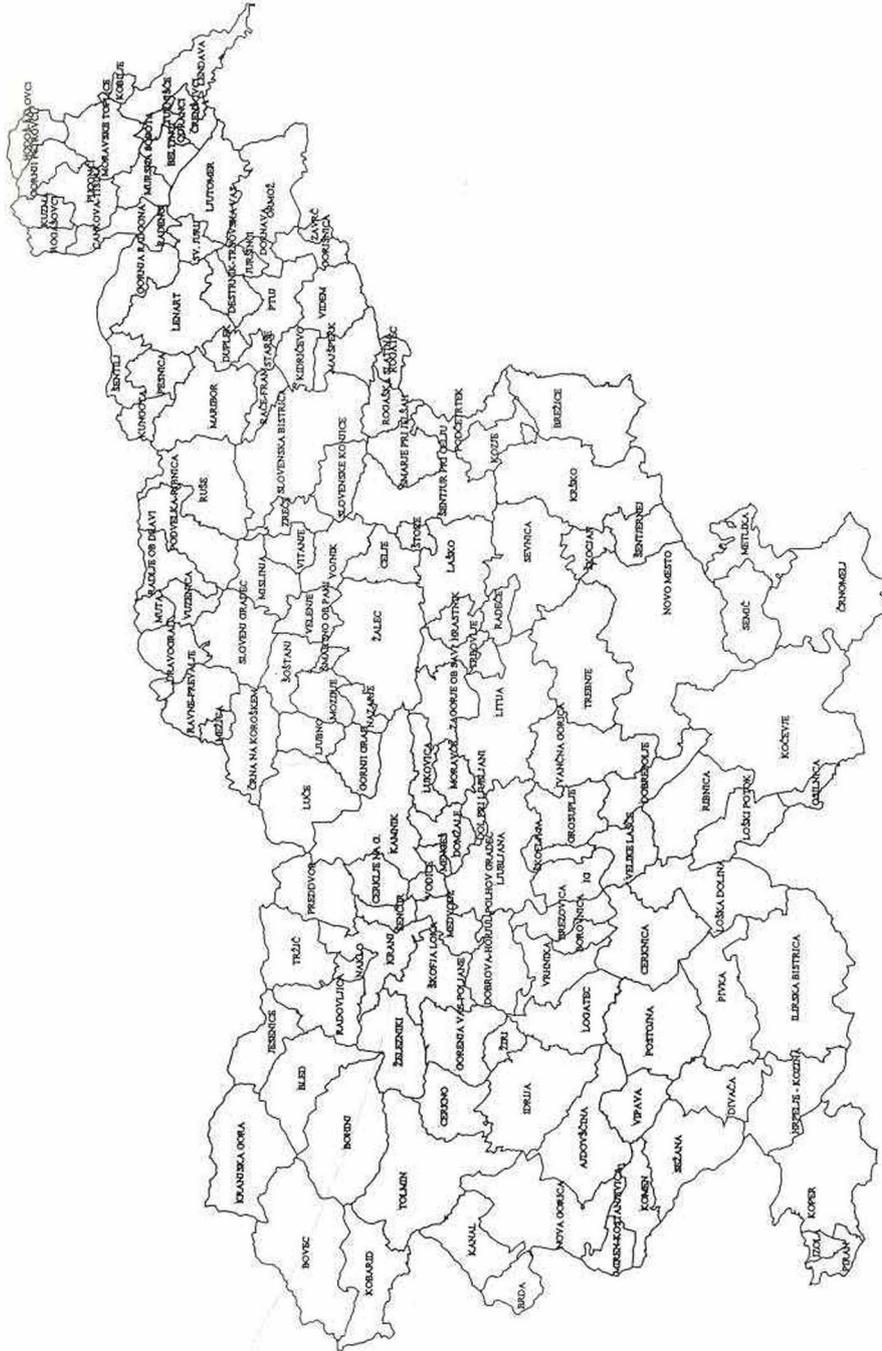


Abb. 1: Die räumliche Struktur der Gemeinden in Slowenien

Zu den wichtigsten der genannten Aufgaben gehören:

- Verwaltung des Gemeindevermögens
- Bedingungen für eine gute Wirtschaftsentwicklung schaffen
- Rahmenbedingungen für den Wohnbau schaffen und Wohnbaufonds erhöhen
- die öffentliche lokale Infrastruktur schaffen und verwalten
- die lokalen sozialen Dienste sichern wie Vorschuleinrichtungen, Familienwohlfahrtseinrichtungen, Institutionen für alte und behinderte Menschen
- die Qualität der Umwelt sichern (Luft, Boden und Wasser; Abfallbeseitigung; Lärmschutz etc.)
- die Wasser- und Energieversorgung gewährleisten
- Sport, Fremdenverkehrs- und Kulturaktivitäten fördern
- die öffentlichen Straßen errichten und erhalten
- Polizei, Feuerwehr und andere Dienste einrichten
- Vorrichtungen für Natur- und Katastrophenschutz

In vielen kleinen, ursprünglich als selbständig vorgesehenen Gemeinden sah man sich außerstande, diesen Anforderungen zu genügen und votierte daher letztendlich für größere Gemeinden.

Hinsichtlich der Organisation sieht das Gesetz vier Arten von Gemeindeorganen vor: den Gemeinderat, den Bürgermeister, einen oder mehrere Ausschüsse und einen Aufsichtsrat. Der Gemeinderat hat dabei die oberste Entscheidungsbefugnis. Er kann mit Zweidrittelmehrheit Ausschüsse bestellen, die die entsprechenden Agenden in der Verwaltung bestimmen und kontrollieren. Der Bürgermeister wird von der Bevölkerung direkt gewählt und führt die Geschäfte. Er ist somit politischer Vertreter und Leiter der Gemeindeverwaltung. Der Aufsichtsrat kontrolliert vor allem die finanzielle Gebarung. Besonders nachdrücklich und ausführlich werden jene Instrumente in dem Gesetz behandelt, die eine direkte BürgerInnenbeteiligung ermöglichen. Bereits eine Quote von 5% der WählerInnen kann eine BürgerInnenversammlung oder ein Referendum verlangen, wobei aber die Entschlüsse eines "beratenden" Referendums für die Gemeinderorgane nicht bindend sind.

Ein spezielles Problem stellen die Gemeindefinanzen dar, und Ana BARBIC meint, *"a ... set of problems will result from the fact that many rural communities in former socialist countries are presently facing considerable financial difficulties and rather poor governments, and citizens will have a hard time obtaining the resources necessary to solve these problems"* (BARBIC 1993, S. 42).

Vom Gesetz her ist vorgesehen, daß die Gemeinden selbst die notwendigen finanziellen Mittel für ihre Aufwendungen aufbringen, allerdings ist staatliche Hilfe in Notfällen vorgesehen. Normalerweise müssen die Gemeinden aber ihre Kosten durch Einkünfte aus Steuern und anderen verpflichtenden Abgaben und aus ihrem Vermögen bestreiten. Als Gemeindesteuern sind die Vermögenssteuer,

die Erbschafts- und Schenkungssteuer, die Glückspielabgabe, Grundverkehrssteuer und andere Steuern, die vom Gesetz als solche bezeichnet sind, vorgesehen. Diese Liste ist keineswegs sehr vielversprechend und es steht zu befürchten, daß viele Gemeinden ihre Aufgaben kaum aus Eigenem erfüllen können. Das bedeutet aber, daß sie einerseits von staatlichen Zuschüssen abhängig werden, wobei der Staat somit steuernd und sehr differenzierend die Entwicklung der Gemeinden beeinflussen kann und andererseits, daß diese vergleichsweise großen Gemeinden in einer Mangelwirtschaft sicher nicht alle Ortschaften in gleicher Weise beteiligen können. Damit kommt es innerhalb der Gemeinden zu räumlichen Disparitäten und vermutlich zu einer weiteren Degradation einzelner Orte.

5.3 Die slowenischen Gemeinden im europäischen Vergleich

Einer der Gesichtspunkte der slowenischen Gemeindereform war das Erreichen europäischer Standards bezüglich lokaler Demokratie und Leistungsfähigkeit der Kommunen. Nun gibt es aber innerhalb Europas keine Übereinstimmung hinsichtlich der räumlichen Strukturierung und der Verbindung lokaler Autonomie mit der Durchführung staatlicher Aufgaben. Im Gegenteil, betrachtet man die gegenwärtige Entwicklung, so lassen sich zwei unterschiedliche Trends feststellen: Einerseits wurden dort, wo funktionale Aspekte und Effizienz der Serviceeinrichtungen im Vordergrund stehen, bei Gemeindereformen größere Einheiten angestrebt, die professionelles Management und den Einsatz moderner Technologien ermöglichen. Andererseits gibt es Bemühungen, die Gemeinden als gewachsene, soziale Einheiten zu erhalten. Dabei werden dem professionellen Management und Expertenwissen Bürgernähe, Partizipation der Bevölkerung und Kontrolle durch die BewohnerInnen entgegengestellt. Dies bedeutet aber, daß kleine, autonome Einheiten erhalten bleiben. Generell dominiert der funktionale Ansatz, denn es lassen sich in vielen Ländern Bemühungen um eine Vergrößerung der Territorien feststellen.

Eine entsprechende Evaluation der neugeschaffenen Situation in Slowenien wäre mit dem Beurteilungsschema von Adriaan BOURS möglich, der 1993 20 Staaten Europas nach ihrer Gemeindestruktur im Hinblick auf deren Größe und Finanzkraft klassifizierte (vgl. BOURS 1993, S. 109f). Er bildete Typen mittels einer Clusteranalyse nach der durchschnittlichen Gemeindebevölkerung, dem Anteil der lokalen Ausgaben am BNP, dem Anteil der lokalen Ausgaben an den gesamten öffentlichen Ausgaben und dem Anteil des Gemeindesteueraufkommens an den gesamten Einnahmen der Gemeinden, um danach ihre Unabhängigkeit von staatlichen Zuschüssen zu beurteilen. Nach diesen Kriterien wurden vier Typen gebildet:

Typ A: große, fortschrittliche Gemeinden mit einer mittleren bis hohen Bevölkerungszahl, mit einem mittleren bis hohen Anteil am BNP, meist nach einer Gemeindestrukturreform. Es sind dies relativ starke lokale Gebietskörperschaften.

Typ B: Gemeinden mit einer durchschnittlichen Bevölkerungszahl und einem durchschnittlichen Anteil am BNP, ohne Gemeindegebietsreform, aber durchaus funktionsfähig.

Typ C: kleine, traditionelle Gemeinden mit relativ guter finanzieller Ausstattung.

Typ D: kleine, rückständige, finanziell schwache lokale Gebietskörperschaften.

Schließlich erfolgte die Zuordnung der untersuchten Staaten nach ihrer Gemeindestruktur zu den einzelnen Typen (vgl. BOURS 1993, S. 122ff):

Typ A: Großbritannien, Irland, Schweden, Niederlande, Dänemark

Typ B: Finnland, Deutschland, Belgien, Polen

Typ C: Österreich, Schweiz, Luxemburg, Spanien, Ungarn, Frankreich

Typ D: Italien, Portugal, Griechenland, Tschechien, Slowakei

Slowenien fällt nach der Einwohnerzahl eindeutig in die Gruppe der durchschnittlichen, doch grundsätzlich "positiv" bewerteten Gemeinden, ebenso wie Finnland, die BRD, Belgien und Polen, bei dem jedoch ebenso wie in Slowenien die finanziellen Kriterien noch nicht beurteilt werden können.

6. Zusammenfassung und Perspektiven

Slowenien hat in den letzten Jahren gewaltige Anstrengungen unternommen, um bezüglich der legislativen Rahmenbedingungen für lokale Selbstverwaltung den Anschluß an europäische Standards zu finden. Um die demokratische Mitbestimmung und die Lebensqualität in den Kommunen zu sichern, wird es erforderlich sein, in den ländlichen Gemeinden eine Basis dafür zu schaffen oder zu erhalten. Wenn sich genügend initiative Persönlichkeiten für die Gemeindefunktionen finden und diese den notwendigen Rückhalt in der Bevölkerung haben, dann müßte es auch gelingen, die Dorfgemeinschaft zu Eigenleistungen zu motivieren und mit den Zentralbehörden erfolgreich um Zuschüsse zu verhandeln. Dazu wird es aber vermutlich der Unterstützung von Fachleuten bedürfen, ebenso wie das Management der Gemeinden ab einer bestimmten Größe eine gewisse Professionalität verlangt. Um hier die entsprechende Weiterbildung zu sichern bzw. ehrenamtliche Funktionäre zu Fachleuten heranzubilden, bedarf es noch einiger Anstrengung. Von den personellen und finanziellen Möglichkeiten wird es weitgehend abhängen, ob eine autonome Gemeindeverwaltung tatsächlich realisiert werden kann und inwieweit auch die Ortsgemeinden in den vergleichsweise großen Gemeinden weitere Entwicklungschancen haben.

Zusammenfassend kann man feststellen, daß heute weitgehend die Rahmenbedingungen für eine demokratische lokale Selbstverwaltung geschaffen sind. Es ist Slowenien zu wünschen, daß diese auch erfolgreich realisiert werden kann.

7. Summary

Doris Wastl-Walter: The Restructuring of Communes in Slovenia

When Slovenia gained its independence, one of the main tasks was the restructuring of tiers of local self-government and communes. The powers of the different tiers had to be defined and the territorial structure of the new state had to be established, new social and political organisations had to be formed. New elites were to be recruited to fill the functions in the communes and to facilitate social, economic and political changes. 147 communes were formed, with about 13500 inhabitants on average, quite big ones by European standards. As local self-government does not only depend on the legal framework and the people necessary for filling political functions but also on the resources available, financial support has to be secured.

8. Literaturverzeichnis

- BARBIC A. (1992), Strategien zur Entwicklung des ländlichen Raumes in der Republik Slowenien. In: MANDL P., WASTL-WALTER D. (Hrsg.), *Regionalforschung von grenzüberschreitender Bedeutung: Kärnten – Slowenien/Kroatien* (= Mitt. d. Arbeitskreises f. Regionalforsch., 22, 1-3), S. 13-24.
- BARBIC A. (1993), Rural Development in the time of deconstructing the one-party political systems and centrally planned economics. In: *Agriculture and Human Values*, 10, 1, S. 40-51.
- BARBIC A., WASTL-WALTER D. (Hrsg.) (1995), *Sustainable development of rural areas: from global problems to local solutions* (= Klagenfurter Geogr. Schriften, 13).
- BEYME K. v. (1992), *Die politischen Theorien der Gegenwart. Eine Einführung*. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- BENNETT R. J. (Hrsg.) (1993), *Local Government in the New Europe*. London et al., Belhaven Press.
- BOURS A. (1993), Management, tiers, size and amalgamation of local government. In: BENNETT R. J. (Hrsg.), S. 109-129.
- BRISKI A. (1991), "Spodbujanju razvoja demografsko ogrozenih obmocij v Republiki Sloveniji (Die Stimulierung der Entwicklung von demographisch geschwächten Regionen der Republik Slowenien). Ljubljana, Radio Slovenija, Feb. 7, 1991.
- COUNCIL OF EUROPE (1994), *European Charter of Local Self-Government*. Strasbourg, European Treaty Series/122.
- HENKEL G., TIGGEMANN R. (1990), Vorwort. In: *Essener Geogr. Arb.*, 19, S. I-II.
- KLOSE A. (1984), Gemeindegröße als politisches Problem. In: *Kommunalpolitik u. Kommunalwirtschaft*, 9. Wien, Österr. Wirtschaftsverlag.
- REGULSKA J. (1993), Local government reform in central and eastern Europe. In: BENNETT R. J. (Hrsg.), S. 183-196.
- REPUBLIC OF SLOVENIA (1993), *Law on Local-Self Government*. Dezember 1993. Ljubljana.

- SMIDOVNIK J., GLIHA S. (1994), Die Gemeindeordnung Sloweniens und ihre Probleme. In: GREIF F. (Hrsg.), Die Zukunft der ländlichen Infrastruktur Ostmitteleuropas (= Bundesansalt f. Agrarwirtschaft, 75), S. 181-192.
- VLAJ S. (1995), The Reform of Local Self-Government in the Republic of Slovenia. In: BARBIC A., WASTL-WALTER D. (Hrsg.), Sustainable Development of Rural Areas. From Global Problems to Local Solutions (= Klagenfurter Geogr. Schriften, 13), S. 37-41.
- WASTL-WALTER D. (1993), Decentralising federal states: the experience of Austria. In: BENNET R. J. (Hrsg.), S. 155-166.

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft](#)

Jahr/Year: 1996

Band/Volume: [138](#)

Autor(en)/Author(s): Wastl-Walter Doris

Artikel/Article: [die Neuordnung der Gemeindestruktur in Slowenien 207-222](#)