

Regionalisierung in Mittel- und Osteuropa: Ursachen, Formen und Effekte

Martin Brusis

in: Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Hrsg.: J. Bogumil / S. Kuhlmann, Wiesbaden: VS, 323-346

1 Einleitung

In vielen mittel- und osteuropäischen Staaten fanden in den letzten Jahren Reformen statt, die die Beziehungen zwischen Staat, kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften und regionaler Verwaltungsebene neu gestalteten. Die Wiedereinführung demokratisch gewählter Stadt- und Gemeinderäte zu Beginn der 1990er Jahre war nicht mit einer unmittelbaren, weitreichenden Dezentralisierung oder Regionalisierung von Kompetenzen und Ressourcen verbunden (Baldersheim et al. 1996). Dies lag zum einen an den mangelnden Erfahrungen mit der Organisation kommunaler Aufgaben unter marktwirtschaftlichen und rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen. Zum anderen konzentrierten sich die neuen demokratischen Eliten anfänglich auf die marktwirtschaftliche Transformation und die Konsolidierung der zentralstaatlichen Institutionen. Die damit verbundenen Reformen konnten, so eine weit verbreitete Befürchtung, durch eine parallele Reorganisation der Beziehungen zwischen verschiedenen Regierungs- und Verwaltungsebenen gefährdet werden. Ein mahnendes Beispiel für die politischen Risiken einer Dezentralisierung waren nicht zuletzt die drei staatssozialistischen Föderationen Jugoslawien, Sowjetunion und Tschechoslowakei, deren Zerfall die politische Sprengkraft regionaler ethnopolitischer Mobilisierung demonstriert hatte.

In den meisten öffentlichen Aufgabenbereichen erforderte eine vollständige Überwindung autoritärer, interventionistischer oder sektoralistischer Denkweisen und Praktiken es jedoch, die territoriale Dimension einzubeziehen und die Aufgabenverteilung zwischen Staats- und Selbstverwaltung sowie zwischen nationaler und subnationalen Ebenen neu zu justieren. Regionalisierung erschien aus dieser Perspektive als Voraussetzung für eine weitergehende Dezentralisierung. Je mehr sich diese Erkenntnis durchsetzte, desto mehr gelangten Initiativen zur Regionalisierung auf die politische Tagesordnung. Zudem zwang die Vorbereitung auf den Beitritt zur Europäischen Union (EU) die Regierungen der mittel-

und osteuropäischen Staaten (MOE-Staaten), die Kapazität ihrer öffentlichen Verwaltung auf allen Ebenen zu erweitern. Die Beitrittsvorbereitung bot überdies Anreize, regionale Verwaltungsstrukturen aufzubauen, die als Partner der zentralstaatlichen Ebene an der Verwaltung von EU-Fördermitteln im Rahmen der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik teilnehmen konnten.

Dieser Beitrag beschäftigt sich zunächst mit den Ursachen und Formen der Regionalisierungsprozesse in den zehn mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten¹. Unter Regionalisierung werden hier Reformen verstanden, die eine regionale Verwaltungsebene errichten und/oder ihre Kompetenzen und Ressourcen stärken. Dann werden die Effekte dieser Prozesse für die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften analysiert. Die kommunale Ebene war nicht nur Adressatin dieser Reformprozesse, sondern auch Akteurin, insofern als kommunale Verbände und Politiker in den Debatten über die Regionalisierung ihre eigenen Interessen vertraten. Aus der kommunalen Perspektive konnte eine Regionalisierung eine Dezentralisierung ermöglichen, aber barg auch das Risiko einer Rezentralisierung von Kompetenzen.

Der Beitrag nimmt eine ländervergleichende Perspektive ein, ohne eine vollständige Abdeckung aller zehn MOE-Länder zu beanspruchen. Vielmehr wird die allgemeine Argumentation durch Beispiele insbesondere aus Bulgarien und Tschechien illustriert, zu denen der Autor eigene Feldforschungen unternommen und die Literatur gründlicher erschlossen hat. Beim Vergleich der Regionalisierungsprozesse in den einzelnen Ländern muss beachtet werden, dass sich die Staaten in Bevölkerungszahl und Territorium stark voneinander unterscheiden. Polen ist nicht nur der größte Staat der Region, sondern verfügt mit den Voivodschaften (*województwa*) auch über eine zweite Ebene der regionalen Selbstverwaltung, deren durchschnittliche Fläche und Einwohnerzahl erheblich größer sind als die regionalen Gebietseinheiten in den übrigen MOE-Ländern. Estland, Lettland und Slowenien sind Kleinstaaten, deren geringe Einwohnerzahl (+/- zwei Millionen) einen geringeren funktionalen Bedarf an einer eigenständigen mittleren Verwaltungsebene impliziert.

Alle MOE-Länder definieren sich als unitarische Staaten². Polen, Rumänien, die Slowakei, Tschechien und Ungarn haben regionale Selbstverwaltungen, die selbstständige Körperschaften des öffentlichen Rechts darstellen und über Vertretungsorgane verfügen, die in ihrer Zusammensetzung von den Bürgerinnen

¹ Die zehn Staaten sind: Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn.

² Zur Typologisierung von Bundes-, regionalisierten und Einheitsstaaten vgl. Bullmann 1994; Grotz 2007. Mit Russland sowie Bosnien und Herzegowina existieren in der gesamten Region heute nur noch zwei Bundesstaaten. Nur Moldova, Russland, Serbien und Ukraine haben asymmetrische Formen der Regionalisierung entwickelt.

und Bürgern in direkter Wahl bestimmt werden. In den Baltischen Staaten, Bulgarien und Slowenien dagegen ist die regionale Ebene ein integraler Teil der Staatsverwaltung. Alle MOE-Staaten haben symmetrische Modelle der Regionalisierung entwickelt, die den einzelnen regionalen Gebietseinheiten jeweils den gleichen konstitutionell-rechtlichen Status zuweisen.

2 Ursachen der Regionalisierungsprozesse

In diesem Abschnitt werden drei Ursachen für Regionalisierungsprozesse diskutiert: die bereits in der Einleitung angedeuteten funktionalen Zwänge einer effektiven Verwaltungsorganisation; ethnoregionale Diversität, ihre politische Mobilisierung und Integration; sowie die Einbeziehung in das Mehrebenensystem der EU.

In vielen MOE-Staaten erzeugte der Verlauf der Demokratisierung einen funktionalen Bedarf an regionalen Gebietskörperschaften. Die neuen demokratischen politischen Eliten waren vielfach in lokalen Bürgerbewegungen verwurzelt und betrachteten lokale Demokratie als wichtiges Element in der Überwindung des autoritären Regimes (Baldersheim et al. 1996, Baldersheim et al. 2003). Sie schufen deshalb nicht nur frühzeitig die gesetzlichen Rahmenbedingungen für demokratische Kommunalwahlen, sondern verringerten auch die Kompetenzen der regionalen Verwaltungsebene, die zuvor von den staatssozialistischen Parteien zur Kontrolle und Bevormundung der Städte und Gemeinden missbraucht worden waren (Illner 2003). Da die neuen demokratischen Regierungen die Kompetenzen der regionalen Verwaltungsebene aber nicht vollständig und unmittelbar dezentralisieren konnten, übertrugen sie zahlreiche Funktionen an ‚de-konzentrierte‘ lokale und regionale Dienststellen der staatlichen Fachverwaltung (‚Dekos‘). Die inkongruenten territorialen Zuständigkeiten der Dekos behinderten sektorübergreifende Politiken auf regionaler und lokaler Ebene und tendierten dazu, überkommene zentralistische und segmentierte Politikmuster zu reproduzieren.

Aufgrund der negativen Erfahrungen mit erzwungenen Fusionen während der staatssozialistischen Zeit, aber auch begünstigt durch finanzielle Anreize, erwarben viele der neuen, demokratisch gewählten Gemeinderäte für ihre Gemeinde den Status einer selbstständigen Gebietskörperschaft (Illner 1998, Illner 2003). Dieser Fragmentierungstrend behinderte eine Dezentralisierung, da viele kleine Gemeinden nicht über die zur Aufgabenbewältigung erforderlichen administrativen und finanziellen Kapazitäten verfügten.

Eine weitere funktionale Triebkraft von Regionalisierung besteht in den räumlichen Auswirkungen der ökonomischen Transformation (Gorzela 1996;

Krätke et al. 1997). Die staatssozialistischen Regime hatten versucht, die traditionell agrarisch geprägten MOE-Länder³ in moderne Industriegesellschaften zu verwandeln, indem sie Entwicklungsressourcen auf einzelne Regionen und vor allem auf schwerindustrielle Großunternehmen konzentrierten, anderen Regionen dagegen finanzielle Mittel vorenthielten. Diese Wirtschaftspolitik erzeugte monostrukturelle Regionen, die entweder durch Großunternehmen dominiert wurden oder agrarisch rückständig blieben. Die Liberalisierung von Preisen und Märkten sowie die Einstellung der staatlichen Investitionslenkung setzten diese Regionen einem verschärften Anpassungsdruck aus. Zugleich flossen ausländische Direktinvestitionen, die neuen Impulsgeber ökonomischer Entwicklung, vor allem in die westlichen und Hauptstadtregionen der MOE-Länder⁴. Infolgedessen wuchsen die interregionalen ökonomischen wie sozialen Unterschiede und erzeugten politischen Handlungsbedarf.

Man kann annehmen, dass die größeren MOE-Länder mit einer fragmentierten kommunalen Selbstverwaltungsebene und fehlenden regionalen Selbstverwaltungskörperschaften einen besonders großen funktionalen Bedarf an Regionalisierung aufweisen. In Tabelle 1 wird aus diesen Merkmalen der länderspezifische funktionale Reformbedarf geschätzt und mit den seit 1996 beobachtbaren Reformaktivitäten verglichen. Wie in der rechten Spalte ersichtlich, entsprechen die beobachtbaren Reformen im Großen und Ganzen den Erwartungen auf Basis des funktionalen Reformbedarfs. So errichtete Polen im Jahr 1999 16 größere Voivodschaften und eine weitere Ebene selbstverwalteter Kreise (*powiaty*). Relativ große Gemeinden in Bulgarien und Litauen verringerten dagegen den Bedarf an zusätzlichen, großräumigeren Selbstverwaltungskörperschaften. In Ungarn gibt es seit längerem Diskussionen und Planungen zur Ersetzung der Komitate (*megyék*) durch größere Regionen (Dieringer 2005). Eine Reform der regionalen Verwaltungsebene scheiterte jedoch an der politischen Polarisierung zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien, deren Kooperation für eine Änderung des Selbstverwaltungsgesetzes erforderlich ist.

³ Die historischen böhmischen und oberschlesischen Industrieregionen stellten hier eine Ausnahme dar.

⁴ Das West-Ost-Gefälle war allerdings vor allem für vier Länder (Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn) kennzeichnend. In Bulgarien etwa profitierte die östlich gelegene Schwarzmeerküste vom Tourismus und wurde neben Sofia zum zweiten großen Wachstumspol.

Tabelle 1: Funktionaler Reformbedarf und Reformen

Land	Bevölkerung (Mio.)	Regionale Selbstverw. (1996)	Gemeinden < 5000 Einwohner in %	Funktionaler Reformbedarf	Wichtige Reformen 1996 – 2009
Bulgarien	7,9	nein	10,7	+	Gebietsreform 1999
Estland	1,4	nein	85,0	o	-
Lettland	2,4	nein	91,1	o	Gebietsreform 2008
Litauen	3,5	nein	0	-	-
Polen	38,2	nein	23,4	+++	Gebietsreform, neue Kreisebene 1999
Rumänien	21,8	41 judete	71,3	++	Dezentralisierungsgesetze 2006
Slowakei	5,4	nein	95,7	++	Regionen/reg. Selbstverwaltungen 2001
Slowenien	2,0	nein	49,5	o	Verfassungsreform 2001
Tschechien	10,2	nein	95,8	+++	Regionen 1997, Reg. Selbstverwaltungen 2001
Ungarn	10,2	19 megye	91,0	+	Interkommunale Kooperation 1997

+++; ++: großer funktionaler Reformbedarf; +, o: mittlerer Bedarf; - geringer/kein Bedarf.

Quelle: Bevölkerung: Eurostat 2009; % der kleinen Gemeinden: OECD 2002: 24.

Zweitens entwickelten sich regionale Verwaltungskörperschaften in der Auseinandersetzung mit regionalen Identitäten und ihrer politischen Mobilisierung. Regionale Identitäten in den MOE-Ländern basieren vor allem, aber nicht

ausschließlich auf Ethnizität und sind Produkte der späten Nationsbildung sowie häufiger Veränderungen von Staatsgrenzen (Caramani 2003). Während der staatssozialistischen Regime waren ethnoregionale Unterschiede in den drei Föderationen Jugoslawien, Sowjetunion und Tschechoslowakei territorial institutionalisiert. Vorschläge zur Reintegration dieser pluri-ethnischen Gesellschaften in demokratisch-rechtstaatlich organisierten und stärker dezentralisierten Föderationen scheiterten jedoch an den neuen politischen Eliten der konstituierenden Einheiten, die unabhängige Staaten oder, im Falle Serbiens, eine zentralisierte Föderation anstrebten.

Sechs der zehn MOE-Staaten sind aus dem Zerfall der staatssozialistischen Föderationen neu entstanden, während nur vier Staaten ihre territoriale Kontinuität bewahrt haben. Mit Bulgarien und Rumänien einerseits, Estland, Lettland und der Slowakei andererseits haben „alte“ und neue Nationalstaaten zahlenmäßig bedeutsame, regional dominante nationale Minderheiten (bzw. im Falle der Baltischen Länder: russophone Bevölkerungsgruppen). Im Unterschied zu westeuropäischen Staaten mit nationalen Minderheiten (z. B. Großbritannien, Italien, Spanien) hat jedoch bisher kein MOE-Staat territorial institutionalisierte Autonomierechte für diese Gruppen geschaffen. Lettland, Polen, Rumänien und Tschechien bestehen aus Regionen mit besonderen historischen Identitäten (z. B. Lettgallen, Galizien, Siebenbürgen, Böhmen), mit Ausnahme der polnischen Voivodschaften reflektiert die Gebietsgliederung in diesen Staaten jedoch nicht die historischen Regionen. Nur einzelne magyrische Parteien in Rumänien und der Slowakei forderten territoriale Autonomierechte für die von den magyrischen Minderheiten bewohnten Gebiete. Regionalistische Parteien konnten sich dagegen nicht dauerhaft behaupten.

Diese Situation lässt sich einerseits als Folge der staatlichen Neuordnung interpretieren, die das Ausmaß an politisch zu integrierender ethnoregionaler Diversität zumindest in den neuen Nationalstaaten verringerte. Andererseits kann man regionale Gliederungen, die historisch oder ethnisch profilierte Regionen zerschneiden, auch als strukturellen Schutz gegen eine – zumindest perzipierte potentielle – Desintegration des Staates verstehen. Die politischen Repräsentanten der ethnischen Mehrheit präferierten Regionen, die die bestehende ethnopolitische Spaltungslinie durchbrachen (*cross-cutting cleavages*), weil sie eine Vertiefung dieser Spaltungslinie bis hin zu Separatismus und Sezession befürchteten.

Drittens begünstigte der europäische Integrationsprozess die Entstehung und Entwicklung von Regionen in MOE. In der Vorbereitung und Aushandlung des Beitritts erhielt die EU besonders großen Einfluss auf die MOE-Staaten, da diese aufgrund ihres starken Eigeninteresses an einem Beitritt in hohem Maße bereit bzw. gezwungen waren, die Erwartungen und Bedingungen der EU zu

erfüllen. Zu den Beitrittsbedingungen gehörten neben der Existenz stabiler demokratischer Institutionen auch die Übernahme des gesamten EU-Rechtsbestandes und damit auch der Verordnungen zur EU-Kohäsionspolitik sowie die Festlegung von Einheiten im System der EU-Territorialstatistik (NUTS). Die EU-Kohäsionspolitik enthält keine Vorgaben für die Organisation der regionalen Verwaltungsebene, die als Teil mitgliedstaatlicher Souveränität gilt. Die zu Grunde liegende Rechtsverordnung verpflichtet die Mitgliedstaaten zwar, die Gebietskörperschaften ebenso wie die ökonomischen und gesellschaftlichen Akteure am gesamten Prozess der Programmplanung und -implementation als „Partner“ zu beteiligen⁵, allerdings können die Mitgliedstaaten ihre regionalen und lokalen Partner frei bestimmen und damit auch territoriale Einheiten der Staatsverwaltung auswählen.

Im Beitrittsprozess äußerten EU-Akteure vage Erwartungen im Hinblick auf politisch-administrative Regionen oder regionale Selbstverwaltungsorgane (Hughes et al. 2004). Die Kommission trennte in ihren jährlichen Fortschrittsberichten nicht immer eindeutig zwischen den obligatorischen Institutionen zur Verwaltung der kohäsionspolitischen Förderprogramme und den national gestaltbaren Institutionen der regionalen Verwaltungsebene. Zudem blieb längere Zeit unklar, inwieweit die NUTS-Regionen für Planungs- und statistische Zwecke auch im Verwaltungsaufbau institutionalisiert werden sollten.

Diese diffuse Beitrittskonditionalität bot innerstaatlichen politischen Akteuren, die die Gründung von politisch-administrativen Regionen und regionalen Selbstverwaltungsorganen verfolgten, vielfältige Gelegenheiten zur Begründung ihrer Projekte mit EU-Anforderungen (Brusis 2005). Zugleich ist jedoch festzuhalten, dass außer Polen kein weiteres MOE-Land allgemeine regionale Verwaltungsorgane auf der Ebene *NUTS 2* einrichtete, deren durchschnittliche Einwohnerzahl die EU mit 0,8-3 Millionen festgelegt hat.

3 Formen

Die aufgeführten Entstehungsbedingungen erklären zwar, warum die politischen Akteure in den MOE-Ländern gegen eine Föderalisierung optierten und die regionalen Gebietskörperschaften komplementär zu den bestehenden kommunalen Selbstverwaltungen errichteten, zusammen mit den jeweils unterschiedlichen Akteurkonstellationen ergaben die länderspezifischen Kontextbedingungen jedoch variierende institutionelle Organisationsformen, die im Folgenden dargestellt werden sollen (vgl. Tabelle 2 für einen Überblick). Unterschiede bestehen

⁵ Verordnung Nr. 1083/2006 v. 11.7.2006, Amtsblatt der Europäischen Union, L 210/25-78, Artikel 11 (S. 39).

im Verhältnis zwischen Staats- und Selbstverwaltung, zwischen Exekutive und Vertretungsorgan sowie in der Kompetenz- und Finanzausstattung.

3.1 Staats- und Selbstverwaltung

Unter den fünf Ländern, die bis 2009 regionale Selbstverwaltungen gründeten, entschied sich nur Tschechien für ein integriertes Modell, in dem das Vertretungsorgan mit Zustimmung des Innenministers den Leiter des Kreisamtes (*krajsky urad*)⁶ der Staatsverwaltung sowie seine Abteilungsleiter ernannt und entlässt. Der Leiter des Kreisamtes nimmt in beratender Funktion an den Sitzungen des Vertretungsorgans teil, und das Vertretungsorgan bestimmt die Organisation und Verwaltungsausgaben des Kreisamtes (Koudelka 2001). In Polen, Rumänien, der Slowakei und Ungarn sind die regionalen Selbstverwaltungen dagegen institutionell von der Staatsverwaltung getrennt. Das Vertretungsorgan hat keinen institutionalisierten Einfluss auf die Organisation, das Personal und das Budget des regionalen Staatsverwaltungsorgans, umgekehrt ist der regionale Vertreter der Staatsverwaltung – dem französischen Amt des Präfekten vergleichbar – nicht an den Entscheidungen der Selbstverwaltung beteiligt.

In den Baltischen Staaten, Bulgarien und Slowenien entstanden dagegen bis 2009 keine regionalen Selbstverwaltungen. Ihre Funktionen werden teils durch dezentrierte Behörden der staatlichen Verwaltung, teils durch institutionalisierte Kooperationen der staatlichen Verwaltung mit den nationalen und regionalen Interessenverbänden von Städten und Gemeinden erfüllt. In allen fünf Ländern wurden Reformen der regionalen Ebene in den letzten Jahren diskutiert und vorbereitet.

Slowenien beispielsweise änderte im Juni 2006 seine Verfassung, um die Einführung regionaler Selbstverwaltungskörperschaften zu ermöglichen (Ploštajner 2008). Im Januar 2008 lehnte das Parlament jedoch einen Gesetzesvorschlag der Regierung zur Einführung dieser Körperschaften ab. Ein am 22.6.2008 abgehaltenes, nicht-bindendes Referendum ergab eine Mehrheit für die Gründung selbstverwalteter Regionen, allerdings weckte die geringe Beteiligung Zweifel an der Legitimität des Ergebnisses. Bulgarien führte 1999 eine kleinräumigere Gebietsaufteilung in 28 Bezirke (*oblastite*) ein, die Teil der Staatsverwaltung sind und verglichen mit dem Anteil der Kommunen an den Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung (37%) nur über geringe Personalkapazitäten verfügten (1%) (MSA 2009). Während der Amtszeit der Regierung

⁶ Da die öffentliche Verwaltung in den Visegrád-Ländern Kontinuitäten zum Verwaltungsaufbau der österreichisch-ungarischen Monarchie aufweist, werden hier die österreichischen Termini der Territorialverwaltung verwendet, d. h. die Bezirksebene wird der Kreisebene untergeordnet.

gen Sakskoburgotski (2001-2005) und Stanishev (2005-2009) wurde die Einführung regionaler Selbstverwaltungen mit begrenzten Kompetenzen diskutiert, aber nicht in Gesetzesvorschlägen konkretisiert (Djildjov 2002; Brusis i. E.). In Lettland existierten bis 2009 regionale Räte, die aus den Bürgermeistern der zur Region (*rajon*) gehörenden Städte und Gemeinde zusammengesetzt waren (King et al. 2004). Im Dezember 2008 beschloss das lettische Parlament eine Gebietsreform, die die Regionen auflöste und stattdessen die bis dahin existierenden 530 kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften in 109 größere Körperschaften (*novadi*) und neun Städte mit nationalem Status (*republikas pilsētas*) integrierte⁷. Litauen plante im Jahr 2008 Reformen, die auf eine Verringerung der Zahl der regionalen Gebietskörperschaften und die Direktwahl der Bürgermeister zielten⁸.

3.2 Exekutive und Vertretungsorgan

Von den fünf Ländern mit regionalen Selbstverwaltungsorganen realisierte nur die Slowakische Republik ein ‚präsidentielles‘, südeuropäisches Modell des Regierens auf regionaler Ebene, in dem neben dem regionalen Vertretungsorgan (*zastupiteľstvo*) auch der Kreisvorsitzende (*predseda kraja*) direkt gewählt wird und die Exekutive allein leitet. In Polen, Rumänien, Tschechien und Ungarn werden die Leiter der regionalen Gebietskörperschaften⁹ vom Vertretungsorgan gewählt. Elemente eines ‚parlamentarischen‘ Modells existieren vor allem in Polen und Tschechien, wo die Leiter der Exekutiven durch kollektive Führungsgremien (*zarząd województwa/powiatu, rada kraja*) unterstützt werden. Diese institutionelle Konfiguration entspricht in Tschechien der nordeuropäischen Magistratsverfassung auf kommunaler Ebene mit indirekt gewählten Bürgermeistern, während polnische Bürgermeister direkt gewählt werden.

⁷ <http://www.rapl.gov.lv/pub/index.php?lang=eng>, abgerufen am 30.11.2009.

⁸ <http://www.vrm.lt/index.php?id=563&lang=2>, abgerufen am 12.12.2009.

⁹ Marszałek województwa/przewodnicząc powiatu, președintele județean, hejtman kraja, megyei közgyűlés elnöke.

Tabelle 2: Struktur der regionalen Ebene in Mittel- und Osteuropa

<i>Land</i>	<i>NUTS-2-Regionen</i>	<i>Regionale Gebietskörperschaften (GK)</i>	<i>Durchschn. Einwohnerzahl pro GK</i>	<i>Durchschn. Fläche pro GK (km²)</i>
Bulgarien	6	28 oblastite	272 866	3 964
Estland	1	15 maakonnad	89 396	3 019
Lettland	1	109 novadi	20 834	593
Litauen	1	10 apskritys	336 636	6 530
Polen	16	16 wójewództwo, 314 powiaty	2 382 228 121 387	19 543 996
Rumänien	8	41 judete	525 088	5 814
Slowakei	4	8 kraj	675 125	6 129
Slowenien	2	58 upravne enote	34 660	350
Tschechien	8	14 kraje	741 509	5 633
Ungarn	7	19 megyék	528 705	4 896

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Basis von: EUI 2008, Eurostat 2008.

3.3 Kompetenzen

In keinem der fünf Länder mit regionalen Selbstverwaltungskörperschaften besitzen diese eigene Gesetzgebungskompetenzen¹⁰. Vielmehr dürfen die Selbstverwaltungsorgane nur im Rahmen der nationalen Gesetze eigene rechtliche Regelungen beschließen und erlassen. Ein detaillierter Vergleich der regionalen Kompetenzen ist zwar notorisch schwierig, aber man kann allgemein feststellen, dass die regionalen Selbstverwaltungen eigene Kompetenzen im Bereich der Wirtschafts- und Regionalentwicklung, der Bildungs- und Sozialpolitik sowie im Umweltschutz und Verkehrswesen haben (EUI 2008). Darüber hinaus üben die regionalen Gebietskörperschaften Kompetenzen im Auftrag der zentralstaatlichen Ministerial- und Verwaltungsebene aus. Soweit es sich um solche Aufgaben im *übertragenen Wirkungskreis* handelt, unterliegen die Gebietskörperschaften der Fachaufsicht der zuständigen Ministerien. Für Aufgaben, die die regiona-

¹⁰ Die tschechische Verfassung berechtigt die Kreise zu eigenen Gesetzesinitiativen. In der ersten Legislaturperiode nach Gründung der Kreise (2002-2005) brachten diese 29 Gesetzesentwürfe in die Abgeordnetenkammer ein (Weiss 2006: 302 ff.).

len Selbstverwaltungen im *eigenen Wirkungskreis* erfüllen, überprüft die zentralstaatliche Ebene dagegen nur die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsakte.

Eine vergleichende Klassifizierung regionaler Autorität in 42 Ländern attestierte den regionalen Gebietskörperschaften in MOE zwar ein wachsendes, aber vergleichsweise geringes Autonomieniveau (Marks et al. 2008). Rumänien und Ungarn sind die MOE-Staaten, die nach dieser Studie im Jahr 2006 über regionale Gebietskörperschaften mit besonders großer institutioneller Unabhängigkeit, umfangreicheren eigenen Politikkompetenzen und direkt gewählten Versammlungen verfügten. Ihr „Index regionaler Autorität“ entsprach damit etwa dem Niveau von Griechenland oder Dänemark, während größere unitarische Staaten wie Frankreich höhere Indexwerte erreichten¹¹.

3.4 Finanzautonomie

Ein wichtiges Merkmal regionaler Autonomie ist die Kontrolle über finanzielle Mittel. Die regionalen Selbstverwaltungskörperschaften in MOE besitzen keine eigene Steuerhoheit, sondern partizipieren an den zentralstaatlichen Steuereinnahmen und finanzieren sich durch Transfers aus dem zentralstaatlichen Haushalt. In Tschechien z. B. erhalten die Kreise 8,9% der Einnahmen aus der Umsatz-, Einkommens- und Unternehmenssteuer (MF 2008: 210). Die zentralstaatliche Exekutive bzw. das Haushaltsgesetz bestimmen den Einnahmeanteil, der an die regionale Ebene fließt.

Nach Angaben des Statistischen Amtes der EU (Eurostat) rangierten die Ausgaben der subnationalen Gebietskörperschaften im Jahr 2008 zwischen 5,5 (Slowakei) und 14,1% (Polen) des Bruttoinlandsproduktes (vgl. Tabelle 2). Neben der Slowakei gehören Bulgarien und Slowenien zu den Ländern, in denen der Anteil der subnationalen Ebene an den gesamten öffentlichen Ausgaben und Einnahmen besonders gering ausfällt (vgl. Tabelle 3). Bulgariens Kommunen etwa dürfen erst seit einer Verfassungsänderung im Februar 2007 die Sätze kommunaler Steuern sowie die Arten und Sätze kommunaler Gebühren selbst festlegen (Brusis i. E.). Die Baltischen Staaten weisen demgegenüber trotz fehlender regionaler Selbstverwaltungen vergleichsweise hohe subnationale Einnahmen und Ausgaben auf. Mit Ausnahme von Ungarn wuchsen die Einnahmen- und Ausgabenanteile der subnationalen Ebene seit 1997 in allen MOE-Ländern.

¹¹ Dänemark und Griechenland erhalten deshalb ungefähr gleiche Werte, weil der Index die in Dänemark erheblich größere regionale fiskalische Autonomie im Vergleich zur institutionellen Autonomie nur gering gewichtet. Zudem definiert das zu Grunde liegende Konzept Regionen als Gebiete mit mehr als 150.000 Einwohnern, was dazu führt, dass Polens Kreise nicht berücksichtigt werden und sein regionales Autonomieniveau deshalb geringer erscheint als in Rumänien.

Allerdings sind die Eurostat-Angaben leider insofern nicht besonders aussagekräftig, weil sie nicht zwischen der lokalen und der regionalen Ebene unterscheiden und keine Informationen dazu liefern, inwieweit die Gebietskörperschaften über die ihnen fiskalisch zugerechneten Einnahmen und Ausgaben auch frei verfügen können. Insgesamt kann man aus den Daten aber schließen, dass die subnationalen Gebietskörperschaften bisher nur eine geringe fiskalische Autonomie besitzen.

Tabelle 3: Subnationale Ausgaben in % des BIP

	1997	2000	2005	2007	2008
Bulgarien		7,6	6,6	7,2	7,6
Tschechien	9,9	9,6	11,8	11,2	11,4
Estland	10,1	8,5	9,5	9,7	11
Ungarn	12,2	11,8	12,9	11,7	11,4
Lettland	9,1	9,7	9,5	10,7	11,9
Litauen		9,1	8,1	8,3	9,4
Polen	10,3	13,4	13,2	13,3	14,1
Rumänien	4,3	4,4	7,1	9,6	9,8
Slowakei	4,7	2,7	6,7	6,1	5,5
Slowenien	7,8	8,4	8,6	8,4	9

Quelle:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/main_tables, besucht am 7.12.2009.

Tabelle 4: Subnationale Einnahmen in % der gesamten öffentlichen Einnahmen

	1997	2000	2005	2007	2008
Bulgarien		17,7	15,0	17,2	18,5
Tschechien	23,3	24,0	28,5	27,8	27,9
Estland	25,1	22,4	25,9	24,8	28,0
Ungarn	27,9	26,3	29,4	25,8	25,5
Lettland	25,7	27,2	26,5	28,2	30,8
Litauen		25,2	24,5	23,7	26,7
Polen	22,2	34,0	33,2	33,2	35,2
Rumänien	14,3	13,7	21,8	27,8	27,1
Slowakei	7,7	7,5	19,1	18,4	16,6
Slowenien	19,2	19,7	19,6	19,6	19,9

Quelle:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/main_tables, besucht am 7.12.2009.

Eine detailliertere Analyse der regionalen im Verhältnis zur kommunalen Ebene ist auf Daten der nationalen Finanzministerien angewiesen. Demnach hatten etwa Polens Gemeinden, Kreise, Städte mit Kreis-Status und Voivodschaften im Jahr 2008 Einnahmen in Höhe von etwa 143 Milliarden Zloty, die zu 56,4% eigene Einnahmen, vor allem aus der Einkommens- und Unternehmenssteuer, darstellten (Rada Ministrów 2009). 43,7 und 34,7% der Einnahmen entfielen auf die Gemeinden und Städte mit Kreis-Status, während die Kreise und die Voivodschaften 12,7 und 8,9% erhielten. Seit 2003 erhalten die Voivodschaften 15,9% des Unternehmenssteuer-Aufkommens (Yoder 2007); im Jahr 2008 stellten diese Unternehmenssteuereinnahmen die wichtigste Einnahmequelle für die Voivodschaften dar (Rada Ministrów 2009, 127). Die Städte mit Kreis-Status, Kreise und Gemeinden finanzierten ihre Tätigkeit dagegen primär aus Einkommenssteuer-Einnahmen und allgemeinen Zuweisungen.

Im Zuge der EU-Beitrittsvorbereitung haben die MOE-Staaten statistische und Planungsregionen geschaffen, die mit den NUTS-Ebenen der EU-Mitgliedstaaten übereinstimmen (vgl. Tabelle 2). Nur Polen, das größte MOE-Land, besitzt mit den 16 neuen Voivodschaften politisch-administrative Regionen, die der *NUTS*-2-Ebene größtmäßig entsprechen. Die Baltischen Staaten, Bulgarien, Rumänien, die Slowakei, Ungarn und Tschechien haben Verwal-

tungsregionen, die wesentlich kleiner sind und den Ebenen *NUTS-3* bzw. *NUTS-4* entsprechen.

Alle Länder haben auch Institutionen auf der *NUTS-2*-Ebene aufgebaut, die als „Partner“ in der Verwaltung der EU-Strukturfonds fungieren sollen (Marcou 2002). So hat die tschechische Regierung acht *NUTS-2*-kompatible „Kohäsionsregionen“ mit entsprechenden Ausschüssen eingerichtet, die aus gewählten Delegierten der Bezirksversammlungen bestehen. Bulgarien gründete regionale Entwicklungsräte, die allerdings nur eine beratende Funktion bei der Erstellung von regionalen Entwicklungsplänen haben und von Ministeriumsvertretern sowie Bezirksverwaltungsleitern dominiert werden.

In den ersten Jahren nach dem EU-Beitritt hatten diese neuen Institutionen jedoch keine eigenständige Bedeutung, da die EU-Kommission die acht im Jahr 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten aufgrund offensichtlicher Kapazitätsdefizite der regionalen Verwaltungen dazu verpflichtete, die Förderprogramme zentralisiert zu verwalten. Erst mit der Haushaltsperiode 2007-2013 erhielten die Gremien auf der *NUTS-2*-Ebene Funktionen im Rahmen der Strukturfonds-Implementation.

4 Effekte

4.1 Vertikale Gewaltenteilung und horizontale Integration

Ein wichtiges Ziel der Regionalisierung besteht darin, die hierarchisch segmentierten Strukturen, die die MOE-Länder lange Zeit prägten, zu öffnen und die vertikale wie horizontale Koordination des Verwaltungshandelns zu verbessern. In einer vergleichenden Perspektive reflektiert die strikt hierarchische und legalistische Verwaltungsorganisation der MOE-Länder ihre in der vorsozialistischen Zeit wurzelnde kontinentaleuropäische Verwaltungs- und Rechtskultur. Die staatssozialistischen Regime ignorierten zwar grundlegende rechtsstaatliche Prinzipien wie etwa die Kontrolle des Verwaltungshandelns durch unabhängige Gerichte, zugleich nutzten und stärkten sie die hierarchisch-legalistische Organisation der Verwaltung, indem sie zwischen der Partei als politischem Machtzentrum und dem ihr untergeordneten, auf eine ausführende Rolle beschränkten Staatsapparat trennten (Dimitrov et al. 2006). In der postsozialistischen Phase dienten segmentierte Strukturen und Ressortdenken auch dazu, das Verwaltungspersonal und seine Handlungsspielräume gegen eine (als Bedrohung perzipierte) Politisierung zu schützen. Die Gründung direkt gewählter regionaler Vertretungskörperschaften sollte – so die Erwartung der Reformer – stärker horizontal integrierte Formen der Problembearbeitung und Politikformulierung fördern.

Zum einen dadurch, dass die neuen Regionen Koordinierungsfunktionen zwischen lokaler und zentraler Ebene sowie zwischen Staats- und Selbstverwaltung übernahmen. Zum anderen war auch damit zu rechnen, dass die entstehenden regionalen politischen Akteure im politischen Wettbewerb Anreize erhalten, regionale Interessen und Perspektiven zu entwickeln.

Diese Erwartungen konnten die neuen regionalen Gebietskörperschaften bisher nur teilweise erfüllen. Obwohl man vermuten könnte, dass die Integration von Staats- und Selbstverwaltung auf lokaler und regionaler Ebene in Tschechien auch integrierte Problemlösungen unterstützen sollte, stellte ein Bericht des tschechischen Innenministeriums sechs Jahre nach Einführung der Kreise fest, dass

„die Staatsorgane und die Selbstverwaltungsorgane isolierte Entscheidungen zur Mehrheit der Fragen treffen. Der Staat ist verpflichtet, die Selbstverwaltungen bei der Lösung der sie betreffenden Fragen zu konsultieren, aber das Gesetz schreibt keine bestimmte Form für diese Konsultationen vor. Die Staats- und Selbstverwaltungsorgane haben nur begrenzte, gesetzlich definierte wechselseitige Informationspflichten. (...) Es wäre angemessener, wenn die Selbstverwaltungsorgane die Staatsverwaltung viel mehr konsultieren würden, z. B. zu den mit ihrer Investitionstätigkeit verbundenen Problemen.“ (Matula 2006: 138)

Aus Sicht des Ministeriums fehlte es der Staatsverwaltung zudem an Möglichkeiten zur Kontrolle der Kommunen im übertragenen Wirkungskreis (Matula 2006: 139). Um die Kompetenzen zu klären und Verantwortlichkeiten eindeutig zuzuweisen, schlug der Bericht vor, die übertragenen Aufgaben entweder in eigene Aufgaben der Kommunen umzuwandeln oder sie durch dezentrierte staatliche Behörden unmittelbar ausüben zu lassen.

In Tschechien unterliegen kommunale Selbstverwaltungskörperschaften der Rechtsaufsicht der Kreisämter und des Innenministeriums. Da das Verfassungsprinzip der kommunalen Selbstverwaltung eine Unterordnung der kommunalen unter die regionalen Selbstverwaltungskörperschaften ausschließt, können die Kreisämter die Rechtmäßigkeit kommunaler Rechts- und Verwaltungsakte nur überprüfen und beim Innenministerium ihre Suspendierung beantragen. Nur die Kreisgerichte und das Verfassungsgericht dürfen jedoch auf Antrag des Innenministeriums Verwaltungs- und Rechtsakte der Kommunen aufheben. In den Jahren 2003/04 kam es zu 24 Gerichtsverfahren, während die etwa 6250 Kommunen pro Jahr etwa 5-6000 neue Rechtsakte erließen (Ministerstvo vnitra 2005: 52). In den meisten Fällen änderten die Kommunen die vom Innenministerium beanstandeten Rechtsakte vor der Eröffnung eines Gerichtsverfahrens. Die Koexistenz von Kreisämtern und Innenministerium als Aufsichtsorganen verursachte jedoch Koordinationsprobleme. Zudem kritisierten die Kommunen und

Experten, dass die Aufsichtsfunktionen der Kreisämter das Verfassungsprinzip der Gleichrangigkeit von lokaler und regionaler Selbstverwaltung verletze. Im Jahr 2006 schränkte deshalb das tschechische Parlament die Aufsichtsfunktion der Kreisämter auf kommunale Aktivitäten im übertragenen Wirkungskreis ein.

Die Abgrenzung zwischen übertragenen und eigenen Kompetenzen der Selbstverwaltungskörperschaften ist Ausdruck des Dualismus von Staats- und Selbstverwaltung, der sich auf das habsburgische Reichsgemeindegesezt von 1862 und die Anfänge kommunaler Selbstverwaltung in den böhmischen Ländern zurückverfolgen lässt (Illner 1998; Schelle 2002). Während etwa die Erstellung von Raumplanungs- und Verkehrswegekonzepten zu den eigenen Kompetenzen der tschechischen Kreise gehört, zählen der Naturschutz und die Luftreinhaltung zu den übertragenen Kompetenzen. Im übertragenen Wirkungskreis handelnde Gebietskörperschaften müssen neben den Gesetzen auch Rechtsvorschriften der Exekutive beachten und sind damit den jeweilig zuständigen Fachministerien untergeordnet.

Die tschechische Verfassung von 1992 enthält keine Definition lokaler oder regionaler Selbstverwaltung, und auch das Gesetz über die lokalen Selbstverwaltungskörperschaften sowie das Gesetz über die Kreis-Selbstverwaltungen listen nur die eigenen Kompetenzen der Gebietskörperschaften auf, ohne dass diese Zuständigkeiten ein kohärentes Ganzes ergäben. Im Jahr 2000 übertrugen die Gesetze zur Gründung der Kreise Kompetenzen von den zuvor existierenden Bezirksämtern der Staatsverwaltung auf die Kreis- und kommunalen Selbstverwaltungen, behielten jedoch die Klassifizierung übertragener Kompetenzen vielfach bei, statt diese in eigene Kompetenzen umzuwandeln (Vedral 2006: 45). Das Gesetz über die Kreise (Nr. 129/2000) berechnigte die Kreis-Selbstverwaltungen zunächst nur, allgemein verbindliche Verordnungen zu Raumordnungsplänen zu erlassen und überließ die weitere Ausgestaltung dieser Rechtsetzungskompetenz sektorspezifischen Gesetzen. Bis 2005 erteilte das tschechische Parlament jedoch nur im Abfallwirtschaftsgesezt (Nr. 135/2001) den Kreisen eine entsprechende Rechtsetzungskompetenz (Grospič 2005: 6). Diese Zurückhaltung gegenüber einer weitergehenden Dezentralisierung lässt sich mit den Eigeninteressen der Prager Fachministerien, mit der fortbestehenden starken Fragmentierung lokaler Gebietskörperschaften und mit der schwachen politischen Unterstützung von Dezentralisierungsmaßnahmen erklären.

Auch das tschechische Verfassungsgericht unterstützte eine zentralisierende Interpretation der Kompetenzausübung, als es bereits 1998 entschied, dass die Regelungskompetenzen des Staates auch die eigenen Kompetenzen der lokalen Selbstverwaltungen betreffen, da die Verfassung den Gehalt der lokalen Selbstverwaltung nicht weiter definiere und da Fragen der Selbstverwaltung nicht voll-

ständig von Fragen der Staatsverwaltung trennbar seien (Vedral 2006: 32). In einer weiteren Entscheidung aus dem Jahr 2003 erklärte das Gericht:

„Das in der Verfassung allgemein erwähnte Recht auf Selbstverwaltung darf sicherlich nicht durch die Legislative ausgehöhlt werden, es ist aber gewiss, dass die Legislative einen breiten Ermessensspielraum hat, Angelegenheiten zu bestimmen, die am besten auf der lokalen oder regionalen Ebene ohne Eingriffe der Zentralregierung geregelt werden können“ (Entscheidung Nr. 18/03, zitiert in Vedral 2006: 32).

Die Kreisämter forderten dagegen die Umwandlung übertragener in eigene Kompetenzen und deren Erweiterung im Bereich des Schulwesens (z. B. die Ernennung und Abberufung von Schulleitern oder die Finanzierung von Schulen), bei der Förderung von gemeinnützigen Organisationen, im Umweltschutz, Gesundheitswesen, Verkehrswesen und in der Wohnungsbauförderung (Grospič 2005: 17). Vor dem Hintergrund dieser Debatte erarbeitete das Innenministerium Vorschläge zur Umwandlung übertragener in eigene Kompetenzen. Die von Mirek Topolánek geführte Koalitionsregierung (2007-2009) entschloss sich jedoch, eine weitere Übertragung von Kompetenzen an die Kreise zu beenden¹².

Eine Umfrage unter kommunalen Repräsentanten aus dem Jahr 2005 bestätigt zwar, dass diese ebenso wie die regionalen Selbstverwaltungen für eine Stärkung ihrer Autonomie eintreten (Bryson et al. 2009: 708). Die befragten tschechischen Kommunalpolitiker kritisierten auch in signifikant höherem Maße als die ebenfalls befragten slowakischen Kommunalvertreter die unzureichende Finanzierung übertragener Aufgaben der Staatsverwaltung. Um die Finanzierung zu verbessern, präferierten sie aber die Erhöhung kommunaler Anteile an zentral erhobenen Steuern gegenüber der Einführung substanzieller eigener Steuern wie etwa einer Vermögenssteuer. Für den tschechischen Fall zeigt diese Studie somit an, dass kommunale Repräsentanten die Abhängigkeit von zentral kontrollierten Steuern eher in Kauf nehmen als die politischen und administrativen Kosten der Erhebung eigener Steuern.

Die Erwartungen im Hinblick auf eine zentrale Finanzierung und die zuvor skizzierten Debatten über die Rechtsaufsicht sowie zur Abgrenzung von übertragenem und eigenem Wirkungsbereich lassen erkennen, dass aus Sicht der Kommunen die Staatsverwaltung und die Zentralregierung noch immer viel relevanter als die Kreise sind – sowohl als Partner wie auch als Akteure, die kommunale Selbstverwaltungsrechte einschränken können. Die Kreise erscheinen demge-

¹² Vgl. die Regierungserklärung vom 9.1.2007, <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2007-cr/mirek-topolaneck-2/prehled-ministru-24440/>, abgerufen am 20.12.09.

genüber ebenso wenig als Konkurrenz wie als wirksame Stärkung kommunaler Selbstverwaltung.

4.2 *Multilevel Governance?*

Mit dem Beitritt zur EU wurden die neuen Mitgliedstaaten in ein Mehrebenensystem integriert, das die Wahrnehmungshorizonte und politischen Handlungsräume der innerstaatlichen Akteure um eine europäische Dimension erweitert. Regionale und kommunale Gebietskörperschaften haben nun einerseits die Möglichkeit, über den direkten Kontakt zu den EU-Institutionen ihre Verhandlungsposition gegenüber der nationalen Regierung zu stärken. Außerdem ergeben sich neue Möglichkeiten zur Kooperation mit den Gebietskörperschaften anderer EU-Mitgliedstaaten. Andererseits sind die subnationalen Gebietskörperschaften über den Ausschuss der Regionen an der gemeinschaftlichen Rechtsetzung beteiligt und sie nehmen als „Partner“ der nationalen Regierungen an der Umsetzung der EU-Kohäsionspolitik teil.

4.2.1 Politikformulierung

Die meisten regionalen Selbstverwaltungskörperschaften, Großstädte und kommunalen Interessenverbände der MOE-Staaten haben inzwischen Büros in Brüssel eröffnet und ihre Vertreter nehmen am Ausschuss der Regionen teil (Scherpereel 2007). Zugleich haben die kommunalen Interessenverbände ihre Position als legitime Verhandlungspartner der nationalen Regierungen institutionalisiert. In Bulgarien z. B. vereinbarten die Regierungen seit 2001 regelmäßig ein Kooperations- und Aktionsprogramm mit der Nationalen Vereinigung der Kommunen Bulgariens (NSORB). Die NSORB, der analoge Verband der Städte und Gemeinden in Tschechien (SMO) und andere kommunalen Interessenverbände in MOE haben zwar keinen öffentlich-rechtlichen Status und basieren auf freiwilliger Mitgliedschaft. Dennoch vertreten etwa der NSORB alle 265 bulgarischen Kommunen und der SMO ungefähr 40%, darunter aber alle größeren tschechischen Kommunen (Stand 2007).

Überdies besitzen kommunale und regionale politische Repräsentanten vielfach auch Abgeordnetenmandate in den nationalen Parlamenten, die ihnen einen weiteren Kanal der regionalen Interessenrepräsentation eröffnen. Leider existieren zum Ausmaß dieser aus dem politischen System Frankreichs bekannten Praxis des *cumul des mandats* (siehe Kuhlmann in diesem Band) bisher keine dem Autoren bekannten empirischen Studien. Nach Angaben des SMO hatten Anfang

2007 aber mehr als die Hälfte der 200 Mitglieder der tschechischen Abgeordnetenkammer Erfahrungen oder parallele Funktionen auf der kommunalen Ebene¹³. Der Senat, die Zweite Kammer des tschechischen Parlaments, bot kommunalen Repräsentanten beispielsweise im November 2005 und März 2006 ein Forum zur Diskussion mit dem Finanzministerium über die Haushaltstransfers an die Kommunen. Zudem scheinen Kommunalpolitiker in zunehmendem Maße selbst Mandate im Senat zu übernehmen (Pavlíček 2006)¹⁴.

Arbeiten zur Auswirkung der Regionalisierung auf das tschechische Parteiensystem beobachteten, wie die liberal-konservative Demokratische Bürgerpartei (ODS) ihre ablehnende Haltung gegenüber regionaler Selbstverwaltung aufgab, nachdem ihre Kandidaten in den meisten Kreisen die Wahlen gewonnen hatten (Baun/Marek 2006). Um in regionalen Wahlkämpfen für ihre Positionen zu mobilisieren, sind politische Parteien wie die ODS gezwungen, ihren Regionalpolitikern in der eigenen Parteiorganisation Status und Sichtbarkeit zu ermöglichen (Weiss 2006: 305 f). Die Herausbildung korporatistischer Strukturen in der funktionalen Interessenvertretung und die Mitwirkung der subnationalen Ebenen in der territorialen Interessenvertretung darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Kapazitäten der Gebietskörperschaften zur Beeinflussung von EU-Politiken vorerst begrenzt sind und die subnationale Ebene in größerem Maße als die nationalen Parlamente auf die Kooperationsbereitschaft der nationalen Exekutive angewiesen bleibt.

4.2.2 Politikimplementations

Die Kohäsionspolitik der EU stellt ein prototypisches Politikfeld für die entstehende *multi level governance* in den MOE-Ländern dar, da seit 2007 auch die Regionen der acht im Jahr 2004 beigetretenen MOE-Staaten als Partner an der Kohäsionspolitik teilnehmen. Mit der Einführung von 16 Regionalen Operationalen Programmen können die polnischen Voivodschaften für diesen Zeitraum über etwa 30-40% der Strukturfondsmittel selbst bestimmen. In Tschechien und Ungarn kontrollieren die regionalen Gebietskörperschaften etwa 30 bzw. 20% der Mittel im Rahmen der regionalisierten Programmplanung und -implementation (Bruszt 2008). Zur Umsetzung der Kohäsionspolitik entstanden neben den zur Programmplanung und -implementation notwendigen Institutio-

¹³ Interview mit einem SMO-Mitarbeiter, Prag 4.1.2007.

¹⁴ Der tschechische Senat besteht aus 81 Senatoren, deren Wahlbezirke insofern nicht den Kreisen entsprechen, als die Senatoren in 81 Einpersonen-Wahlbezirken nach dem Mehrheitswahlrecht direkt gewählt werden. Auch die Wahlverfahren und Wahlkreiszuschnitte für die Zweiten Kammern in Polen und Rumänien korrespondieren nicht den regionalen Gliederungen.

nen auf *NUTS-2*-Ebene auch zivilgesellschaftliche Organisationen, ökonomische Interessenverbände und Entwicklungsagenturen auf regionaler Ebene.

In den 2007 aufgenommenen neuen Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien spielten subnationale Gebietskörperschaften aber zunächst nur eine marginale Rolle in der Kohäsionspolitik, wie sich an den Veränderungen des bulgarischen Regionalentwicklungsgesetzes exemplarisch zeigen lässt (Brusis i. E.). Bulgariens erstes Regionalentwicklungsgesetz von 1999 hatte regionale Entwicklungsräte auf der Ebene der 28 Bezirke vorgesehen, an denen Bürgermeister und Ratsmitglieder den Bezirksverwaltungsleiter (*oblasten upravitel*) bei der Erstellung von Bezirksentwicklungsplänen unterstützen sollten. Diese Pläne sollten die Basis eines vom Regionalentwicklungsministerium (MRRB) verfassten und vom Ministerrat zu billigenden Nationalen Regionalen Entwicklungsplan bilden.

Im Gegensatz dazu beschränkte das neue Regionalentwicklungsgesetz aus dem Jahr 2004 die Bezirksentwicklungsräte darauf, Strategien zu erarbeiten, die die zuvor von der Regierung beschlossene Nationale Regionalentwicklungsstrategie beachten mussten. Während das erste Gesetz einen landesweiten Regionalentwicklungsrat unter Beteiligung des Kommunalverbandes (NSORB) auf Kabinettsebene eingeführt hatte, stufte das neue Gesetz dieses Gremium zu einem „Partnerschaftsbeirat“ beim MRRB herab. Das MRRB und das Finanzministerium übernahmen sämtliche Planungs- und Programmierungsaufgaben. Im Mai 2008 änderte das bulgarische Parlament das Regionalentwicklungsgesetz erneut, um das MRRB mit der Implementation der Regionalentwicklungspolitik zu beauftragen – eine Änderung, die als Verstoß gegen Art. 142 der bulgarischen Verfassung interpretiert werden kann, der die Kompetenz für Regionalpolitik den Bezirken zuweist¹⁵. Außerdem löste der Gesetzgeber die dezentrierten MRRB-Einheiten auf, die zuvor – mit dem Ziel einer horizontalen Verwaltungsintegration – in die allgemeine Bezirksverwaltung eingefügt worden waren.

Diese schrittweise Rezentralisierung ist zum einen vor dem Hintergrund schwacher lokaler Verwaltungskapazitäten und der Anti-Korruptionsmaßnahmen zu sehen, die Bulgariens Regierungen auf Druck der EU ergriffen. Zum anderen illustriert sie, dass die Europäisierung der Regionalpolitik die Bemühungen zur Regionalisierung dieses Politikfeldes auch unterlaufen konnte.

¹⁵ Interview mit einem Experten des Ministerrats, Sofia, 1.6.2006.

5 Fazit

Der vorliegende Beitrag hat die funktionalen Erfordernisse einer effizienten territorialen Verwaltungsorganisation und die Gelegenheitsstruktur des EU-Systems als wichtigste Antriebskräfte von Regionalisierungsprozessen identifiziert. Regierungen, Verwaltungsexperten, an Dezentralisierung interessierte Parteien und kommunale Vertreter entwickelten in diesem Kontext Projekte zur Reform der mittleren Verwaltungsebene. In Abhängigkeit von den nationalen Rahmenbedingungen und Akteurskonstellationen entstanden daraus unterschiedlich weitreichende Reformen und spezifische institutionelle Arrangements.

Regionale Identitäten mobilisierten und artikulierten vor allem die Parteien der magyarischen Minderheiten in Rumänien und der Slowakei mit ihren ethno-regionalen Autonomiekonzepten. In den anderen Ländern blieben regionalistische Parteien eher Randerscheinungen, und Parteien mit einer regional geprägten Wählerschaft formulierten keine regionalspezifische Agenda. Diese politische Konstellation resultierte aus den staatlichen Zerfalls- und Neugründungsprozessen der 1990er Jahre, die die innerstaatliche ethnoregionale Diversität stark verringerten. Infolgedessen fielen regionalistische politische Akteure als Protagonisten dezentralisierender Reformen weitgehend aus oder wurden durch die *securitization* der Regionalisierung als Frage territorialer Integrität in ihrem Legitimitätsanspruch erschüttert. Aufgrund der Schwäche parteipolitischer Akteure prägten Verwaltungsexperten und kommunale Interessenvertreter in den meisten Ländern und über längere Zeiträume die Debatten über Regionalisierung und Dezentralisierung. Mit diesen Akteuren waren inkrementelle Reformprozesse und eine Dominanz funktionaler Effizienzargumente gegenüber demokratiepolitischen Argumenten vorgezeichnet.

Trotzdem wuchsen die Anteile der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften am Bruttoinlandsprodukt und am gesamten öffentlichen Haushalt in den meisten MOE-Ländern in den letzten Jahren. Zahlreiche Länder realisierten Reformen, die die Kooperation und Fusion von Kommunen fördern sollten, um eine effektivere Aufgabenwahrnehmung sowie die Dezentralisierung weiterer Aufgaben zu ermöglichen. Alle Länder gründeten neue regionale Institutionen zur Mitwirkung an der Verwaltung der EU-Strukturfonds.

Zunächst stellen diese Institutionen jedoch nur artifizielle Konstrukte ohne Verankerung in regionalen Akteurkonstellationen und *policy communities* dar (Sturm/Dieringer 2005). Die bulgarischen und tschechischen Beispiele deuten auf eine Persistenz zentralistischer Politikmuster und Sichtweisen hin. Die Erfahrungen mit den institutionellen Arrangements der Kohäsionspolitik in den alten Mitgliedstaaten lassen zwar vermuten, dass sich die neugeschaffenen Gremien

und Regionalgliederungen mittelfristig institutionell verfestigen werden (Bruszt 2008). Aber ob die in ihnen angelegten Potentiale nicht-hierarchischer Governance realisiert werden, hängt von den identitären und gesellschaftlichen Ressourcen endogener oder autochtoner regionaler Akteure ab, die in vielen MOE-Ländern gegenwärtig begrenzt sind.

Literatur

- Baldersheim, H./Illner, M./Offerdal, A./Rose, L./Swianiewicz, P. 1996: *Local Democracy and the Processes of Transformation in East-Central Europe*. Boulder.
- Baldersheim, H./Illner, M./Wollmann, H. (Hrsg.) 2003: *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Opladen.
- Baun, M./Marek, D. 2006: Regional Policy and Decentralization in the Czech Republic. In: *Regional and Federal Studies* 16 (4), 409-428.
- Brusis, M., i. E.: Accommodating European Membership: The Regional Level in Bulgaria. In: Scully, R./Wyn Jones, R. (Hrsg.), *Europe, Regions and European Regionalism*. Houndmills Basingstoke.
- Brusis, M. 2005: The Instrumental Use of EU Conditionality: Regionalization in the Czech Republic and Slovakia. In: *East European Politics and Societies* 19 (2), 291-316.
- Bruszt, L. 2008: Multi-level Governance – the Eastern Versions: Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States. In: *Regional and Federal Studies* 18 (5), 607-627.
- Bullmann, U. (Hrsg.) 1994: *Die Politik der dritten Ebene. Regionen im Europa der Union*. Baden-Baden.
- Bryson, P. J./Smith, S. M./Cornia, G. C. 2009: A Survey of Perspectives on Intergovernmental Relations: A Comparative Analysis of the Czech and Slovak Republics: In: *Europe-Asia Studies* 61 (4), 685-709.
- Caramani, D. 2003: State Administration and Regional Construction in Central Europe: A Comparative-Historical Perspective. In: Keating, M.I./Hughes, J. (Hrsg.): *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration*. Brussels, 21-50.
- Dieringer, J. 2005: Demokratisierung, Ökonomisierung und Europäisierung: Dezentralisierungsprozesse in Ostmitteleuropa. In: *Südosteuropa* 53 (4), 483-499.
- Dimitrov, V./Goetz, K. H./Wollmann, H. 2006: *Governing after Communism: Institutions and Policymaking*. Lanham.
- Djildjov, A. 2002: Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in Bulgaria. In: Péteri, G. (Hrsg.): *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*. Budapest, 75-92.
- EUI 2008: *Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities*, Florence: European University Institute.
- Gozelak, G. 1996: *The Regional Dimension of Transformation in Central Europe*. London.

- Grotz, F. 2007: Europäisierung und nationale Staatsorganisation. Institutionenpolitik in föderalen und unitarischen EU-Staaten. Baden-Baden.
- Grospič, J. 2005: Krajská samospráva v územní reformě veřejné správy. In: Právník 144 (1), 1-28.
- Hughes, J./Sasse, G./Gordon, C. 2004: Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe. The Myth of Conditionality. Houndmills, Basingstoke.
- Illner, M. 2003: The Czech Republic 1990-2001. Successful Reform at the Municipal Level and a Difficult Birth of the Intermediary Government. In: Baldersheim, H./Illner, M./Wollmann, H. (Hrsg.): Local Democracy in Post-Communist Europe. Opladen, 61-90.
- Illner, M. 1998: Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe? In: Kimball, J. D. (Hrsg.): The Transfer of Power. Decentralization in Central and Eastern Europe. Budapest, 7-42.
- King, G. J./Vanags, E./Vilka, I./McNabb, D. E. 2004: Local Government Reforms in Latvia, 1990-2003: Transition to a Democratic Society. In: Public Administration 82 (4), 931-950.
- Koudelka, Z. 2001: Obce a kraje. Praha.
- Krätke, S./Heeg, S./Stein, R. 1997: Regionen im Umbruch. Probleme der Regionalentwicklung an den Grenzen zwischen „Ost“ und „West“. Frankfurt/New York.
- Marcou, G. (Hrsg.) 2002: Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective. Budapest.
- Marks, G./Hooghe, L./Schakel, A. H. 2008: Patterns of Regional Authority. In: Regional and Federal Studies 18 (2-3), 167-181.
- Matula, M. 2006: Funkce státu a koncepce decentralizace. In: Právník 145 (2), 137-147.
- MF 2008: Návrh státního závěrečného účtu České Republiky za rok 2006, Ministerstvo financí, Praha, http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/statni_zav_ucet.html, abgerufen 20.12.2009.
- MRRB 2005: Strategia za decentralizacia v Bulgaria, obedinyavascha decentralizacia na pravomoschia i finansovata decentralizacia, Sofia: Ministerstvo za regionalnoto razvítie i blagoustrojstvoto, Mart 2005, in: <http://sadocs.government.bg/sa/Portal>.
- MDAAR 2009: Doklad za sastojanieto na administracijata prez 2008 g., in: <http://www.mdaar.government.bg/reports.php>, abgerufen 20.12.2009.
- OECD 2002: Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States, Paris: OECD Centre for Tax Policy and Administration, September.
- Pavliček, T. 2006: Konec starých senátních časů, in: Respekt 42, 14.10.2006.
- Ploštajner, Z. 2008: Male opštine: prednosti i nedostaci. Lokalna samouprava u Sloveniji. In: PALGO centar (Hrsg.): Modeli organizacije lokalne samouprave. Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Srbija. Beograd, 10-49.
- Rada M. 2009: sprawozdanie z wykonania budzetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2008 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2009, <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5>, abgerufen am 20.12.2009.
- Schelle, K. 2002: Vyvoj veřejné správy v letech 1848-1948. Praha.

-
- Scherpereel, J. A. 2007: Sub-National Authorities in the EU's Post-Socialist States: Joining the Multi-Level Polity? In: *European Integration* 1, 23-46.
- Sturm, R./Dieringer, J. 2005: The Europeanization of Regions in Eastern and Western Regions: Theoretical Perspectives. In: *Regional and Federal Studies* 15 (4), 279-294.
- Vedral, J. 2006: Právní úprava postavení územních samosprávných celků (k ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice). In: *Právník* 145 (1), 1-46.
- Weiss, S. 2006: Wie tief greift Regionalisierung in Tschechien? Ausgangslage und gesellschaftliche Dimension der Regionen nach dem EU-Beitritt. In: Sturm, R./Pehle, H. (Hrsg.): *Die neue EU: Die Osterweiterung und ihre Folgen*. Opladen, 295-310.
- Yoder, J. A. 2007: Leading the Way to Regionalization in Post-Communist Europe: An Examination of the Process and Outcomes of Regional Reform in Poland. In: *East European Politics and Societies* 21 (3), 424-446.