

Die regionale Ebene in Mittel- und Osteuropa – Institutionen und Kompetenzen

Martin Brusis

Februar 2002

Diese Studie entstand im Kontext eines Kooperationsprojektes der Bertelsmann-Stiftung und der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik am Centrum für angewandte Politikforschung zur Eigenverantwortung und Autonomie der Regionen

Redaktion: Sascha Meinert

INHALT

Vorbemerkung.....	3
1. Regionale Ebene und Staatsorganisation	3
2. Kompetenzausstattung.....	8
3. Ressourcenausstattung.....	10
4. Einflußfaktoren, Chancen und Probleme der Regionalisierung in Mittel- und Osteuropa	16
Literatur	

Vorbemerkung

Die vorliegende Studie gibt einen Überblick zur institutionellen und Kompetenzstruktur der regionalen Ebene in Mittel- und Osteuropa. Ein Blick auf diese Region ist insofern besonders interessant, als die meisten mittel- und osteuropäischen Länder in den letzten Jahren ihre regionale Verwaltungsebene neu gestaltet haben. Diese Reformen sind zum einen durch den Systemwechsel bedingt: Die bereits zu Beginn der neunziger Jahre erneuerte lokale Selbstverwaltung sollte durch eine intermediäre Verwaltungsebene ergänzt werden, die Selbstverwaltung und Staatsverwaltung sowie lokale und zentrale Ebene verbindet. Die technische Komplexität und politische Brisanz dieses Reformprojektes verzögerten seine Umsetzung. Insbesondere in Polen und der Slowakei war die Reform der Territorialverwaltung lange Zeit umstritten. Zum anderen geschehen die Reformen im Kontext der EU-Beitrittsvorbereitung: Die EU-Kommission erwartet, daß die Beitrittsländer ihre regionalen Verwaltungskörperschaften auf die Verwaltung der EU-Strukturfonds vorbereiten und regionale Verwaltungen mit substanzieller finanzieller und rechtlicher Autonomie ausstatten.

Das Papier untersucht die Entwicklung und Ergebnisse dieser Regionalisierungsprozesse. Regionalisierung wird hier in einem weiten Sinne als die Gestaltung von intermediären Verwaltungs- und Regierungsebenen zwischen der zentral- bzw. nationalstaatlichen Ebene und den lokalen Selbstverwaltungskörperschaften sowie als Übertragung von Kompetenzen und Ressourcen auf die regionale Ebene verstanden. Soweit Informationen verfügbar sind, werden alle zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer sowie die fünf Länder des westlichen Balkans einbezogen. Der Schwerpunkt der Darstellung liegt aber auf Bulgarien, Estland, Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn. Diese sechs Länder haben bei der Institutionalisierung der regionalen Ebene nach dem Ende des Staatssozialismus besonders große Fortschritte erzielt und repräsentieren die Bandbreite institutioneller Arrangements in der Region. Das Papier erläutert die Stellung der regionalen Verwaltungsebene im Regierungs- und Verwaltungssystem der einzelnen Länder und beschreibt dann ihre Kompetenzen- und Ressourcenausstattung. Im Anschluß daran werden die Einflußfaktoren, Chancen und Probleme einer Regionalisierung in Mittel- und Osteuropa diskutiert.

1. Regionale Ebene und Staatsorganisation

Der Stellenwert der regionalen Ebene in Mittel- und Osteuropa ist grundlegend dadurch bestimmt, daß (abgesehen von der Bundesrepublik Jugoslawien und Bosnien-Herzegowina) sich alle Staaten der Region als unitarische Staaten definieren. Neben den beiden Föderationen haben die Tschechische Republik, Polen und Rumänien Regierungssysteme, in denen zweite Parlamentskammern regionale Interessen repräsentieren. In keinem der genannten Länder sind die zweiten Kammern direkt mit den regionalen Selbstverwaltungskörperschaften verknüpft. Der polnische Senat besteht aus 100 Senatoren, die nach dem Verfahren der Mehrheitswahl in 40 Wahlbezirken mit je 2-4 Mandaten direkt gewählt werden. Seit der Gebietsreform stimmen die Wahlbezirke nicht mehr mit den Voivodschaften überein, die Zahl der aus einer Voivodschaft kommenden Senatoren reicht jetzt von 3 bis 13. Der tschechische Senat

besteht aus 81 Senatoren, deren Mandate ebenfalls nicht auf die 14 neuen tschechischen Regionen (kraj) bezogen sind, da die Senatoren in 81 Wahlbezirken nach dem Mehrheitswahlrecht direkt gewählt werden. Der rumänische Senat besteht aus 80 Senatoren, die in 40 Wahlbezirken mit je zwei Mandaten direkt nach dem Mehrheitswahlrecht gewählt werden. Darüber hinaus besitzt noch Slowenien eine zweite Parlamentskammer, in der ökonomische und gesellschaftliche Interessenverbände an der Gesetzgebung teilnehmen. Kroatien löste im Jahr 2001 seine zweite Parlamentskammer auf.

In Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, der Slowakei, Tschechien und Ungarn stellen die regionalen Selbstverwaltungen selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts dar und verfügen über Organe, die in ihrer Zusammensetzung von den Bürgern in direkter Wahl bestimmt werden. In Albanien, Bulgarien, der Bundesrepublik Jugoslawien, Estland, der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Makedonien und Slowenien ist die regionale Ebene dagegen ein integraler Teil der Staatsverwaltung. In Estland ersetzen die privatrechtlichen Gemeindeverbände, die als freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden entstanden, insofern eine regionale Selbstverwaltung, als sie mit der regionalen Ebene der Staatsverwaltung sektoral kooperieren. Lettland schaffte 1996 die direkte Wahl der regionalen Vertretungskörperschaften ab, kehrte aber im Jahr 2001 wieder zur Direktwahl zurück. In Slowenien wird gegenwärtig ein Gesetz zur Einführung regionaler Selbstverwaltungskörperschaften vorbereitet.

Tabelle 1: Status der Regionen in Mittel- und Osteuropa

	Unitarische Staaten	Föderale Staaten
Direkt gewählte regionale Selbstverwaltungen	Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechien, Ungarn	Bosnien-Herzegowina
Regionen in Staatsverwaltung integriert	Albanien, Bulgarien, Estland, EJR Makedonien, Slowenien	Bundesrepublik Jugoslawien

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Die Größe der regionalen Einheiten variiert beträchtlich. Die neugeschaffenen polnischen Voivodschaften sind mit einer durchschnittlichen Einwohnerzahl von 2,416 Mio. und einer durchschnittlichen Fläche von 19544 km² bei weitem die größten Verwaltungsregionen. Dies ist einer der Gründe, warum Polen im Zuge seiner Reform auch eine subregionale Ebene von Kreisen (powiat) mit direkt gewählten Selbstverwaltungsgremien eingeführt hat. Die 19 ungarischen, die 41 rumänischen, die acht neuen slowakischen sowie die 14 neuen tschechischen Regionen haben im Durchschnitt zwischen 537000 und 737000 Einwohner. Bulgariens und Litauens Regionen sind etwa halb so groß; die slowenischen, estnischen sowie die lettischen Regionen sind deutlich kleiner und entsprechen in ihrer Durchschnittsgröße etwa den polnischen Kreisen.

Die Reform der öffentlichen Verwaltung infolge des Systemwechsels und die Vorbereitung auf den EU-Beitritt hatten in vielen Beitrittsländern Reformplanungen und -debatten zur Fol-

ge, die die Größenstruktur der regionalen Ebene veränderten. Bulgarien, die Slowakei und Tschechien haben die Zahl ihrer regionalen Verwaltungseinheiten in den Gebietsreformen seit 1996 erhöht. Polen verringerte die Zahl seiner Voivodschaften im Juni 1998 zwar von 49 auf 16, aber bildete gleichzeitig eine neue Verwaltungsebene mit 308 selbstverwalteten Kreisen.

Estland, Lettland, Litauen, Rumänien und Ungarn haben ihre tradierte Territorialverwaltungs-gliederung bis jetzt beibehalten. In Ungarn versuchte die erste demokratische Regierung regi-onale Repräsentanten der Regierung einzuführen, was insofern mit einer Veränderung der Verwaltungsgliederung verbunden war, als die territorialen Kompetenzen der „Republiks-beauftragten“ (köztársasági megbízottak) in acht Regionen unterteilt waren. Serbien und Kro-atien sehen in ihrer Verfassung bzw. in einem Verfassungsgesetz territoriale Autonomien für Gebiete mit nationalen Minderheiten vor (Voivodina, Kosovo, Krajina, Slawonien). Davon funktioniert jedoch nur die Selbstverwaltung der Voivodina entsprechend den gesetzlichen Regelungen. Kosovo steht auch nach den Parlamentswahlen vom November 2001 unter UN-Verwaltung, und Kroatien hat das Verfassungsgesetz zu den Minderheitengebieten seit 1995 noch nicht wieder in Kraft gesetzt. Bosnien-Herzegowina besteht aus zwei Entitäten mit weit-reichenden Autonomierechten, und die eine der beiden Entitäten stellt eine Föderation dar (Bosniakisch-Kroatische Föderation), die wiederum in Kantone mit weitgehenden Autono-miebefugnissen gegliedert ist.

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

	Zahl der Regionen	durchschn. Einwohner pro Region	durchschn. Fläche pro Region (km²)
Albanien	27	124000	1065
Bulgarien	28 oblast	317000	3964
Estland	15 maakond	103000	3015
Kroatien	21 županije	228000	2692
Lettland	26	95000	2484
Litauen	10 apskritys	371000	6530
Polen	16 wójewództwo	2.416000	19544
Rumänien	41 judetul	549000	5814
Slowakei	8 kraj	672000	6129
Slowenien	12 pokrajina	158000	1688
Tschechien	14 kraj	737000	5633
Ungarn	19 megye	537000	4895

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Im Zuge der EU-Beitrittsvorbereitung haben die meisten Beitrittsländer inzwischen die in der EU geltende Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS) übernommen und statistische bzw. Planungsregionen geschaffen, die den NUTS-Ebenen der EU-Mitgliedstaaten entsprechen. Die NUTS-Klassifizierung ist zur Festlegung von förderfähigen Regionen im Rahmen der Strukturfonds notwendig. Einerseits handelt es sich bei den NUTS-Ebenen nur um Planungsrahmen, andererseits legt das von der EU für die Strukturfonds-Förderung formulierte Prinzip der Partnerschaft zwischen zentralstaatlichen und regionalen/

lokalen Verwaltungen nahe, die NUTS-Ebenen auch mit rechtlich-finanziellen Autonomie-spielräumen auszustatten. Die sogenannte Ziel-1 Förderung, die etwa zwei Drittel der gesamten Strukturfondsmittel umfaßt und nach dem EU-Beitritt zum wichtigsten Förderinstrument für Mittel- und Osteuropa werden wird, erfolgt in NUTS-2 Regionen mit einem durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP von weniger als 75% des EU-Durchschnitts. Die NUTS-2 Regionen der EU-Mitgliedstaaten haben durchschnittlich 1,8 Mio. Einwohner und 15700 km² Fläche.

In den Beitrittsländern ist der genaue rechtliche Status der neugeschaffenen NUTS-Regionen noch nicht abschließend geklärt, und der Grad der derzeitigen rechtlichen Institutionalisierung unterscheidet sich von Land zu Land. Nur Polen, das größte Beitrittsland, konnte mit den 16 neuen Voivodschaften Verwaltungsregionen bilden, die der NUTS-2 Ebene größtmäßig entsprechen. Die neuen Regionen in Bulgarien, Slowakei, Tschechien und Ungarn sind wesentlich kleiner und entsprechen den Ebenen NUTS-3 bzw. NUTS-4.

In jüngster Zeit haben diese Länder daher sowohl NUTS-2-Regionen festgelegt, als auch Institutionen auf der NUTS-2-Ebene gegründet, die als „Partner“ in der Verwaltung der Strukturfonds fungieren sollen. So hat die tschechische Regierung acht NUTS-2-kompatible „Kohäsionsregionen“ mit entsprechenden Ausschüssen eingerichtet, die aus gewählten Delegierten der Kraj-Versammlungen bestehen. Die bulgarische Regierung beschloß im Juni 2000 eine Verordnung zur Schaffung von sechs NUTS-2 kompatiblen Regionen, die jeweils mit inter-ministeriellen Kommissionen für Sozio-ökonomische Kohäsion ausgestattet werden, die eine beratende Funktion erfüllen sollen. Außerdem hat das Regionalentwicklungsgesetz vom März 1999 Regionalentwicklungsbeiräte auf der Ebene der 28 oblasti errichtet, die die Verwaltungsleiter unterstützen sollen. Diese Beiräte werden von den Verwaltungsleitern geführt und bestehen aus Bürgermeistern und Stadtratsvertretern. Die Slowakei will vier NUTS-2-kompatible Regionen einführen. Ungarn gründete im Oktober 1999 sieben Makroregionen mit Regionalentwicklungsausschüssen, nachdem zuvor bereits derartige Ausschüsse auf freiwilliger Basis existiert hatten. Es bleibt abzuwarten, inwieweit sich diese Regionalgliederung weiter institutionell verfestigen wird.

Direkt gewählte Vertretungsorgane existieren auf regionaler Ebene in Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, der Slowakei, Tschechien und Ungarn. Die ungarischen Komitatsversammlungen wurden bereits 1994 erstmals gewählt und traten 1998 zu einer zweiten Amtsperiode zusammen. Die ersten direkten Wahlen zu den neuen polnischen Voivodschaften fanden im Oktober 1998 statt, die neuen tschechischen Regionalvertretungen auf der kraj-Ebene wurden erstmals im November 2000 gewählt. In Kroatien fanden im Mai 2001 Wahlen zu den Selbstverwaltungskörperschaften statt, und in der Slowakei wurden erstmals im November/Dezember 2001 die Vertreter in den regionalen Selbstverwaltungen gewählt. Die Wahlbeteiligung lag bei allen Regionalwahlen deutlich niedriger als bei den Parlaments- und den Kommunalwahlen. Dies zeigt an, daß die Bürger die neuen Regionalorgane zum einen noch nicht ausreichend kennen, zum anderen sich nur in geringem Maße mit den neuen Institutionen identifizieren.

In einigen Ländern existiert zwischen der regionalen und lokalen Verwaltungsebene noch eine mittlere Ebene der allgemeinen territorialen Staatsverwaltung oder der Selbstverwaltung, die

hier in Anlehnung an die deutsche Verwaltungsgliederung als Kreisebene bezeichnet wird. Die unterschiedliche Ausgestaltung der Kreisebene resultiert sowohl aus dem unterschiedlichen Stand, als auch aus den unterschiedlichen nationalen Konzepten der Verwaltungsreform. Polen hat im Jahr 1998 selbstverwaltete Kreise (powiaty) eingeführt, die über direkt gewählte Versammlungen und von diesen Versammlungen gewählte Vorsitzende verfügen. Bulgarien, die Slowakische und die Tschechische Republik haben ebenfalls Verwaltungseinheiten auf Kreisebene (okres), die zur Staatsverwaltung gehören, aber die lokalen Selbstverwaltungen in unterschiedlichem Ausmaß einbeziehen. Die Kreisämter der territorialen Staatsverwaltung und die dezentrierten Einheiten der staatlichen Fachverwaltung auf Kreisebene er- bzw. behielten in der Slowakei und in Tschechien große Bedeutung, da die tschechoslowakischen Reformer die von der staatssozialistischen Regierung gebildeten großen Regionen direkt nach dem Systemwechsel abgeschafft hatten und mit der bis zum Jahr 2000 verzögerten Neubildung der regionalen Selbstverwaltungen über lange Zeit ein institutionelles Vakuum existierte.

Im Gegensatz zu Tschechien besaß die Slowakei eine staatliche Verwaltungsebene unterhalb der Kreise (obvod), die 1996 aber in die Kreisämter integriert wurde. Im Juni 2000 entschied das tschechische Parlament, die Kreisämter der Staatsverwaltung aufrechtzuerhalten. Ihre Funktionen sind gegenwärtig auf die Aufsicht über die lokalen Selbstverwaltungen im Hinblick auf deren eigene und die vom Staat übertragenen Kompetenzen beschränkt. Die slowakische Regierung plant, den Kreisämtern die meisten ihrer Funktionen zu entziehen und diese Funktionen entweder den lokalen Selbstverwaltungen oder der dezentrierten Fach- bzw. der territorialen Staatsverwaltung zu übertragen. Beide Länder hatten bereits vor der Neubildung der regionalen Ebene Formen der institutionalisierten Beteiligung von lokalen Selbstverwaltungen in der Staatsverwaltung. In der Slowakei wählten bis 1992 die Bürgermeister den Leiter des obvod-Amtes, und in Tschechien entschieden die aus Delegierten der Gemeinden zusammengesetzten Kreisversammlungen über die Haushaltstransfers an die Gemeinden.

Estland, Lettland, Litauen und Ungarn haben keine zusätzliche Kreisebene in ihrer Verwaltungsgliederung; Aufgaben der Staatsverwaltung werden dort entweder von den lokalen Selbstverwaltungen oder von den Regionen ausgeführt. (Die regionale Verwaltungsebene in den Baltischen Staaten ist allerdings sehr kleinräumig und entspräche der Kreisebene, wenn man diese im Hinblick auf Größe definieren würde.)

Im Gegensatz zur Neugestaltung der regionalen Ebene sahen die neuen politischen Eliten in Mittel- und Osteuropa die Reform der lokalen Verwaltung als Priorität der Demokratisierung (Baldersheim et al. 1996). Unmittelbar nach dem Systemwechsel beschlossen die neugebildeten Regierungen und Parlamente neue Kommunalverfassungen und veranstalteten Kommunalwahlen. Vor allem die Tschechische und Slowakische Republik, Estland und Ungarn haben seitdem eine Fragmentierung der lokalen Selbstverwaltungen in kleinere Einheiten erlebt. Kleinere Ortschaften optierten nach dem Systemwechsel für die Selbstständigkeit, um die staatssozialistische Zentralisierung und Integration rückgängig zu machen. Diese Bestrebungen wurden dadurch unterstützt, daß die Regelungen zur Finanzierung lokaler Selbstverwaltungen den Gemeinden Anreize zur Loslösung boten. Die Zunahme von lokalen Selbstverwaltungskörperschaften erhöhte zwar die Verwaltungskosten, verbesserte aber die Partizipati-

onsmöglichkeiten für die Bürger. Die von den Gemeinden gebildeten Interessenverbände wurden vor allem in Estland zu wichtigen Partnern der Staatsverwaltung auf regionaler Ebene.

Die institutionellen Arrangements der lokalen und regionalen Selbstverwaltungen reflektieren einen gewissen Nord-Süd-Unterschied, der sich auch in Westeuropa finden läßt. Während die Bürgermeister in Bulgarien, der Slowakei und Ungarn durch die Bürger der Gemeinde direkt gewählt werden, bestimmen in Tschechien, Polen und den Baltischen Ländern die lokalen Räte die Bürgermeister, und die Bürgermeister teilen in diesen Ländern – ähnlich der nord-deutschen Magistratsverfassung – mehr Kompetenzen mit den anderen vom Gemeinderat gewählten Vertretern der kommunalen Exekutive. Die Gesetze zu den tschechischen und den slowakischen kraj-Selbstverwaltungen reflektieren diesen Unterschied in der Stellung der regionalen Führungsamtes: Das tschechische Gesetz sieht ein Führungskollegium (rada) vor, dessen Vorsitzender durch die kraj-Versammlung gewählt wird. Die vom slowakischen Parlament beschlossene Verfassungsänderung bestimmt dagegen, daß nicht nur die kraj-Versammlung, sondern auch der Vorsitzende der Versammlung direkt gewählt wird.

Die stärkere politische Position von Bürgermeistern in den südlichen Ländern der Region deutet auf Merkmale eines „Broker“-Modells der lokalen Selbstverwaltung hin, in dem der Parteipolitik und der lokalen Interessenvertretung auf zentraler Ebene eine relativ prominente Bedeutung zukommen (Bullmann, Goldsmith, and Page 1997). Dieses Modell erfordert eine hervorgehobene politische Position der Bürgermeister, die ihnen ermöglicht, ihre Wählerschaft direkter anzusprechen und mit der staatlichen Verwaltung wirksam zu verhandeln. Im Unterschied dazu scheinen die Baltischen Länder und Tschechien zu dem „Service“-Modell der lokalen Selbstverwaltung zu tendieren, mit seinem Schwerpunkt auf rechtlicher Steuerung, funktionaler Differenzierung und konsensueller Politik. In Polen werden Bürgermeister zwar von den lokalen Gemeindevertretungen gewählt, die hohe politische Status von kommunalpolitischen Fragen und die politische Kultur bürgerschaftlichen Engagements entsprechen jedoch nicht dem Service-Modell.

2. Kompetenzausstattung

Dieser Abschnitt gibt einen Überblick zu den Kompetenzen, über die die Regionen in Mittel- und Osteuropa verfügen bzw. die sie im Zuge der jüngsten Neugründung und Umstrukturierung erhalten haben. In den 13 Staaten der Region, die unitarisch organisiert sind, besitzen die Regionen keine legislativen Kompetenzen. Grundsätzlich gilt, daß die regionalen Selbstverwaltungen nur dann über eine Kompetenz verfügen, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage existiert. Dies unterscheidet sie von den lokalen Selbstverwaltungen, die grundsätzlich für alle lokalen öffentlichen Angelegenheiten zuständig sind, die nicht ausdrücklich durch Gesetz der Staatsverwaltung oder höheren Ebenen der Selbstverwaltung vorbehalten sind. Alle regionalen Selbstverwaltungskörperschaften erfüllen sowohl Selbstverwaltungsaufgaben als auch übertragene Aufgaben der Staatsverwaltung. Diese doppelte Funktion spiegelt sich im institu-

tionellen Aufbau der regionalen Ebene wider, die aus dem Selbstverwaltungsorgan und dem Vertreter der Staatsverwaltung bzw. Regierung besteht.

Eine ländervergleichende Analyse der Kompetenzen von regionalen Verwaltungseinheiten ist schwierig, da die Kompetenzen nicht nur nach Politikfeldern und Sachbereichen divergieren, sondern auch in unterschiedlichem Maße von verschiedenen Verwaltungsebenen gemeinsam ausgeübt werden. Zudem sind die Kompetenzen gewöhnlich nicht in den Gesetzen zur Konstituierung der regionalen Selbstverwaltungsorgane geregelt, sondern in einer Vielzahl sektorbezogener Gesetze. Allgemein läßt sich sagen, daß die Neu- oder Wiedereinführung regionaler Selbstverwaltungen mit einer Dezentralisierung von Kompetenzen verbunden war. Die Tabelle im Anhang versucht einen Überblick zur Kompetenzverteilung zu geben. Auf Grundlage der Tabelle läßt sich sagen, daß die regionalen Selbstverwaltungen in Mittel- und Osteuropa in der Regel Kompetenzen im Bereich des Bildungswesens (Schulen der Sekundarstufe, Berufsbildung), des Gesundheitswesens (Krankenhäuser), für Straßenbau und –instandhaltung, Kulturveranstaltungen und –institutionen mit regionaler Bedeutung, Umweltschutz, Raumplanung und Regionalentwicklung besitzen. Städte und Gemeinden haben Kompetenzen im Bildungswesen (Primarstufe), in der lokalen Sozialpolitik (soziale Dienste, Sozialwohnungen etc.), der Gesundheitsversorgung (ambulante Betreuung, Prävention), Infrastruktur, Stadtplanung, Umweltschutz und Verkehr, soweit lokale Aspekte berührt werden. Diese grundsätzlich gegebenen Kompetenzen werden von den lokalen und regionalen Selbstverwaltungen vielfach mit der staatlichen Fach- und Territorialverwaltung geteilt und gemeinsam ausgeübt. Die regionale Ebene hat in den ihr zugewiesenen Kompetenzbereichen Autonomiespielräume in dem Maße, wie vom Gesetzgeber eingeräumt.

Beispiel 1: Kompetenzen der Voivodschaften in Polen

In Polen erhielten die Voivodschaften Kompetenzen in folgenden Bereichen: Wirtschafts- und Regionalentwicklung, Raumplanung; große, spezialisierte Kliniken; Oper, Konzerthallen, Theater; Universitäten, große Bibliotheken; Umweltschutz; Verkehrsinfrastruktur. Der Voivode kontrolliert als Vertreter der Staatsverwaltung die Kreisselbstverwaltungen in den Bereichen der übertragenen Kompetenzen, führt die Rechtsaufsicht über Voivodschafts- und Kreisselbstverwaltungen und leitet die Polizei, Feuerwehr, Gesundheits- und Veterinärinspektion (Gadomska 1999; Regulski 1999). Das im Jahr 2000 beschlossene Gesetz zur Förderung der Regionalentwicklung sieht vor, daß die Voivodschaften Verträge mit der Regierung zur Realisierung der Nationalen Regionalentwicklungsstrategie sowie zur Nutzung der nach dem Beitritt einfließenden EU-Strukturfondsmittel abschließen. Da jedoch die Voivoden nicht an der staatlichen Regionalpolitik beteiligt werden, erfolgt die Verwaltung der Fördermittel über die dezentrierten Dienststellen der Fachministerien. Da die Voivodschaften zudem nicht über eigene Einnahmen verfügen, die sie für eigene Regionalentwicklungsprojekte verwenden könnten, stellen sie keine eigenständigen Partner der Regierung in den vorgesehenen Verträgen dar (Szlachta 2001).

In den meisten mittel- und osteuropäischen Ländern sind die Bedingungen der Einstellung, Beschäftigung und Kündigung des regionalen/lokalen Verwaltungspersonals in den landesweit geltenden Beamtenengesetzen geregelt. Diese Gesetze weisen der zentralen Regierung

bzw. zumeist dem Innenministerium wichtige Steuerungs- und Kontrollfunktionen in der regionalen bzw. lokalen Personalpolitik zu. Gewöhnlich übt der Vertreter der Staatsverwaltung auf regionaler Ebene die Rechtsaufsicht über die regionalen und lokalen Selbstverwaltungen aus; spezielle Rechnungsprüfungsbehörden versehen die finanzielle Kontrolle. Das französische Rollenmodell des Präfekten mit relativ weit gefaßten Kompetenzen war vor allem für die Regionalverwaltung in Bulgarien und Rumänien prägend, während Polen sich mit der Voivodschaftsreform vom zuvor einflußreichen Präfekturmodell entfernte. Im Hinblick auf die übertragenen Kompetenzen haben die Fachministerien bzw. die staatlichen Fachverwaltungen die Fachaufsicht. Die Länder, die bereits regionale Selbstverwaltungen eingerichtet haben bzw. zur Zeit einrichten, haben davon abgesehen, die lokalen (bzw. in Polen auch die Kreis-) Selbstverwaltungen den neuen regionalen Selbstverwaltungsorganen unterzuordnen. Die Reformen zielten vielmehr generell darauf, eine Rezentralisierung der Kompetenzen zu vermeiden; die regionalen Selbstverwaltungsorgane haben Kompetenzen der Staatsverwaltung übernommen.

Die dekonzentrierten Einheiten der staatlichen Fachverwaltung haben in Mittel- und Osteuropa besondere Bedeutung für die Ausgestaltung der regionalen und lokalen Autonomie, da sie bürokratische Stützen des staatssozialistischen Systems darstellten. Nach dem Systemwechsel gewährleisteten sie wichtige staatliche Funktionen und konnten deshalb zunächst nicht in die Verwaltungstransformation einbezogen werden. Während Polen seit 1998 die fachspezifische und allgemeine territoriale Staatsverwaltung in größerem Maße mit den regionalen Selbstverwaltungen integrierte, haben Tschechien, die Slowakei und Bulgarien bisher die Trennung von Selbstverwaltungsinstitutionen und Staatsverwaltung weitgehend beibehalten. Die slowakischen Reformvorstellungen laufen allerdings auf eine stärkere Integration hinaus. Estland und Ungarn versuchten die sektorspezifische Koordinierung zwischen den Selbstverwaltungen und der Staatsverwaltung innerhalb einer dualistischen Grundstruktur zu verbessern.

Insgesamt läßt sich festhalten, daß viele mittel- und osteuropäische Länder den neugegründeten oder reformierten regionalen Verwaltungsorganen Kompetenzen erst gerade oder noch nicht übertragen haben und folglich nur wenig Erfahrung mit der Kompetenzausübung sammeln konnten. Deshalb befinden sich die Kompetenzordnungen noch immer in einem Prozeß des Erprobens und der Austarierung, was noch keine empirisch fundierten Aussagen darüber ermöglicht, ob sich die Stärkung der regionalen Kompetenzen bewährt hat.

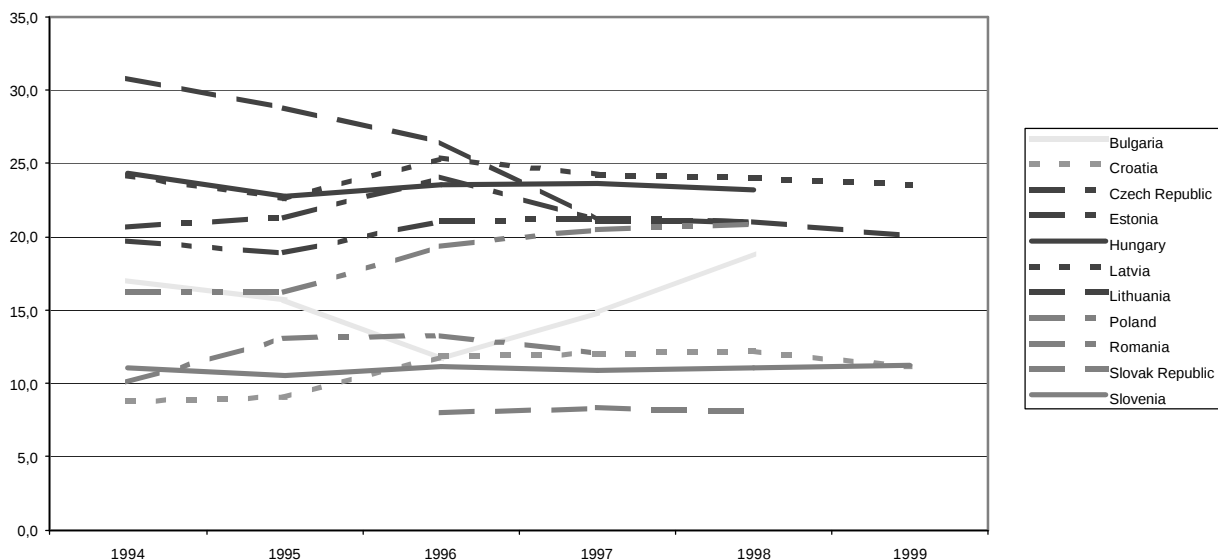
3. Ressourcenausstattung

Dieser Abschnitt untersucht die Entwicklung und Situation von Einnahmen und Ausgaben der regionalen Selbstverwaltungen in Mittel- und Osteuropa. Die Verwaltungsdezentralisierung war bis 1998 nur in wenigen Ländern von einer fiskalischen Dezentralisierung begleitet, wie die nachfolgenden Daten zeigen, die allerdings leider nicht detailliert genug sind, um zwischen regionaler (Kreis-) und lokaler Ebene zu trennen.¹ Die Dezentralisierung von Ausga-

¹ Die IWF-Daten zu den lokalen Einnahmen und Ausgaben für Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien und Tschechien berücksichtigen auch die regionalen Verwaltungsebenen in diesen Ländern.

benverantwortung bestätigt das oben im Hinblick auf die institutionellen Arrangements sichtbar gewordene Nord-Süd-Muster zwar nicht vollständig, aber zumindest in seinen Grundzügen. Entsprechend dem Service-Modell übertrugen die baltischen Staaten sowie Polen und Tschechien, aber auch – abweichend vom obigen Muster - Ungarn und Bulgarien ihren Gemeinden und regionalen Verwaltungsebenen in größerem Maße Ausgaben. In der Slowakei, Slowenien und den südosteuropäischen Staaten erhielt die subnationale Verwaltungsebene dagegen – entsprechend dem Broker-Modell - geringere Ausgabenverantwortung.

Local Expenditure as % of Total Public Expenditure



Quelle: IMF Government Finance Statistics 2000; total public expenditure = consolidated central government expenditure + local government expenditure

Allerdings enthält die IWF-Statistik nur eine fiskalische Zurechnung von Ausgaben und erlaubt keine Schlüsse darauf, inwieweit die Ausgabenverwendung gesetzlich festgelegt ist oder von den subnationalen Verwaltungen entschieden werden kann. Zudem reflektieren die Zahlen von 1998 noch nicht die jüngste Bildung regionaler Staats- und Selbstverwaltungen in Bulgarien, Polen, der Slowakei und Tschechien. Angaben zu den Ausgaben von Beginn der neunziger Jahre liegen nur für einzelne Länder vor, so daß die Gründungsphase der kommunalen Selbstverwaltungen nicht vergleichend einbezogen werden kann.

Im Vergleich zu Westeuropa liegen die im Diagramm wiedergegebenen Ausgabenanteile der subnationalen Verwaltung zwischen zentralisierten unitarischen Staaten wie Portugal und Frankreich (11,6 bzw. 18,6% der gesamten öffentlichen Ausgaben) einerseits, dezentralisierten unitarischen Staaten wie Schweden und Dänemark (36,2 und 54,5%) andererseits.² Das Ausgabenniveau über den gegebenen Fünfjahreszeitraum war in den meisten Ländern relativ konstant, mit Ausnahme von Litauen und Bulgarien. Die starke Schwankung in Bulgarien läßt sich auf die Wirtschafts- und Finanzkrise in den Jahren 1996/97 zurückführen. In Litauen

² Zahlen von 1997, in: (World Bank 1999).

reduzierte das Parlament die Einnahmen und Ausgaben der lokalen Selbstverwaltungskörperschaften.

Die IWF-Statistik der Staatsfinanzen ermöglicht auch Vergleiche der Ausgaben für einzelne Staatsfunktionen. Das Bildungs-, Gesundheits- und Sozialsystem stellen wichtige Politikfelder für die Dezentralisierung von Kompetenzen dar. Werden Aufgaben in diesen Bereichen an die Gemeinden und Regionen übertragen, so impliziert dies auch eine bedeutende finanzielle Eigenverantwortung. Die folgenden Tabellen dokumentieren, daß in den stärker dezentralisierten Baltischen Ländern, Polen und Ungarn die Ausgaben für Bildung, Gesundheit und Sozialpolitik die kommunalen und regionalen Verwaltungsbudgets dominieren. Die Slowakei und Tschechien, Kroatien und Rumänien hatten bis 1998 in diesen drei Sektoren Ausgabenverantwortung nur in geringem Ausmaß von der staatlichen Fachverwaltung an die subnationale Ebene abgegeben. Für Tschechien und die Slowakei reflektieren die geringen Ausgabenanteile dieser Sektoren die starke Position der dekonzentrierten Fachverwaltung.

Außerdem dürfte das geringe Ausmaß der Dezentralisierung im Schulwesen gerade in Kroatien, der Slowakei und Rumänien kein Zufall sein: In allen Ländern leben zahlenmäßig bedeutende nationale Minderheiten, was impliziert, daß Fragen der Bildungspolitik allgemein und insbesondere die Dezentralisierung eine ethnopolitische Dimension haben. Die bis 1998 in den drei Ländern regierenden Parteien waren offenbar nicht bereit, den Wünschen von Minderheitenvertretern entgegenzukommen bzw. befürchteten, im Zuge einer Dezentralisierung die Kontrolle zu verlieren. Bulgarien und Ungarn hatten 1998 bereits in signifikantem Umfang Ausgabenzuständigkeiten im Gesundheitswesen dezentralisiert.

Tabelle 3: Anteile einzelner Politiken an den Gesamtausgaben der subnationalen Verwaltungsebene

(%, 1998)	Dezentalisierungsgrad	Bildung	Gesundheitswesen	Sozialpolitik	INSG.
Lettland	24,0	46,7	1,7	8,3	56,8
Ungarn	23,2	28,6	18,2	12,5	59,2
Estland	21,1	39,9	1,7	11,5	53,1
Tschechien	21,0	8,8	3,6	11,2	23,6
Litauen	21,0	52,6	1,3	12,2	66,1
Polen	20,9	32,3	5,1	9,1	46,5
Bulgarien	18,9	29,3	25,8	9,2	64,3
Kroatien	12,2	11,1	1,0	3,3	15,5
Rumänien	12,0	9,6	12,2	4,4	26,1
Slowenien	11,1	26,8	1,6	3,9	32,3
Slowakei	8,0	0,3	0,7	1,6	2,6

Quelle: IMF; der Dezentalisierungsgrad bezeichnet den Ausgabenanteil der subnationalen Verwaltungsebene an den gesamten Staatsausgaben (consolidated central government + local government expenditure); Angaben für Rumänien und Ungarn beziehen sich auf 1997.

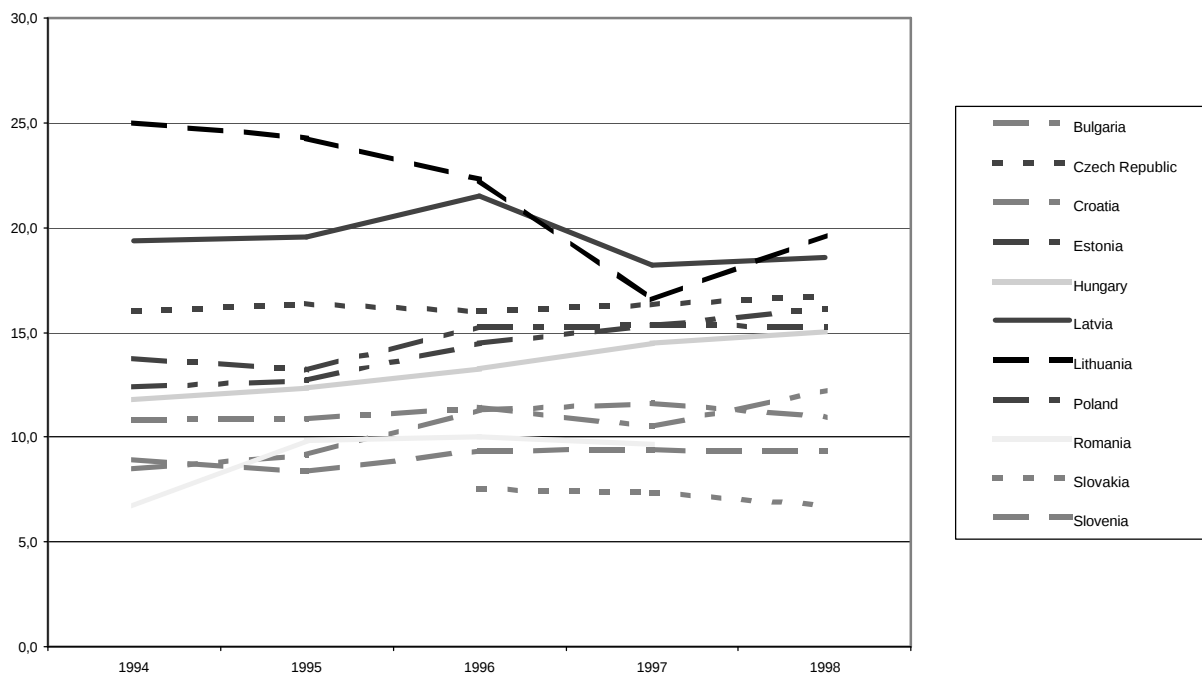
Tabelle 4: Lokale Ausgaben als Anteil der öffentlichen Ausgaben nach Staatsfunktionen

% 1998	Dezentalisierungsgrad	Bildung	Gesundheitswesen	Soziales
Lettland	24,0	73,4	4,7	6,0
Ungarn	23,2	45,8	43,6	9,6
Estland	21,1	55,4	2,7	9,1
Tschechien	21,0	18,4	4,8	12,8
Litauen	21,0	69,9	2,1	9,1
Polen	20,9	57,2	11,9	4,6
Bulgarien	18,9	60,7	56,0	6,2
Kroatien	12,2	19,1	1,0	1,3
Slowenien	11,1	23,6	1,4	1,1
Slowakei	8,0	0,2	0,3	0,5

Quelle: IMF Government Finance Statistics; der Dezentalisierungsgrad bezeichnet den Ausgabenanteil der subnationalen Verwaltungsebene an den gesamten öffentlichen Ausgaben (consolidated central government + local government expenditure)

Der Nord-Süd-Unterschied zwischen den Baltischen Ländern und Ostmitteleuropa einerseits, Südosteuropa andererseits findet sich auch in der Dezentralisierung von Einnahmequellen wieder. Über den gesamten Zeitraum hinweg kam es zu einer leichten Erhöhung der eigenen Einnahmen von lokalen Selbstverwaltungen in Estland, Polen, Tschechien und Ungarn, während die lokale Einnahmenverantwortung in Lettland und Litauen zwar reduziert wurde, aber noch immer auf dem höchsten Niveau liegt. Der Anteil eigener Einnahmen an den subnationalen Budgets ist allerdings nur ein Indikator für die fiskalische Autonomie von Städten, Gemeinden und Regionen. Zum einen können die Eigenmittel in ihrer Nutzung faktisch weitgehend durch gesetzliche Ausgabenverpflichtungen festgelegt sein, zum anderen sind die Eigenmittel im Zusammenhang mit den Transferleistungen aus dem zentralen Staatsbudget zu sehen. Höhere Transfers können geringere Eigenmittelanteile kompensieren und können als ungebundene Transfers so ausgestaltet sein, daß sie die Entscheidungsspielräume von regionalen und lokalen Verwaltungskörperschaften erhöhen.

Local Revenues as % of Total Public Revenues



Quelle: IMF Government Finance Statistics 2000; total public revenue = consolidated central government revenue + local government revenue

Das Verhältnis von Einnahmen und Transfers ist in der folgenden Tabelle dargestellt, die sich auf die lokalen Selbstverwaltungen bezieht. In der Slowakei und in Ungarn können die Städte und Gemeinden demnach nur einen relativ geringen Anteil ihres Haushaltes aus eigenen Einnahmen finanzieren, während die litauischen Kommunen nur in geringem Maße auf Transfers (grants) angewiesen sind.

Tabelle 5: Einnahmenstruktur der lokalen Selbstverwaltungen in Mittel- und Osteuropa (%)

Land	Unabhängige und geteilte Einnahmen		Transfers	
	1997	1998	1997	1998
Estland	60,7	54,2	24,5	22,5
Lettland	54,4	54,1	32,4	32,7
Litauen	66,5	73,6	16,3	-
Polen	59,5	58,2	38,3	39,7
Tschechien	52,0	51,5	22,6	22,1
Slowakei	36,7	39,5	-	-
Ungarn	35,5	37,2	29,2	31,7
Slowenien	42,6	41,2	21,7	21,5

Quelle: (Horváth 2000b: 55); Angaben für Tschechien ohne Transfers, Zuschüsse inklusive der Zuschüsse an die Kreisämter.

Die Angaben belegen, daß vor allem die ostmitteleuropäischen und die baltischen Länder Anstrengungen unternommen haben, um den Regionen, Städten und Gemeinden eigene Einnahmequellen zu übertragen. Für den Transformationsprozeß insgesamt gilt, daß die Dezentralisierung der Einnahmenverantwortung zur Konsolidierung der Demokratie beitragen kann, da sie die politisch-öffentliche Verantwortlichkeit (accountability) von regionalen und lokalen Einheiten verbessert (World Bank 1999). Denn man kann annehmen, daß lokale und regionale politische Eliten verantwortungsbewußter mit öffentlichen Mitteln umgehen, wenn sie selbst über die Erhebung dieser Mittel und damit über die Höhe von lokalen Steuern oder Gebühren entscheiden.

Andererseits kann eine fiskalische Dezentralisierung auch bestehende Ungleichheiten verschärfen, da die reicheren Regionen über höhere Einnahmen verfügen und diese zum Ausbau ihrer ökonomischen Prosperität verwenden können, während die geringeren Einnahmen in armen Regionen nicht ausreichen, um bestehende Entwicklungsrückstände zu überwinden. Dieses Risiko einer fiskalischen Dezentralisierung ist besonders für die mittel- und osteuropäischen Länder relevant, da diese relativ große regionale Disparitäten zwischen boomenden Wirtschaftsregionen, alten, staatssozialistisch geprägten Industriegebieten und peripheren, infrastrukturell vernachlässigten ländlichen Regionen aufweisen. Eine weitgehende fiskalische Dezentralisierung bei großen regionalen Entwicklungsdisparitäten würde dazu führen, daß das unterschiedliche Steueraufkommen sich in unterschiedlichen öffentlichen Dienstleistungsniveaus niederschläge.

Diese Entwicklung ist nur in einem begrenzten Umfang wünschenswert, da die zentralstaatliche Ebene an den Gleichheits- bzw. Gleichbehandlungsgrundsatz gebunden ist und da gravierende Unterschiede in der öffentlichen Infrastruktur Migrationsprozesse auslösen könnte, die unter dem Aspekt einer ausgewogenen sozioökonomischen Entwicklung nur einen begrenzten Umfang haben sollten. Die Auswirkungen regionaler Disparitäten können durch einen Finanzausgleich begrenzt werden, der allerdings den Regionen Anreize bietet, die eigene Einkommensbasis möglichst niedrig zu schätzen. Aufgrund des relativ geringen Ausmaßes fiskalischer Dezentralisierung haben die mittel- und osteuropäischen Länder nach den vorliegenden Informationen bisher keine Formen des einnahmenbezogenen interregionalen Finanzaus-

gleichs aufgebaut. Allerdings haben sie Regionalentwicklungsprogramme für ihre rückständigen und von hoher Arbeitslosigkeit betroffenen Gebiete eingerichtet und indirekte Ausgleichsmechanismen in Form der großen sozialstaatlichen Transfersysteme (Arbeitslosen-, Renten-, Krankenversicherung) installiert.

4. Einflußfaktoren, Chancen und Probleme der Regionalisierung in Mittel- und Osteuropa

Angesichts der in vielen Ländern derzeit erfolgenden Dezentralisierungsprozesse scheint es nicht übertrieben, Mittel- und Osteuropa als Laboratorium der Regionalisierung zu betrachten. Das am deutlichsten erkennbare Indiz hierfür ist die Institutionalisierung von regionalen Selbstverwaltungskörperschaften oberhalb der kommunalen Ebene, die in neun der hier untersuchten 15 Länder stattfand: Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, die Slowakei, Tschechien und Ungarn. Die Entscheidung für die Selbstverwaltung anstelle der Staatsverwaltung bedeutet jedoch nicht automatisch, daß alle genannten Länder faktisch ein höheres Maß an regionaler Selbstverwaltung realisiert haben. So kann ein Verwaltungsmodell, in dem privatrechtliche Gemeindeverbände mit der Staatsverwaltung auf regionaler Ebene kooperieren und für die Staatsverwaltung staatliche Aufgaben erfüllen, in funktional äquivalenter Weise regionale Autonomie verbürgen (Beispiel Estland). Zudem liegt das Ausmaß fiskalischer Dezentralisierung, das als grober Indikator für den Autonomiepielraum von Regionen genommen werden kann, in Ländern ohne regionale Selbstverwaltungen nicht notwendigerweise niedriger als in den Ländern mit Selbstverwaltungsorganen (Beispiel Tschechien). In einem relationalen Verständnis hängt der faktische Autonomiegrad regionaler Selbstverwaltungen von vier Faktoren ab:

- Wieviel Entscheidungsspielraum räumen die kompetenzbegründenden Gesetze den Regionen ein?
- Inwieweit bestimmt die Regierung das Verwaltungspersonal und die finanziellen Mittel, die den Regionen zur Verfügung stehen?
- Wieviel Macht besitzt die Regierung vermittelt über die territoriale Staatsverwaltung in den Regionen?
- Wieviel Macht besitzen die Fachministerien und die staatliche Fachverwaltung vermittelt über ihre dekonzentrierten Einheiten in den Regionen?

Darüber hinaus sind zwei politische Kontextfaktoren entscheidend für die faktische Gestaltung und das Ausmaß der Regionalisierung in Mittel- und Osteuropa: Die „regionalistische Bedrohung“ und die Erwartungen der EU im Beitrittsprozeß. Die politische Debatte um die Regionalverwaltungsreformen thematisierte implizit und explizit die Frage, ob die Regionalisierung regionalistische Akteure begünstigen und ob ein mobilisierter, regional institutionalisierter Regionalismus Integration und Bestand des Nationalstaates gefährde. In den Ländern mit ethnisch oder historisch verwurzelten regionalistischen Bewegungen lehnte die Mehrheit

der politischen Akteure eine weitergehende Regionalisierung ab, zumeist aufgrund der Befürchtung, diese könne zu einer Desintegration des Staates führen. Dies gilt für die Slowakei und Rumänien mit ihren ethnisch ungarischen Minderheiten sowie insbesondere für Südosteuropa und im Kontext des kriegsförmigen Zerfalls Jugoslawiens.

Aufgrund der begünstigenden historisch-kulturellen, politischen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen für einen ethnischen Regionalismus gelang es in den Balkanländern bisher nicht, Regionalisierungsprozesse in stabile, dauerhaft konsolidierte Machtbalancen zwischen Zentrum und Regionen zu überführen. Entsprechend findet man in dieser Region instabile Föderationen (Bosnien-Herzegowina, Bundesrepublik Jugoslawien), besonders störungsanfällige innerstaatliche Region-Staat-Beziehungen (Kroatien, Rumänien, Serbien) oder unitarische Staaten, die ihre Regionen nicht als rechtlich eigenständige Selbstverwaltungen institutionalisiert haben (Albanien, EJRMakedonien, Bulgarien).

Die Gefahr einer möglichen regionalistischen Dynamik bewog auch in den anderen Ländern Mittel- und Osteuropas die Verwaltungsreformer, regionale Kompetenzen eher restriktiv ausulegen und keine föderalistische Organisationsmodelle zu übernehmen, die den Regionen legislative Kompetenzen zuordnen und ihre Beteiligung am Gesetzgebungsprozeß auf zentraler Ebene institutionalisieren. Neben der Bedrohungsperzeption läßt sich dies auch damit erklären, daß in den meisten Ländern der Region keine starken regionalistischen Bewegungen entstanden und eine Föderalisierung oder umfassendere Regionalisierung politisch durchsetzen konnten. So scheiterte die mährische Autonomiebewegung in den ersten Parlamentswahlen der Tschechoslowakei, und die Befürworter einer föderalen Modells innerhalb des Landesverbandes der polnischen Städte fanden keine breite politische Unterstützung. Entsprechend wurden die neuen Selbstverwaltungsorgane weder in Polen noch in Tschechien enger mit den zweiten Parlamentskammern verbunden. Unter den zahlenmäßig bedeutsamen und regional konzentrierten nationalen Minderheiten im übrigen Mittel- und Osteuropa haben die russischsprachigen Bevölkerungsgruppen Estlands und Lettlands und die ethnisch türkische Minderheit in Bulgarien eine regionale Autonomie bisher nicht zu ihrer politischen Kernforderung gemacht.

Die EU-Beitrittskonstellation hat demgegenüber die Regionalisierung in Mittel- und Osteuropa befördert. Die EU-Kommission legte den Beitrittsländern zwar nicht als Beitrittsbedingung, aber als Erwartung nahe, regionale Selbstverwaltungen mit substanzieller rechtlicher und finanzieller Autonomie aufzubauen. Sie hält starke, eigenständige regionale Institutionen für wünschenswert im Hinblick auf die nach dem Beitritt anlaufende Strukturfondsförderung, die auf dem Prinzip der Partnerschaft zwischen nationalen und regionalen Akteuren basiere. In ihrer offiziellen Kommunikation machte die Kommission jedoch keine genaueren institutionellen Vorgaben, nicht zuletzt deshalb weil kein politisches Mandat auf Grundlage des EG bzw. EU-Vertrages oder durch Beschluß der Mitgliedstaaten besteht. Die Zeman-Regierung in Tschechien und die Dzurinda-Regierung in der Slowakei begründeten ihre Regionalverwaltungsgesetze mit diesen Erwartungen der EU.

Die Regionalisierungsprozesse in Mittel- und Osteuropa haben bisher nicht zu dauerhaft ausgetarnten bzw. konsolidierten Arrangements regionaler Autonomie geführt. Sie erlauben je-

doch einige Schlußfolgerungen für die Gestaltung regionaler Autonomie im Kontext der Transformation zu Demokratie und Marktwirtschaft.

Eine Regionalisierung kann die Demokratie stärken, wenn die regionalen Institutionen so gestaltet werden, daß sie demokratische Werte verkörpern und fördern. Dazu sollten die Institutionen und die mit ihnen verbundenen regionalen Akteure gegenüber den Bürgern und der Öffentlichkeit Kommunikation und Kontrolle zulassen und praktizieren (accountability, responsiveness). Regionale Institutionen sollten marginalisierten Gruppen und Gebieten neue Zugänge zum politischen Prozeß eröffnen, Kontrollinstanzen für die Macht der Zentralregierung bilden und den auf der zentralstaatlichen Ebene in der Opposition befindlichen politischen Akteuren eine Machtbeteiligung ermöglichen. Eine Regionalisierung kann aber auch problematische Konsequenzen für die Demokratie haben, wenn sie lokale Enklaven des Autoritarismus erzeugt, eine Intoleranz gegenüber den auf regionaler Ebene neu entstehenden Minderheiten hervorruft, die Ethnisierung politischer Konflikte zwischen Zentrum und Region unterstützt und regionalistische Akteure mobilisiert, die separatistische oder gar secessionistische Interessen entwickeln. Zudem kann eine Regionalisierung bestehende regionale Ungleichheiten verschärfen und zu einer Verschlechterung der Qualität öffentlicher Dienstleistungen sowie zur Vermehrung überflüssiger Bürokratie beitragen (Hutchcroft 2001).

Die Kommunalisierung, d.h. die Neugründung lokaler Selbstverwaltungskörperschaften stellte in Mittel- und Osteuropa insofern einen Schritt zur Regionalisierung dar, als alle Länder nach dem Systemwechsel zunächst demokratische lokale Selbstverwaltungskörperschaften einführten. Die Bildung von Regionen durch den freiwilligen Zusammenschluß von Städten und Gemeinden in einem „bottom-up process“ entspricht einem liberalen Staats- und Gesellschaftskonzept, das in Tschechien, Ungarn und Estland von den politischen Akteuren vertreten wurde. Estland weist Züge dieses Modells darin auf, daß die freiwillig entstandenen und privatrechtlich organisierten Gemeindeverbände vom Staat als Partner der regionalen Staatsverwaltungsebene eingestuft werden. Insgesamt kommt dem liberalen Modell der Assoziationsfreiheit in Mittel- und Osteuropa jedoch nur eine Randbedeutung zu. In der Praxis der Verwaltungsreform wurde die Regionalisierung nicht als zwanghafter „top-down“ Zusammenschluß der lokalen Selbstverwaltungen verstanden, sondern als Stärkung der finanzschwachen, fragmentierten Städte und Gemeinden gegenüber dem Zentralstaat.

In Transformationsländern erscheint eine Regionalisierung von Kompetenzen unter drei Rahmenbedingungen möglich und sinnvoll: (1) Die Einwohner einer Region müssen in adäquater Weise an der Kompetenzausübung in den regionalen Institutionen beteiligt werden. Eine solche Beteiligung der regionalen Zivilgesellschaft bietet Kontrollmöglichkeiten, die die zentrale Kontrolle durch die Regierung oder einen Präfekten ersetzen können. (2) Die Regionalisierung sollte mit Wettbewerbselementen verbunden werden. Diese lassen sich dadurch einführen, daß nicht-staatlichen Akteuren ermöglicht wird, öffentliche Dienstleistungen anzubieten und die Bürger bzw. die Dienstleistungsnutzer die Möglichkeit zum Anbieterwechsel erhalten. Vor allem sollte regionale Vielfalt als Lernfeld organisiert werden, indem man Lernprozesse zwischen den Regionen und die Diffusion von best practices unterstützt. Zudem sollten die Bürger die Möglichkeit erhalten; (3) Der Gesetzgeber sollte klare Regeln und Schranken für die regionalen Institutionen entwickeln, die einerseits Autonomiespielräume

gesetzlich verankern, andererseits einen Mißbrauch dieser Spielräume sanktionieren. Dies gilt insbesondere für Regionalisierungsprozesse in ethnisch pluralen Gesellschaften. Aber auch in ethnisch homogenen Gesellschaften sind klare Regelungen wichtig, beispielsweise Regeln für die Unterstützung von regionalen Selbstverwaltungen bei finanziellen Schwierigkeiten, die möglichen Verhaltensformen von moral hazard vorbeugen.

Für die Gestaltung von Regionalisierungsprozessen ist entscheidend, daß Kooperationsanreize für nationale und regionale politische Eliten geschaffen werden. Dazu sollten z.B. regionale und nationale Wahlen möglichst gleichzeitig stattfinden. Dies kann zwar dazu führen, daß der Wahlkampf in den Regionen von nationalen Themen dominiert wird, es schafft jedoch Anreize zur Berücksichtigung landesweiter Interessen in den Regionen und umgekehrt. Der Zerfall Jugoslawiens bietet ein Beispiel dafür, daß falsch sequenzierte Wahlen ethnopolitische Mobilisierungsprozesse begünstigten (Linz and Stepan 1996). Vorausschauendes institutionelles Design hat Schlüsselbedeutung für erfolgreiche Regionalisierung.

Anhang: Kompetenzen und Verwaltungsebenen (2000)

	Est- land	Lett- land	Litau- en	Polen	Slowa- kei	Slowe- nien	Tsche- chien	Un- garn
I. Bildung								
Kindergarten	L	L	L,R,T	L	T	L	L	L
Primarstufe	L	L	L,R,T	L	T	L,F	T	L
Sekundarstufe	L	L	L,R,T	L,DS	T	F	T, R	R
Berufsbildung	T	L,T	L,R,T	DS	T	F	R	R
Hochschule	T	R	L,R,T	R,F	F	F	R	
II. Sozialpolitik								
Sozialwohnungen	L	L	L	L	L			R
Soziale Dienste	L	L	L	L,DS	L,T		L,R	R
II. Gesundheitswesen								
Ambulante Versorgung	L	L,R	L	L	T		T	L
Prävention	T	L,R,T	L	L,DS,R	T	L,F	T	
Krankenhäuser	L,T	L,R,T	L,R,T	DS,R,F	T,F	F	R	R
Gesundheitsämter	L	L,R,T	T	L,DS,R	F		T, R	F
IV. Kultur								
Theater	L,T	L,T	L,R,T	L,DS,R,F	T,F	L,F	T,F	R
Museen	L,T	L,R,T	L,R,T	L,DS,R,F	T	L,F	R	R
Bibliotheken	L,T	L,R,T	L,R,T	L,DS,R,F	T	L,F	T	R
Sportstätten	L,T	L,T	L,R,T	L,DS,R	L	L,F	L	R
Kulturzentren	L,T	L,R,T	L,R,T	L	L,T	L,F	L,T	L
V. Infrastruktur								
Wasserversorgung	L	L	L	L	L,F	L,F	L,R	L
Abwasser	L	L	L	L	L,F	L,F	L,F	L
Strom	T	L,T	F	L	F	F	F	
Gas	T	T	F	L	F	L,F	F	
Wärme	L	L	L	L	L	L	L	
VI. Umwelt								
Abfallsammlung	L	L	L	L	L	L	L, R, F	L
Abfallentsorgung	L	L	L	L	L	L	L, R, F	L
Straßenreinigung	L	L	L	L	L		L	R
Umweltschutz	L,T	L,R,T	L,R,T	L,DS,R,F	F	L,F	L, R, F	L,F
VII. Verkehr								
Straßen	T	L,T	L,T	L,DS,R,F	F	L,F	R, F	L,F
ÖPNV	L	L,R,T	L	L	L,T			R,F
VIII. Stadtentwicklung								
Stadtplanung	L	L	L	L	L	L	L	L
Raumplanung, Regionalentwicklung	L	L,R,T	L,R	DS,R	L,T	L,F	R	R
Lokale Wirtschaftsentwicklung	L	L,R,T	L,R	L	L,T	L,F		L,R
Tourismus	L,T	L,R,T	L,R,T	L,R	L,T	L,F		L,F
IX. Allgemeine Verwaltung								
Hoheitliche Aufgaben	T	L,T	L,T	L,DS,R	T	F		L,F
Aufgaben der Staatsverwaltung	L,T	L,T	L	L,DS,R	L	F		L,F
Örtliche Polizei	T	L	L,T	L,DS,R,F	L	F	F	F
Feuerwehr	T	L,T	T	DS,R,F	L,T	L	R	L,F
Zivilschutz	T	L,R,T	T	L,DS,R,F	L,T	L		L,F
Verbraucherschutz	L,T	F	T	DS,R	L,T	L,F		F

Quelle: (Horváth 2000a); vom Autor für Tschechien aktualisiert. L = Lokale Selbstverwaltung; Z = Zentrale Staatsverwaltung; T = Territoriale Staatsverwaltung; F = Staatliche Fachverwaltung (government, other government); D = Kreisverwaltung; DS = Kreisselbstverwaltung (in PL); R = Regionale Selbstverwaltung

Literatur

Baldersheim, Harald et al. 1996. *Local Democracy and the Processes of Transformation in East-Central Europe*. Boulder: Westview Press.

Bullmann, Udo, Michael Goldsmith, und Edward C. Page. 1997. Regieren unter dem Zentralstaat: Regionen, Kommunen und eine sich verändernde Machtbalance in Europa. In *Regionale Modernisierungspolitik. Nationale und internationale Perspektiven*, edited by U. Bullmann and R. G. Heinze. Opladen: Leske und Budrich.

Gadomska, Beata. 1999. Die Neugliederung der öffentlichen Verwaltung in Polen. In *Central and Eastern Europe on the Way into the European Union: Reforms of Regional Administration in Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovakia*, edited by E. v. Breska and M. Brusis. München: Center for Applied Policy Research.

Horváth, Tamás M., ed. 2000a. *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.

Horváth, Tamás M. 2000b. Directions and Differences of Local Changes. In *Decentralization: Experiments and Reforms*, edited by T. M. Horváth. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative Open Society Institute,.

Hutchcroft, Paul. 2001. Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power. *Governance* 14 (1):23-53.

Linz, Juan J., und Alfred C. Stepan. 1996. Problems of democratic transition and consolidation : southern Europe, South America, and post-communist Europe. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Regulski, Jerzy. 1999. Building Democracy in Poland. The State Reform of 1998. Budapest: Local Government Institute.

Szlachta, Jacek. 2001. Problems of Polish Regional Development Policy in the Context of European Integration. In *The Quality of Governance: Poland Closer to the European Union. EU-Monitoring IV*, edited by J. Hausner, M. Marody, J. Szlachta, J. Wilkin, A. Wojtyna und M. Zirk-Sadowski. Kraków: Malopolska School of Public Administration, Krakow University of Economics.

World Bank. 1999. Entering the 21st Century. World Development Report 1999/2000. Washington D.C.: World Bank.