

Exposé zum Workshop

**„Regionale Autonomie unter den Bedingungen von Globalisierung
und staatlichen Transformationsprozessen“**

München, 3. Dezember 2001

**DIE REGIONALE EBENE IN MITTEL- UND OSTEUROPA – INSTITUTIONEN
UND KOMPETENZEN**

Dr. Martin Brusis, Centrum für angewandte Politikforschung

Vorbemerkung

Das vorliegende Papier gibt einen Überblick zur institutionellen und Kompetenzstruktur der regionalen Ebene in Mittel- und Osteuropa. 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 den institutionellen Aufbau, die Kompetenzen und Ressourcenausstattung der regionalen Ebene. Abschließend werden einige Probleme der Territorialverwaltungsreform in Mittel- und Osteuropa diskutiert.

1. Struktur

Der Stellenwert der regionalen Ebene 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 zweite Parlamentskammern, die regionale Interessen repräsentieren, aber nicht direkt mit den regionalen Selbstverwaltungskörperschaften verbunden sind. 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, die 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. Darüberhinaus 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, Slowenien, Tschechien und Ungarn stellen die regionalen Selbstverwaltungen selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts dar und verfügen über Organe, deren Zusammensetzung von den Bürgern in direkter Wahl bestimmt wird. In Albanien, Bulgarien, der Bundesrepublik Jugoslawien, Estland und der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Makedonien ist die regionale Ebene ein integraler Teil der Staatsverwaltung. In Estland kooperieren die privatrechtlichen Gemeindeverbände, die als freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden entstanden, mit der regionalen Ebene der Staatsverwaltung. Lettland schaffte 1996 die direkte Wahl der regionalen Vertretungskörperschaften ab, kehrte aber im Jahr 2001 wieder zur Direktwahl zurück.

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 und die acht neuen slowakischen sowie die 14 neuen tschechischen Regionen haben im Durchschnitt zwischen 537000 und 737000 Einwohner. Bulgariens oblasti sind etwa halb so groß und die estnischen Regionen entsprechen in ihrer Durchschnittsgröße etwa den polnischen Kreisen (103000 Einwohner). 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, Kroatien und Ungarn haben ihre tradierte Territorialverwaltungsgliederung von 15, 21 bzw. 19 Regionen bis jetzt beibehalten. In Ungarn versuchte die erste demokratische Regierung regionale Repräsentanten der Regierung einzuführen, was mit einer gewissen Veränderung der Verwaltungsgliederung verbunden war, da die territorialen Kompetenzen der „Republiksbeauftragten“ (köztársasági megbízottak) in acht Regionen unterteilt waren. Serbien und Kroatien sehen in ihrer Verfassung bzw. in einem Verfassungsgesetz territoriale Autonomien für Gebiete mit nationalen Minderheiten vor (Voivodina, Kosovo, Krajina, Slowenien). 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 weitreichenden Autonomierechten, und die eine der beiden Entitäten stellt eine Föderation dar (Bosniakisch-Kroatische Föderation), die wiederum in Kantone mit weitgehenden Autonomiebefugnissen gegliedert ist.

	Zahl der Regionen	durchschn. Einwohner pro Region	durchschn. Fläche pro Region (km ²)
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
Tschechien	14 kraj	737000	5633
Ungarn	19 megye	537000	4895

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. Die tschechische Regierung hat 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 interministeriellen 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.

2. Institutionen

Alle regionalen Selbstverwaltungskörperschaften erfüllen sowohl Selbstverwaltungsaufgaben als auch übertragene Aufgaben der Staatsverwaltung. Diese doppelte Funktion spiegelt sich im institutionellen Aufbau der regionalen Ebene wider, die aus dem Selbstverwaltungsorgan und dem Vertreter der Staatsverwaltung bzw. Regierung besteht.

Regionale Selbstverwaltungskörperschaften existieren in Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Tschechien und Ungarn. Die Slowakei hat im Juli 2001 die Rechtsgrundlagen zu den regionalen Vertretungskörperschaften geschaffen. Die ungarischen Komitatsversammlungen blicken auf die längste Tradition zurück: Sie wurden bereits 1994 erstmals gewählt und traten 1998 zu einer zweiten Amtsperioden 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.

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, 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 bis 1996 eine staatliche Verwaltungsebene unterhalb der Kreise (obvod). 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. Unmittelbar nach dem Systemwechsel beschlossen die neugebildeten Regierungen und Parlamente neue Kommunalverfassungen und veranstalteten Kommunalwahlen. 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 Loslö-

sung boten. Die von den Gemeinden gebildeten Interessenverbände wurden in Estland und der Slowakei 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 unterscheiden sich darin: 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.

3. Kompetenzen

Grundsätzlich gilt, dass die lokalen Selbstverwaltungen für alle lokalen öffentlichen Angelegenheiten zuständig sind, die nicht ausdrücklich durch Gesetz der Staatsverwaltung oder höheren Ebenen der Selbstverwaltung vorbehalten sind. Abgesehen von dieser umfassenden Kompetenz führen die lokalen und die regionalen Selbstverwaltungen übertragene Aufgaben der Staatsverwaltung aus (übertragene Kompetenzen). 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. 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.

In Polen z.B. 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).

In den meisten mittel- und osteuropäischen Ländern übt der Vertreter der Staatsverwaltung auf regionaler Ebene die Rechtsaufsicht über die regionalen und lokalen Selbstverwaltungen aus; spezielle Rechnungsprüfungsbehörden versehen die finanzielle Kontrolle. 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 Reformer zielten generell darauf, eine Rezentralisierung der Kompetenzen zu vermeiden; die regionalen Selbstverwaltungsorgane haben stattdessen Kompetenzen der Staatsverwaltung übernommen. Die dekonzentrierte staatliche Fachverwaltung wurde in jedem Land in unterschiedlichem Ausmaß in die allgemeine Territorialverwaltung integriert. Nach den verfügbaren Informationen hat die polnische Voivodschaftsreform zu einem hohen Maße an organisatorischer Integration geführt, während die Fachverwaltung in der Slowakischen und der Tschechischen Republik am klarsten von der territorialen Staatsverwaltung und den lokalen Selbstverwaltungen getrennt war. Estland und Ungarn scheinen vergleichsweise viele Koordinierungsinstitutionen zwischen Selbstverwaltungen sowie staatlichen territorialen und Fachverwaltungen geschaffen zu haben.

4. Ressourcen

Die Verwaltungsdezentralisierung war bis 1997 nicht von einer fiskalischen Dezentralisierung begleitet, wie die nachfolgende Tabelle zeigt. Nach der Tabelle stieg der Anteil der regionalen und lokalen Verwaltung an den gesamten öffentlichen Ausgaben nur in Ungarn, und die subnationale Verwaltung erhöhte ihren Anteil am Steueraufkommen nur in Ungarn und Litauen. Dieses Ergebnis entspricht der Bewertung, dass Ungarn ein Vorreiter der Dezentralisierung ist. Verglichen mit den westeuropäischen Ländern rangieren die Ausgabenanteile der subnationalen Verwaltung zwischen Portugal und Frankreich (11,6 bzw. 18,6% der gesamten öffentlichen Ausgaben) einerseits, Schweden und Dänemark (36,2 und 54,5%) andererseits. Aller-

dings reflektieren die Zahlen von 1997 noch nicht die jüngste Bildung regionaler Staats- und Selbstverwaltungen in Bulgarien, Tschechien und Polen.

Ausgaben- und Einnahmenanteile der subnationalen Verwaltungsebenen (%)

	in total public expenditure		in total tax revenue	
	1990	1997	1990	1997
Bulgaria	18.9	15.7	22.4	11.8
Czech Republic		21.3		12.3
Estonia	34.8	22.4	26.5	14.2
Hungary	20.6	23.7	7.6	8.9
Latvia		25.8		15.8
Lithuania	30.4	22.6	14.4	16.2
Poland		22	21.3	9.6
Romania	15.4	13.3	12.8	9.2

Quelle: Worldbank (1999): World Development Report 1999/2000, 216-217. Vergleichbare Zahlen für die Slowakei und Slowenien waren leider nicht verfügbar.

Was die Einnahmenstruktur betrifft, liegen nur Angaben zu den lokalen Selbstverwaltungen vor. 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 zweckgebundene Zuschüsse angewiesen sind.

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

Land	Unabhängige und geteilte Einnahmen		Zuschüsse	
	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 ¹	52,0	51,5	22,6 ²	22,1
Slowakei	36,7	39,5	-	-

¹ Ohne Transfers

² Inklusive Zuschüsse an Kreisämter

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.

5. Probleme der Territorialverwaltungsreform

Die meisten mittel- und osteuropäischen Länder haben in den letzten Jahren ihre regionale Verwaltungsebene neugestaltet. Diese Reformen sind zum einen durch den Systemwechsel bedingt: Die bereits zu Beginn der neunziger Jahre erneuerte lokale Selbstverwaltung sollte durch eine 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 substantieller finanzieller und rechtlicher Autonomie ausstatten. In ihrer offiziellen Kommunikation hat die Kommission jedoch keine genaueren institutionellen Vorgaben gemacht, 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 haben ihre Regionalverwaltungsgesetze mit den EU-Erwartungen begründet

Von den hier untersuchten 15 Ländern haben sieben Länder regionale Selbstverwaltungskörperschaften oberhalb der kommunalen Ebene institutionalisiert: Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakei, Tschechien und Ungarn. Die institutionelle Option der Selbstverwaltung bedeutet jedoch nicht automatisch, dass alle genannten Länder ein höheres Maß an regionaler Autonomie realisiert haben. Zum einen 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. Zum anderen liegt das Ausmaß fiskalischer Dezentralisierung, das als grober Indikator für regionale Autonomie genommen werden kann, in den genannten Ländern nicht signifikant höher als in Ländern ohne regionale Selbstverwaltungen.

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 weitgehend mit den regionalen Selbstverwaltungen

gen 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 sektorale Koordinierung zwischen den Selbstverwaltungen und der Staatsverwaltung innerhalb einer dualistischen Grundstruktur zu verbessern.

Föderalistische Organisationsmodelle, die den Regionen legislative Kompetenzen zuordnen und ihre Beteiligung am Gesetzgebungsprozess auf zentraler Ebene institutionalisieren, wurden von den Verwaltungsreformern nicht aufgegriffen. Dies lässt sich damit erklären, dass in den meisten Ländern der Region keine starken regionalistischen Bewegungen entstanden sind 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. In den Ländern, wo ethnisch oder historisch verwurzelte regionalistische Bewegungen existieren, lehnte die Mehrheit der politischen Akteure eine 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 im Kontext des zerfallenen Jugoslawien insbesondere für die Bundesrepublik Jugoslawien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien und Makedonien. Unter den zahlenmäßig bedeutsamen und regional konzentrierten Minderheiten in der übrigen Region haben weder die russischsprachigen Bevölkerungsgruppen Estlands und Lettlands noch die ethnisch türkische Minderheit in Bulgarien eine regionale Autonomie zu ihrer politischen Kernforderung gemacht. Insofern sind die Gelegenheitsstrukturen für eine weitergehende Regionalisierung oder Föderalisierung in Mittel- und Osteuropa denkbar ungünstig.

Anhang: Kompetenzen und Verwaltungsebenen

	Bulga- rien	Est- land	Lett- land	Li- tauen	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. Gesundheitswe- sen									
Ambulante Versor- gung		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	L	F	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) L = Lokale Selbstverwaltung; Z = Zentrale Staatsverwaltung; T = Territoriale Staatsverwaltung; F = Staatliche Fachverwaltung (government, other government); D = Kreisverwaltung; DS = Kreisselbstverwaltung (in PL); R = Regionale Selbstverwaltung

Bibliographie

Bullmann, Udo, Michael Goldsmith, and 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,.

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