

Schwierigkeiten des Dezentralisierungsprozesses der Verwaltungs- und Entwicklungsstrukturen in den Visegrád-Ländern

von *András Vissi und Laura Bertalan*

„Die Bandbreite und die Tiefe der europäischen Politikgestaltung haben über die Jahre hin dramatisch zugenommen. Allmählich ist das, was zuvor eine „auswärtige Angelegenheit“ gewesen war, sehr ‚innenpolitisch‘ geworden. Das ist die ‚Europäisierung‘, die als Prozess definiert wird, in dem Gebiete der Innenpolitik zunehmend der europäischen Politikgestaltung und den Auswirkungen, die die Übertragung auf die innenpolitischen Institutionen der Mitgliedstaaten hat, unterworfen werden.“¹ „Zweifellos erreicht der Prozess auch die regionalen und subregionalen Behörden der Mitgliedstaaten, die stark unter dem Einfluss der Politiken der Europäischen Union stehen, besonders dem der Regionalpolitik. Die Europäisierung ruft sehr starke Anreize und Herausforderungen für die subnationalen Behörden hervor.“²

In den Visegrád-Ländern (Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn) haben vier Jahrzehnte lang aus einer einzigen Partei gewählte Parlamente und Regierungen existiert und zentralistisch gestaltete Strukturen verwaltet. Die Entwicklungspolitik wurde von den in strategischen Schlüsselpositionen stehenden Wirtschaftszweigen wie Schwerindustrie (Kohle und Stahl, Chemie usw.) bestimmt.

Die Staaten der Ländergruppe haben nach der Wende infolge der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Stabilisierung durchgreifende Verwaltungsreformen begonnen, deren Ent-

¹ Tanja A. Börzel, *Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeization in Germany and Spain*, in: *Journal of Common Market Studies*, Nr. 4, 1999, S. 573–596.

² Magdalena *Spała*, *Sub-national Mobilization in the European Integration Process. „Eurofitness“ of Polish Regional Authorities*, Manuskript, S. 2.

stehung während der Vorbereitungsphase auf die EU-Mitgliedschaft beschleunigt wurde. Trotzdem sind die Entscheidungs- und Durchführungsstrukturen sowie die Kompetenzen noch weiterhin überwiegend zentralistisch auf Regierungs- und Ministerialebene angesiedelt.

Diese Prozesse sind nicht (nur) nach Erwartungen oder Vorschriften der Europäischen Union in Gang gekommen, sondern die neuen Mitgliedsländer haben diese Reformen aus ihren eigenen Interessen initiiert und die dazu nötigen rechtlichen Rahmenbedingungen gesichert. Verwaltungssysteme und Entwicklungspolitiken der einzelnen Mitgliedsländer existieren auf Basis souveräner staatlicher Entscheidungen. Sie entstanden mit der geschichtlichen Entwicklung von Legislative, Exekutive und territorialer Machtverteilung der Länder. Die Kommission und auch keine andere Institution der EU hat die Kompetenz, hier von der Gemeinschaftsebene aus etwas zu bestimmen.

Die politische Wende, die Einführung von demokratischen Gesellschaftsstrukturen und Marktwirtschaft haben die mitteleuropäischen Länder vor die Aufgabe gestellt, ihre Verwaltungsstrukturen und Regionalpolitik neu zu gestalten, um ihren Staatsbürgern effiziente, einfache, bürgernahe, leicht zugängliche und zeitlich angemessene Strukturen zu sichern und im globalen Wirtschaftswettbewerb der Länder und Regionen Schritt zu halten.

Der vorliegende Beitrag versucht, die reformierten und „europäisierten“ Verwaltungsstrukturen der Visegrád-Länder darzustellen und deren Stärken und Schwächen hervorzuheben. Auch Zusammenhänge sowie die theoretischen und tatsächlichen Interdependenzen dieses Politikfeldes mit der kommenden Entwicklungspolitik der nächsten Förderperiode (2007 bis 2013) werden behandelt.

Dezentralisierung, Subsidiarität, Regionalität

Diese Grundprinzipien der EU haben die Entwicklung und Stärkung des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Zusammenhalts, also die Kohäsion der Gemeinschaft, tiefgreifend bestimmt. Es sind Prinzipien, die in den Gemeinschaftsverträgen³ (und in der angestrebten Verfassung) der Europäischen Union fest verankert sind; dennoch gehören sie zu den „weichen“ Kriterien der Integration, deren Anwendung und Einhaltung von der autonomen Entscheidung der Mitgliedsländer abhängt.

Mit dem Adjektiv „dezentral“ wird eine räumliche Organisationsform bezeichnet, bei der wichtige Funktionen (etwa politische Entscheidungen) nicht von einer Zentrale erfüllt werden, sondern räumlich oder funktional ausgelagert sind.⁴ Dezentralisierung ist deswegen für die langfristige europäische Integration wichtig, weil die Kluft zwischen dem schwer überblickbaren politischen und administrativen Komplex „Brüssel“ und dem Geschehen in fernen „Provinzperipherien“ nur mit Hilfe ausgelagerter Einrichtungen überbrückt werden kann. Die dezentralisierten Staats- und Selbstverwaltungsstrukturen sind der Schlüssel zu einer bürgernahen Union. Dadurch entsteht eine direkte Verbindung zwischen einem supranationalen europäischen Staat und dessen Bürgern. Dies unterstützt nicht zuletzt die Anerkennung und Akzeptanz der kontinentweiten Bestrebungen, die zurzeit, im Prozess der Referenden über die Europäische Verfassung, äußerst wichtig sind.

Das von der katholischen Soziallehre stammende Subsidiaritätsprinzip fordert, dass staatliche Eingriffe (EU, Staat) und öffentliche Leistungen grundsätzlich nur unterstützend und nur dann erfolgen sollen, wenn die jeweils niedrigere hierarchische Ebene (Land, Kommune) nicht in der Lage ist, die erforderlichen Leistungen aus eigener Kraft zu erbringen. Das Subsidiaritätsprinzip spielt vor allem in der Bildungs- und Sozi-

³ Verträge von Rom, Maastricht, Amsterdam, Nizza sowie die Einheitliche Europäischen Akte.

⁴ Vgl. <<http://de.wikipedia.org/wiki/Dezentral>>.

alpolitik eine wichtige Rolle und ist ein wesentliches Element des europäischen Integrationsprozesses.⁵

Die Kompetenzverteilung innerhalb der Europäischen Union wird seit dem Maastrichter Unionsvertrag unter dem Stichwort Subsidiaritätsprinzip diskutiert.⁶ Die Subsidiaritätsdiskussion ist die Folge einer Sensibilisierung für die Notwendigkeit der Legitimation europäischer Politik. Trotz der Probleme einer Operationalisierung der Subsidiarität in der politischen Praxis und trotz der Meinungsunterschiede über die Bewertung zeigt der dargestellte Stand der Diskussion, dass mit Hilfe des Subsidiaritätsprinzips eine erhöhte Akzeptanz europäischer Politik auf dem Wege einer „Legitimation durch Verfahren“ erwartet werden kann.⁷

Die Schöpfer des Maastricht-Vertrages hatten verstanden, dass auch die Regionen im institutionellen Gefüge der neu gegründeten Europäischen Union ihren Platz finden müssen.

„Europa der Regionen“ ist eine Bezeichnung für ein politisches Konzept, das die Regionen in den EU-Mitgliedsländern fördern und in ihrer regionalen Eigenständigkeit unterstützen soll. Das Konzept wird vor allem von jenen Befürwortern der europäischen Integration gefördert, die sich für einen föderalistischen Aufbau der EU einsetzen, und Demokratiedefizite durch eine bürgernahe und effiziente dezentrale politische Struktur abschwächen wollen. Allerdings verfügen nur wenige

⁵ Vgl. Klaus *Schubert*, Martina *Klein*, Das Politiklexikon, Bonn 2001, Stichwort „Subsidiarität“, S. 285–286.

⁶ Vgl. Artikel 3b EG-Vertrag: „Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig. In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.“

⁷ Vgl. Martin *Große Hüttmann*, Das Subsidiaritätsprinzip in der EU, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Tübingen 1996, S.3.

EU-Länder über (mehr oder weniger) eigenständige, unterhalb der Ebene des Nationalstaates und mit eigenen politisch-demokratischen Organen ausgestattete Regionen (wie etwa die deutschen Bundesländer). Politischer Widerstand entsteht dadurch, dass ein Kompetenzzuwachs der Regionen auf Kosten der nationalstaatlichen Aufgaben geht.⁸ Im EU-Vertrag (Art. 198a) wurde das Grundprinzip mit der Einrichtung eines Beratenden Ausschusses der Regionen (CoR) gefestigt, der seine Position und Kompetenzen während der vergangenen zehn Jahre verstärken und ausweiten konnte.

Verwaltungsreform in den Visegrád-Ländern

Die Machtverteilung zwischen Staat und Gebietskörperschaften kann man am charakteristischen mit den unitaristischen und föderativen Strukturen (Österreich, BRD, Schweiz u.a.) kennzeichnen.⁹ Die Visegrád-Länder gehören zu den unitaristisch gestalteten Staaten, bei denen das gesamte Territorium des Landes der zentralen Staatsregierung und Verwaltung untersteht und die gesetzgeberische Macht des Parlaments und der Regierung mit den Regionen/Ländern nicht geteilt wird und der Staat als Ganzes die volle und ausschließliche Souveränität besitzt – mit folgenden Varianten:

- In den klassischen unitaristischen Ländern ist die Selbstständigkeit der Gebietskörperschaften sehr stark begrenzt; sie haben keine institutionelle Möglichkeit zur Teilnahme an der Staatspolitik.
- Das devolutionelle Modell charakterisiert dagegen schon eine echte Dezentralisation, bei der von legitim gewählten territorialen Körperschaften bestimmte Aufgaben und Politiken wahrgenommen werden.
- In den regionalisierten Ländern wird der Rechtsstatus der Regionen in der Verfassung festgelegt, und sie verfügen über eine große Selbstständigkeit und Bewegungsraum.

⁸ Vgl. *Schubert, Klein*, a.a.O. (Anm. 5), hier S. 243 („Regionalismus“).

⁹ Vgl. Kovács Ilona *Pálmé*, *Regionális politika és közigazgatás* (Regionale Politik und Staatsverwaltung), Fünfkirchen (Pécs) 2001, S. 24.

In Polen, Tschechien und der Slowakei existieren nach den Verwaltungsreformen der vergangenen fünf Jahre devolutionelle und regionalisierte Modelle. Dagegen sind in Ungarn bisher nur in den Werkstätten der Forschungsinstitute Szenarien für eine „Europäisierung“ der Staats- und Selbstverwaltungsstrukturen erarbeitet worden. Zur Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen und zum Aufbau der neuen dezentralisierten Institutionen fehlen der politische Wille und der Konsens zwischen Koalitions- und Oppositionsparteien im Parlament.

Die polnische Reform

In Polen trat am 1. Januar 1999 eine grundlegende Reform der öffentlichen Verwaltung in Kraft.¹⁰ Kennzeichen der Reform waren die weitere Dezentralisierung der Staatsmacht und größere Kompetenzen für Selbstverwaltungsorgane. Neben den seit 1991 existierenden Gemeinden mit ihren Selbstverwaltungsorganen wurden zwei weitere Selbstverwaltungsebene eingeführt: die Woiwodschaften und die Landkreise.

Mit dieser Neugliederung haben die Woiwodschaften umfangreiche Aufgaben und Kompetenzen im Rahmen der Regionalpolitik erhalten. Die zentralen staatlichen Einrichtungen konzentrieren sich jetzt stärker auf strategische Fragen, und auf regionaler Ebene werden die operativen Aufgaben wahrgenommen. Aus 49 kleinen wurden 16 wesentlich größere Woiwodschaften gebildet, die eine effiziente Standortpolitik betreiben und auch überregionale Aufgaben wahrnehmen können.

In den am 1. Januar 1999 eingeführten Neuerungen hat das Subsidiaritätsprinzip die größte Bedeutung. In der Praxis heißt das, dass die territoriale Selbstverwaltung zur selbständigen und unabhängigen Ausübung öffentlicher Aufgaben berufen ist. Zu den Kompetenzen der Selbstverwaltung gehören alle

10 Vgl. Anna *Napirela*, Der Verwaltungsaufbau und das Umsetzungssystem der EU-Strukturfonds in Polen, Manuskript, Dresden 2004, S. 2-5.

durch das Gesetz von zentralen auf Woiwodschafts- und Landkreisebene übertragene Aufgaben im regionalen und lokalen Bereich. Finanzmittel für die Realisierung dieser Aufgaben werden den Selbstverwaltungsorganen aus dem Staatshaushalt zugewiesen.

Auf Woiwodschaftsebene existiert ein duales Modell, die Kompetenzen und Aufgaben werden von zwei Gebietskörperschaften wahrgenommen.

Der Woiwode ist als „dezentrierter“ Vertreter der Regierung verantwortlich für die Durchsetzung der Politik des Staates in der Region; er führt das Woiwodschaftsamt. Er wird von den Ministerpräsidenten eingesetzt und überwacht die Tätigkeit der territorialen Selbstverwaltungsorgane (Woiwodschaftstag, Marschallamt, Landkreistag, Landkreistag). Als Vertreter der Zentralregierung (Ministerrat) vertritt er die Exekutive und koordiniert die Aufgaben auf dem Gebiet der Verteidigung und der Sicherheit des Staates. Die dem Woiwoden zukommenden Aufgabenbereiche umfassen unter anderen die Staatsbürgerschaftsfragen, soziale Angelegenheiten, Zivilverteidigung und öffentliche Sicherheit in der Woiwodschaft.

Dezentralisierte Organe der territorialen Selbstverwaltung auf Woiwodschaftsebene sind der Woiwodschaftstag (Sejmik) und der Vorstand der Woiwodschaft. Die Abgeordneten des Woiwodschaftstages werden in direkter Wahl für vier Jahre gewählt. Das operative Organ des Regionalparlamentes ist das Marschallamt. Ziele und Aufgaben der Selbstverwaltungsorgane sind:

- erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung der Woiwodschaft,
- Ausbau der Infrastruktur,
- Förderung der Wissenschaften, des technischen Fortschritts und der Kultur,
- Standortmarketing,
- Regionale Aufgaben im Bildungswesen, im Gesundheitsschutz, in Sozial- und Familienpolitik, im Umweltschutz u.ä.,

- Nutzung und Management der Ressourcen der Woiwodschaft,
- internationale Zusammenarbeit der Region.

Die Aufsicht über die Tätigkeit der Selbstverwaltungen der Woiwodschaft (Marschallamt, Landkreisämter) übt der Woiwode im Auftrag des Ministerpräsidenten aus!

Janus *Sepiol*, der Marschall der Region Kleinpolen (Krakau), hat auf der Plenarsitzung der ersten Konferenz der Regionen der Visegrád-Länder (am 11. und 12. Okt. 2004) betont, dass die parallelen Organisationen in der regionalen Verwaltungsstruktur oft zu Kompetenzvermischungen und damit zu Unklarheiten führen. Woiwoden und Woiwodschaftsämter verhalten sich bedauernswerterweise oft als höher stehende Organe in der Hierarchie, was eine effiziente Kooperation der regionalen Institutionen untereinander oft verhindert.

Reform in Tschechien

In der Tschechischen Republik hat die Reform der lokalen Selbstverwaltungen direkt nach der Wende stattgefunden, aber das Gesetz über die durchgreifende Neugestaltung der höheren territorialen Ebene mit 14 Regionen ist erst 2000 in Kraft getreten. Folgende Passage vermittelt ein Stimmungsbild der politischen und administrativen Hindernisse bei der Umsetzung der Reform:

„Die Reform der Staatsverwaltung, die auf die Kommunalregierung gerichtet war, ist relativ früh umgesetzt worden und war ein Erfolg; die Lage sah anders aus bezüglich der Regierung auf den Zwischenebenen. Die Reform wurde aufgeschoben, und ihre Vorbereitung zog sich in die Länge. Es können mehrere Gründe dafür angeführt werden, warum die Reform wiederholt in Frage gestellt, bekämpft und so lange aufgeschoben worden ist. Politische Gründe waren diejenigen, die am schwersten wogen. Angesichts der Erwartungen der regionalen Eliten in den größten Städten und der Befürworter eines mährischen Regionalismus war keiner der relevanten

politischen Akteure begeistert über die Reform der Zwischen-
ebenen der Regierung. Die Demokratische Bürgerpartei, die
in der Tschechischen Republik bis 1997 die Macht innehatte,
fürchtete, dass ihre Mehrheitsposition, die sie auf der nation-
alen Ebene genoss, bei den künftigen Regionalregierungen
nicht zu erringen sei. Auch die Bürokraten der nationalen Ebe-
ne unterstützten die Reform aus der Befürchtung heraus nicht,
dass sie dann einige ihrer Zuständigkeiten und Entscheidungs-
befugnisse zugunsten der neuen Provinzbehörden aufgeben
müssten.¹¹

Gesetzliche Neuregelung in der Slowakei

In der Slowakei existiert seit 1. Januar 2004 ein Gesetz für
die höheren territorialen Einheiten. „Der Grund dafür war
der Transfer von über 400 Zuständigkeitsbereichen von der
Staatsverwaltung an Kommunalgremien und übergeordnete
territorialen Einheiten und die Absicht, die Effizienz zu ver-
bessern und die Qualität der Staatsverwaltung zu erhöhen.
Die Selbstverwaltung höherer Territorialeinheiten besitzt (ur-
sprüngliche) Selbstverwaltungskompetenzen, führt aber auch
bestimmte Aufgaben aus, die ihr von der Staatsverwaltung
übertragen wurden (beispielsweise Erziehung, Gesundheitswe-
sen, Straßenbau).“¹²

Die Entwicklung in Ungarn

Verglichen mit den bisher vorgestellten drei Ländern existiert
in Ungarn ein klassisches unitaristisches System. Nach der

¹¹ Michal *Illner*, *Thirteen Years of Reforming Sub-national Government in the Czech Republic*, in: Norbert *Kersting*, Angelica *Vetter* (Hrsg.), *Reforming Local Government in Europe*, Opladen 2003, S. 261-281, einsehbar auch über <<http://www.uni-stuttgart.de/soz/avps/rlg/papers/CZ-Illner.pdf>>; vgl. Michal *Illner*, *Czech Republic 1990-2001: Successful Reform at the Municipal Level and a Difficult Birth of the Intermediary Government*, in: Harald *Baldersheim*, Michal *Illner*, Hellmut *Wollmann* (Hrsg.), *Local Democracy in Post-Communist Europe*, Opladen 2003, S. 7-8.

¹² Slowakische Regierung, <http://www.government.gov.sk/decentralizacia/dokumenty/vniznansky_en.rtf>, S. 4.

Wende fand eigentlich keine Verwaltungsreform statt. Die Frage stand seit Mitte der 1990er Jahre in den Zielen der Regierungsprogramme, aber mehr als Konzepte entstanden nicht.¹³ Dabei hat die jahrhundertealte Tradition der Komitate ein bedeutendes Hindernis dargestellt. Diese aus 19 territorialen Verwaltungseinheiten bestehende Struktur haben die Abgeordneten und die Regierung als ein Tabu behandelt, und natürlich wollten auch die Komitate keinen Machtverlust erleiden.

Die neue Regierung *Gyurcsány* (seit Oktober 2004) hat sich die Verwaltungsreform zum Ziele gesetzt.¹⁴ Planmäßig soll die Reform in zwei Schritten und auf zwei Ebenen erfolgen: zuerst als Verstärkung der Subregionen, anschließend in der Ausstattung der Regionen mit neuen Kompetenzen.

Auf subregionaler Ebene wurde im Sommer 2004 ein erster Schritt getan. Das für die Verwaltungspolitik verantwortliche Innenministerium hat eine Bewerbung für die lokalen Selbstverwaltungen ausgeschrieben. Die Gruppen von lokalen Selbstverwaltungen sind nun dazu „aufgefordert“, in den festgelegten statistischen Subregionen die gesetzlich geforderten administrativen Formen zu verwirklichen und bestimmte Verwaltungs- und Dienstleistungsaufgaben in einem ersten Schritt für drei Jahre zu übernehmen. Die wichtigsten Ziele der Bewerbung waren folgende:

- Hebung der Qualität der öffentlichen Dienstleistungen,
- effiziente Versorgung,
- Chancengleichheit für die ländliche Bevölkerung,
- regionaler Ausgleich.

Die Verstärkung der Subregionen als Verwaltungseinheiten ist besonders deswegen wichtig, weil in Ungarn die lokalen Körperschaften stark verschuldet sind. Sie können ihre Grund-

¹³ IDEA-Programm des Innenministeriums.

¹⁴ Vgl. „Lendületben az Ország“ – A Magyar Köztársaság Kormányának programja („Das Land im Schwung“ – Programm der Regierung der Republik Ungarn 2004–2006).

aufgaben oft nur mit Schwierigkeiten wahrnehmen,¹⁵ für Entwicklung können sie nur mit staatlichen und regionalen Fördermitteln planen. Dieser Schritt bedeutet für die Subregionen eine mehrjährige finanzielle Sicherheit und eine Vorbereitung auf die erweiterten Verwaltungsaufgaben.

Im September 2004 sind aus den 168 statistischen Subregionen 144 erstellt worden, 75 davon werden auch für Dienstleistungen sorgen. Obwohl die Umstrukturierung der Subregionen bereits begonnen hat, wird der Prozess noch lange dauern.

Auf der regionalen Ebene ist bis heute jedoch noch kein Umsetzungsschritt getan. Es gibt mehrere Gründe dafür:

- keine politische Einigung oder Willensbildung in Richtung Dezentralisation,
- kein Konsens zwischen den politischen Parteien; die Umsetzung der Reform benötigt eine Verfassungsänderung, die ihrerseits eine Zweidrittelmehrheit erfordert,
- statt der Dezentralisation wurde die „Dekonzentration“ bevorzugt, dadurch wurde die Verwirklichung nur auf die tieferen Ebenen verschoben,
- obwohl die Regierung die Umstrukturierung (theoretisch) unterstützt, gibt es keinen eindeutigen Beschluss für die Durchführung (Bestandserhalt bei Macht und Förderquellen),
- Proteste der Komitate gegen Kompetenzverluste, eine sensible politische Frage,
- regionale Autonomien haben keine Tradition im ungarischen Verwaltungssystem,
- die Umstrukturierung verursacht große Kosten,

¹⁵ Zum Beispiel nimmt die Zahl der Schüler in der örtlichen Grundschule drastisch ab, deswegen sind diese Bildungseinrichtungen äußerst ineffizient. Die Selbstverwaltungen bemühen sich, diese Probleme in Zusammenarbeit bzw. in Schulnetzwerken zu lösen. Das Vorhandensein der Grundschule in den Dörfern ist jedenfalls eine Identitätsfrage für die kleinen örtlichen Gesellschaften.

- über die endgültigen Grenzen der ungarischen Regionen wird noch debattiert; es gibt z.B. bei der Zentralregion viele Fragen über die „rationelle“ Größe der Region (mit oder ohne Budapest),
- Kampf um Regionszentren (Pécs versus Kaposvár, Győr versus Szombathely).

Dadurch ist die regionale Verwaltungsumstrukturierung in Ungarn bislang noch in einer Anfangsphase. Bei einigen Institutionen (z.B. beim Zentralen Statistischen Amt oder in Wasserwesen, Umweltschutz, Polizei) kann man schon eine regionale Umstrukturierung erkennen, aber zwischen dezentrierten Institutionen und anderen regionalen Strukturen und auch mit den schon eingeführten statistischen Regionen bestehen weiterhin Inkompatibilitäten.

Entwicklungspolitik als Indikator der Reformen?

Trotz der zögernden Verwaltungsreform im Bereich der Dezentralisation der Entwicklungspolitik war Ungarn ein Vorreiter unter den vier Visegrád-Ländern. Es entstand schon 1996 ein Gesetz für die Raumentwicklung. Ergänzend zu den rechtlichen Grundlagen wollte die Regierung mit einem mittelfristigen räumlichen Entwicklungskonzept eine ausgewogene Entwicklung des Landes sichern und bestehende Entwicklungsgefälle zwischen West und Ost sowie zwischen Budapest und der Peripherie verringern.

Die ungarischen Regionen stellen quasi „regionalpolitische Möglichkeiten mit jeweils spezifischen Zukunftsperspektiven“ dar.¹⁶ In den letzten Jahren haben sie viele formale Kompetenzen übertragen bekommen, aber sie haben dazu noch viele regionale Aufgaben übernommen. Sie haben die Vorteile einer größeren organisatorischen Reichweite, der aktiven Kommunikation und auch des gemeinsamen Lernens erkannt, was sich in einem Verband der „Regionsindividuen“ äußert.

¹⁶ Vgl. Gábor Györffy, West Pannonia: Eine Region mit „offenen Kooperationsnetzwerken“, Bericht bei der Konferenz über effizientes Regionalmanagement, Bautzen, November 2001.

Die Regionen in Ungarn sind zurzeit „nur“ Planungs- und Entwicklungseinheiten. Das bedeutet, dass sie derzeit – aus Sicht von Staatsverwaltung und Verfassung – noch einen eher unsicheren Status und wenig politisches Gewicht haben. Ihr unabhängiger Status hat aber viele Vorteile für die Entwicklung der Regionen gebracht. Die Entwicklungsregionen können im hierarchisch verbundenen Raum der Staatsverwaltung dynamisch und frei agieren und schnell ihre Aufgaben finden: Neue Ziele setzen, neue Gesprächs-, Ausdrucks- und Umsetzungsformen propagieren, Strukturveränderungen erproben und so bestmögliche Entwicklungswege suchen.

Alles in allem aber sind die ungarischen Regionen gegenwärtig dennoch allenfalls Keime echter Regionen mit unvollständigen regionalen Befugnissen.

Die Gründe für das „thematisierte ROP“ (2003-2006) in Ungarn (Ablehnung des selbständigen ROP der 7 statistischen Regionen)

der Kommission	der ungarischen Regierung
Für die Kommission als Hüterin der Strukturfonds kann nur eine zentrale, einheitliche Verwaltung die administrative Effizienz und die Sicherheit der Mittelverwendung garantieren	Unbestimmte Stellungnahme der ungarischen Regierung und Verhandlungsdelegation
Wenig Zeit für Vorbereitung, Planung (NDP, OP), Aufbau der Institutionen und Umsetzung	Verzögerung, Verspätung in der nationalen Gesetzgebung zur Sicherung der nötigen rechtlichen Rahmenbedingungen
Zu niedrige Fördersumme (2,6 Mrd. EUR)	Wenig Vertrauen in regionale Entwicklungsorganisationen außer der Staatsverwaltung
Unklare rechtliche Rahmenbedingungen, instabile regionale Organisationsstruktur	Angst vor Machtverlust bei Politikern und Ministerien, wenig Antrieb zur Dezentralisation
Die Kommission hat sich (was die institutionellen und personellen Kapazitäten betrifft) nicht vorbereitet, mit den Regionen zu verhandeln – aus Bequemlichkeit? Um neue Mitgliedsländer gleich zu behandeln?	Unabsehbares, nur schwer verständliches Konfliktfeld zwischen zentraler und regionaler Ebene (Ministerien <-> Regionen)

Die Dezentralisierung der Entwicklungspolitik hat theoretisch der Vorbereitung auf die Europäischen Strukturfonds und der Schaffung von effizienten territorialen Entwicklungseinheiten

gedient. Und da die sogenannten Heranführungshilfen¹⁷ fast ausschließlich von zentralen Behörden und noch dazu äußerst stockend durchgeführt wurden, haben die sieben statistischen Regionen von Kommission und Regierung keine Möglichkeit erhalten, selbständig ein Operatives Programm (OP) entsprechend den lokalen und regionalen Bedürfnissen zu erarbeiten und nach den bestehenden Grundprinzipien europäischer Entwicklungspolitik durchzuführen.

Die Regionen mit Selbstverwaltungsrecht in Polen, Tschechien und in der Slowakei haben auch nicht die Chance bekommen, ihre Reife zu zeigen und selbständige regionale OPs zu starten. In allen Ländern wurden aus regionalen Plänen einheitliche integrierte OPs gefertigt, die aus den Sektorprogrammen übrig gebliebene Maßnahmen allenfalls enthalten. Institutionen der regionalen Selbstverwaltungen wurden nur als zwischengeschaltete Stellen in Betracht gezogen, Auswahl und Bewilligung der Projekte fand zumeist bei den Zentralbehörden (Ministerien) statt.

Vergleichende Übersichtstabelle der Verwaltungs- und Entwicklungsstrukturen in Polen und in Ungarn

	Polen	Ungarn
Rechtsstatus der Regionalkörperschaft	Direkt gewählte Abgeordnete; Woiwodschafstag/ Sejmik	Delegierte Mitglieder (Ministerien, Komitee, Städte, Regionen) des Regionalentwicklungsrats
Regionen mit Selbstverwaltungsstatus	Ja	Nein
Selbstständige Steuereinnahmen	Nein	Nein
selbstständiges ROP	Nein	Nein
ROP mit nationalen Strukturfondsmitteln	39%	16,8%
Auswahl der Projekte Bewilligungsstelle	Woiwodschafstag / Vorstand (regional)	Verwaltungsbehörde / Ministerium (zentral)
Zwischengeschaltete Stelle	Regional Marschallamt/ Woiwodschafsamtsamt (dezentriert)	Regional Regionale Entwicklungsagentur/VÁTI Kht (dezentriert) ¹⁸

¹⁷ PHARE, SAPARD, ISPA.

¹⁸ Dekonzentrierte Staatsverwaltungsorgane.

Die neue Planungsperiode der Europäischen Union, für die die Strukturfondsfördermittel fast 40 Prozent des EU-Haushalts ausmachen und die „wenigstentwickelten“ Regionen mehr als 70 Prozent der Kohäsionsmittel bekommen werden, kann für die Regionen eine einzigartige Gelegenheit zu ihrer Entfaltung als ernst genommene Spieler der Regionalpolitik sein.

Die Erfahrungen der laufenden Periode (2003–2006) zeigen,

- dass die Sektorprogramme und zentralisierte Durchführung gar nicht die erwartete Effizienz der Kohäsion und integrierter territorialer Entwicklung sichern können,
- dass die für Ungarn für die neue Programmperiode zur Verfügung gestellten Fördermittel (24,6 Milliarden Euro) mit der heutigen Struktur kaum absorbiert werden können,
- dass die Gesellschaft eine größere Legitimität der territorialen Ebene benötigt, eine neue politische Machtverteilung, um Demokratiedefizite abzubauen, die fehlende Bürgernahe zu sichern und allgemein die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft neu zu regeln.¹⁹

Die Agenda 2000²⁰ und der 3. Kohäsionsbericht der EU beleuchten auch die Effizienz von Durchführungsstrukturen. „Die Auswirkung der Gemeinschaftspolitik (GP) ist offensichtlich unterschiedlich, abhängig von den Verwaltungsstrukturen und dem politisch-territorialen System der Machtteilung. In denjenigen Regionen, in denen eine dezentralisierte Macht vorhanden ist, die fähig ist zu einer gewissen Politikgestaltung einschließlich des Vorhandenseins eines Finanzhaushalts, verläuft der Trend der Wirksamkeit der GP allem Anschein nach

¹⁹ Vgl. Megújított Országos Területfejlesztési Koncepció, Magyar Terület és Regionális Fejlesztési Hivatal (Erneuerter Raumentwicklungskonzept für Ungarn), Budapest, November 2004, S. 47–48.

²⁰ Die Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten hängt nicht nur davon ab, dass ein echtes mittelfristiges Konzept für die regionale Entwicklung der Gemeinschaft und Humanressourcen existiert und mit ausreichenden Mitteln ausgestattet ist, sondern setzt auch Partnerschaften auf dezentraler Ebene voraus, was zur Ausarbeitung integrierter regionaler und sozialer Entwicklungsstrategien beiträgt.

nach oben. Die Verwaltungs- und Managementstruktur zeigen eine Fähigkeit zur Absorbierung der Auswirkungen der GP, sowohl, was das Finanzmanagement, als auch, was die Gemeinschaftsausgaben angeht, und auch, was die anderen Politiken angeht, die keine Ausgaben im Gefolge haben.“²¹

Die Ungarische Regierung hat hoffnungsvolle Initiativen ergriffen und Verhandlungen eröffnet, um die Regionen in eine dafür vorteilhafte Position zu bringen, die neue EU-Förderperiode aktiv mitzugestalten. Im Regierungsbeschluss (1076/2004. VII.22.) über Inhalt und Institutionen des „Europa-Plans 2007–2013“²² wurde festgelegt, dass

- die Regionen mit den Sektoren gleichmäßig in die Planung einbezogen sein müssen,
- die Regionalen Entwicklungsräte regionale Arbeitsgruppen aufstellen müssen, die auf bereits existierenden regionalen Netzwerken basieren,
- für die Regierung ein Bericht über die Weiterentwicklung der in den Regionen vorhandenen institutionellen Strukturen vorzubereiten ist.

Diese Maßnahmen, die Konzepte über selbständige regionale OPs und Szenarien der Kompetenzneugestaltung in der Verwaltung der Strukturfondsmittel bei zentralen und regionalen Behörden zeigen, dass die Regierung bereit ist, eine echte Dezentralisierung der Entwicklungspolitik umzusetzen. Ein ausgewogenes Kräfteverhältnis zwischen sektoraler und territorialer (integraler) Entwicklungspolitik kann kohärente und integrierte Entwicklung und den wirtschaftlichen Anschluss des Landes an Europa mit Sicherheit besser bewerkstelligen.

²¹ European Commission (DG Regional Policy), Analysis of the Impact of Community Policies on Regional Cohesion, Oktober 2003 (Labour Asociados), S. 23.

²² Teil des mittelfristigen Nationalen Entwicklungsplanes Ungarns über die Verwendung der Strukturfondsförderung, die für das Land in der neuen Programmperiode zugänglich wird.

Wenn diese vielversprechende politische Bereitschaft anhält und die geplante Dezentralisierung der Entwicklungspolitik bis 2007 „betriebsbereit“ ist, dann werden die Regionen in der Lage sein, die Verwaltungsreformen, den Selbstverwaltungsstatus und vollständige regionale Befugnisse zu erreichen und zu verkraften.

Zusammenfassung

Die Verwaltungsreformen in den Visegrád-Ländern haben zu erfreulichen Ergebnissen geführt. In Übereinstimmung mit den Grundprinzipien der Europäischen Union hat man in Polen, Tschechien und in der Slowakei neue territoriale Selbstverwaltungseinheiten geschaffen, die von legitim gewählten Körperschaften verwaltet werden.

Die im vorliegenden Beitrag dargestellten Beispiele zeigen, welche harten politischen Machtkämpfe hinter den Kulissen stattfanden und wie wertvoll demgegenüber eine in die Verfassung eingebettete Dezentralisierung ist.

Die regionalen Autonomien sind in vieler Hinsicht noch immer von den Staatsverwaltungen abhängig, und die finanzielle Selbständigkeit ist nicht nur die Frage einer Haushaltsreform, sondern erfordert auch eine scharfe politische Auseinandersetzung.

Aus Mangel an wahren politischem Willen und aufgrund tief sitzender geschichtlicher Erfahrungen entstanden in Ungarn bisher nur wissenschaftliche Konzepte für eine Verwaltungsreform. Die Regierung hat größeres Gewicht auf die Reform der Entwicklungspolitik gelegt, aber in Wahrheit blieben die Regionen machtlose Einheiten mit delegierten leichtgewichtigen Aufgaben und Körperschaften ohne Kompetenzen und Finanzmittel.

Doch dieses Umfeld außerhalb der Staatsverwaltungsstrukturen hat einen fruchtbaren Boden für innovative regionale Wirtschafts- und Sozialinitiativen und für Netzwerke der Regionen

(Unternehmen, Wirtschaftsförderung, Interessenvertretungen, Forschung und Entwicklung) geschaffen, wobei die Regionalentwicklungsagenturen eine Schlüsselrolle spielen.

Wenn auch die politische Situation, die ausgesprochen günstig für eine übergreifende „Revolution“ der territorialen Entwicklungspolitik ist, erfolgreich in eine neue Programmperiode starten soll, so kann dies nur mit einer raschen Reform der Verwaltungsstrukturen geschehen. Eine solche Entscheidung wäre jedoch kein Gunsterweis der Staatsregierung, sondern vielmehr eine dringend nötige und sicherlich weise politische Entscheidung im Interesse des Landes, dem damit eine langfristige, ausgeglichene Entwicklung gesichert würde.

Entnommen aus:

Cyrus Salimi-Asl, Eric Wrasse und Gereon Schuch (Hrsg.), Die Transformation nationaler Politik. Europäisierungsprozesse in Mitteleuropa, Redaktion: Tilmann Chladek und Cyrus Salimi-Asl, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Programm Mitteleuropa, Berlin 2005, Digitale Ausgabe, ISBN 39810553-1-4 (Druckfassung: ISBN 3-9810553-0-6), S. 97-114.