

Zukunftsforum Politik

Broschürenreihe
herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Nr. 64

Udo Margedant (Hrsg.)

Föderalismus in Europa III

Sankt Augustin, Dezember 2004

ISBN 3-937731-38-5

Redaktionelle Betreuung: Anne Halbey-Muzlah

Download-Publikation

Der Text dieser Datei ist identisch mit der Druckversion der Veröffentlichung. Die Titelei der Printausgabe beträgt 4 Seiten und wurde in der digitalen Version auf einer Seite zusammengefasst.

Inhalt

Vorwort	7
Dezentralisierung à la Française <i>Petra Zimmermann-Steinhart</i>	13
Föderalisierungstendenzen in Italien <i>Francesco Palermo</i>	43
Dezentralisierungsprozesse in Polen Von der Grundkonzeption bis zur Realisierung <i>Monika Olewínski</i>	73
Zwischen Reform und Beharrungsvermögen Dezentralisierungsprozesse in Ungarn <i>Jürgen Dieringer</i>	99
Die Autorinnen und Autoren	123

Vorwort

In der Diskussion über die Zukunft politischer Ordnungen in Europa, aber auch in der Verfassungsentwicklung vieler Staaten besteht ein Trend zur Dezentralisierung, Regionalisierung und Föderalisierung. Gleichzeitig stehen existierende föderale Staaten wie Belgien, Deutschland, Österreich und die Schweiz unter einem starken Reformdruck.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung setzt sich in ihrem Projekt Föderalismusreform mit Aspekten der in Politik und Wissenschaft geführten Diskussion und mit Reformvorhaben auseinander. Neben der Föderalismusreform in Deutschland¹ werden in der Reihe "Föderalismus in Europa" die Reformen in ausgewählten europäischen Staaten und in der Europäischen Union analysiert.² Im Heft "Föderalismus in Europa I"³ wurden in dem Beitrag "Struktur und aktuelle Fragen des Föderalismus in Österreich" die historische Entwicklung und gegenwärtige Struktur der föderalen Ordnung

¹ Im Rahmen des Projekts sind u.a. folgende Publikationen erschienen: Thomas de Maizière/Hartmut Perschau/Karlheinz Weimar u.a.: Die deutsche Finanzordnung auf dem Prüfstand. Zukunftsforum Politik Nr. 44, Sankt Augustin 2002; Michael Borchard/Udo Margedant (Hrsg.): Föderalismusreform- Vor der Reform ist nach der Reform? Eine erste Bilanz der Arbeit der Bundesstaatskommission. Zukunftsforum Politik Nr. 61, Sankt Augustin 2004; Udo Margedant/Johannes von Thadden: Mehr Effizienz und Transparenz im föderalen Staat. Ein Konzept zur Föderalismusreform in zwei Stufen. Arbeitspapier Nr. 118/2003, Sankt Augustin 2003.

² Siehe auch: Matthias Hartwig/Werner Heun/Ferdinand Kirchhof/Christian Waldhoff: Föderalismus in der Diskussion. Zukunftsforum Politik Nr. 36, Sankt Augustin 2001 mit Beiträgen zur föderalen Ordnung der Schweiz, zum amerikanischen Bundesstaat und zum Föderalismus in der Russischen Föderation.

³ Föderalismus in Europa I, hrsg. von Udo Margedant. Zukunftsforum Politik Nr. 50, Sankt Augustin 2002.

skizziert, Defizite aufgezeigt und Reformvorschläge vorgestellt. Es ist zu erwarten, dass die Föderalismusreform in Österreich in 2005 zu konkreten Ergebnissen führt. Der Beitrag "Wie bewältigt die Schweiz die europäische Herausforderung der Multikulturalität?" behandelt einleitend Multikulturalität als Herausforderung für den Nationalstaat und entfaltet daran anknüpfend Spezifika des Schweizer Föderalismus.⁴

In Heft II⁵ wurden mit Belgien, Großbritannien und Spanien Verfassungsordnungen vorgestellt, die sich in den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts in unterschiedlichem Ausmaß in Richtung auf Bundesstaaten entwickeln. Der Beitrag "Aspekte und Perspektiven des belgischen Föderalismus" zeichnet entlang der Konfliktlinien Sprache, Wirtschaft und Weltanschauung die Entstehung der föderalen Ordnung nach, die über mehrere Reformschritte zwischen 1970 und 2001 vollzogen wurde, und weist zugleich auf die Gefährdung des labilen Zusammenhalts dieser Staatsordnung hin. "Der Fall Spanien" geht im Rückgriff auf die Geschichte der Frage nach, ob die Anwendung des Föderalismusbegriffs auf Spanien überhaupt zu rechtfertigen ist. Der Beitrag untersucht, inwiefern föderalistische Elemente in der Verfassungsentwicklung seit 1978 ihren Niederschlag gefunden haben, um abschließend die sich seit 1998 verschärfende Verfassungsdebatte in Wissenschaft und Politik nachzuzeichnen. Im Beitrag "Devolutions- und Verfassungsreformprozess in Großbritannien" wurden die verfassungsrechtlichen Unterschiede zwischen Föderalismus

⁴ Vgl. auch Lars P. Feld: Fiskalischer Föderalismus in der Schweiz. Vorbild für die Reform der deutschen Finanzverfassung? Forum Föderalismus 2004, hrsg. von Bertelmann Stiftung, Konrad-Adenauer-Stiftung, Stiftung Marktwirtschaft, Friedrich-Naumann-Stiftung und Hanns-Seidel-Stiftung, Gütersloh 2004.

⁵ Föderalismus in Europa II, hrsg. von Udo Margendant. Zukunftsforum Politik Nr. 51, Sankt Augustin 2002.

und Devolution herausgearbeitet und die Verfassungspraxis und die intendierten bzw. nicht intendierten Folgen der Devolutionspolitik dargestellt. Diese Politik wird als ein Verfassungsexperiment charakterisiert, dessen Potential noch lange nicht ausgeschöpft ist. "Föderalismus als Gestaltungsprinzip für Europa" thematisiert vor dem Hintergrund des EU-Verfassungskonvents die Wiederbelebung des Föderalismusbegriffs und wirft die Frage auf, ob der Föderalismus als Systemmodell für die Europäische Union geeignet sei.

Im vorliegenden Heft "Föderalismus in Europa III" analysiert Petra Zimmermann-Steinhart in dem Beitrag "Dezentralisierung à la Française" die Entwicklung in den letzten zwanzig Jahren, die durch die beiden Dezentralisierungsprojekte von Mitterrand/Defferre und Raffarin geprägt ist. Trotz einer Verfassungsänderung im Jahr 2003, die der Dezentralisierung Verfassungsrang eingeräumt und Stellung der Regionen gestärkt hat, besteht eine gewisse Verunsicherung der Bürger und der politischen und administrativen Eliten in den Gebietskörperschaften. Den Gebietskörperschaften wird zwar mehr Verantwortung übertragen, aber sie haben keine angemessene Finanzausstattung zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erhalten. Petra Zimmermann-Steinhart schlussfolgert, dass Dezentralisierung in Frankreich nicht gleichbedeutend mit Föderalisierung sei; denn Frankreich bleibe auch im Jahr 2004 ein zentralistischer Staat.

Hingegen befindet sich die Dezentralisierung in Italien in einer entscheidenden Etappe auf dem Weg zum Föderalismus. Zu diesem Ergebnis kommt Francesco Palermo in seinem Beitrag "Föderalisierungstendenzen in Italien", der den aktuellen Reformstand aufzeigt, seine historische Einbettung erklärt und einen Ausblick in die Zukunft wagt. Verfassungsrechtlich hat der langjährige Evolutionsprozess der italienischen Regionalordnung mit dem Inkrafttreten des Verfassungsgesetzes zur Neugestaltung der

Beziehungen zwischen Staat, Regionen und örtlichen Körperschaften seinen vorläufigen Höhepunkt erreicht. Das politische Umfeld ist jedoch einer schnellen und effektiven Umsetzung der Föderalismusreform wenig förderlich, zumal noch erhebliche Defizite bei der politischen Klasse auf der nationalen wie auf der regionalen Ebene hinsichtlich der Ausprägung einer politischen Kultur des Föderalismus bestehen.

Die beiden Beiträge zu Dezentralisierungsprozessen in Polen und Ungarn befassen sich mit zwei Staaten, die bis 1989 zentral organisiert waren, sich dann nach der Abkehr vom Prinzip des "demokratischen Zentralismus" in einem langwierigen und schwierigen Umgestaltungsprozess befanden und mit dem Beitritt zur Europäischen Union vor neuen Herausforderungen stehen.

Monika Olewńska analysiert in dem Beitrag "Dezentralisierungsprozesse in Polen" die Ziele und Grundsätze der Reformen, deren Hauptanliegen die Schaffung einer leistungsfähigen und effektiven öffentlichen Verwaltung durch Aufbau kommunaler Selbstverwaltung und eines dreistufigen Verwaltungssystems sind. Diese Systemveränderung basiert auf dem Subsidiaritätsprinzip bei gleichzeitiger Respektierung des unitarischen Staatscharakters. Einerseits soll das Subsidiaritätsprinzip der unteren Stufe eine eigenverantwortliche Kompetenzwahrnehmung sichern. Andererseits schließt die Wahrung des unitarischen Staatscharakters die Option aus, souveräne territoriale Einheiten einzurichten. Die Dezentralisierung von Kompetenzzuweisungen an die örtliche Selbstverwaltung korrespondiert mit einer Dezentralisierung des Finanzsystems. Die praktische Umsetzung der Reformziele wirft jedoch viele Probleme auf: große Zersplitterung der dezentralisierten Kompetenzen und daraus resultierende unklare Verantwortungsbereiche; mangelnde Rechtsklarheit; vielfältige Spezifika im Bereich der Finanzordnung und unzureichende eigene Finanzausstattung der Gemeinden und Kreise. Ein schwerwie-

gendes Problem sieht Monika Olewńska in der übermäßigen Anhäufung vieler Kompetenzen auf der zentralen Ebene und damit verbunden eine Gefährdung des Subsidiaritätsprinzips.

Funktionale Notwendigkeiten der Staatsverwaltung sind für Jürgen Dieringer, nachdem mit der Verfassungsreform von 1989 die selbstverwaltenden Gebietskörperschaften erheblich gestärkt wurden, ebenfalls ein zentraler Punkt der aktuellen Reformdiskussion in Ungarn. In seinem Beitrag "Zwischen Reform und Beharren" konstatiert er zwar, dass sich in der Politik ein Konsens über die Notwendigkeit einer Regionalreform angesichts der Herausforderungen der europäischen Integration herausbildet, aber wegen der politischen Instabilität, die sich in häufigen Regierungswechseln, einer Überlastung der Eliten im Integrationsprozess und im Widerstand aus der Bevölkerung manifestiert, eine grundlegende Dezentralisierung in absehbarer Zeit eher unwahrscheinlich ist. Statt dessen sei eine "Dekonzentration" wahrscheinlicher mit zentralstaatlichen Institutionen in den neu zugeschnittenen Regionen, die jedoch keine Selbstverwaltungseinheiten und von Weisungen des Zentralstaates abhängig wären. Dieringer sieht in dieser möglichen Entwicklung Adaptionen des französischen Modells und Übereinstimmungen mit Tendenzen in Polen.

Dezentralisierung à la Française

Petra Zimmermann-Steinhart

1. Einleitung

Zwanzig Jahre nach der Verabschiedung der ersten Dezentralisierungsgesetze im Jahr 1982 ist das Thema Dezentralisierung in Frankreich wieder auf die politische Agenda Frankreichs gelangt. Dieses Arbeitspapier widmet sich der Frage, was das Besondere an der französischen Form der Dezentralisierung, an der „Dezentralisierung à la Française“, ist. Um diese Frage beantworten zu können, ist es notwendig sich mit der französischen Verwaltungstradition vertraut zu machen und zu fragen, welche Handlungsmotive französische Regierungen für die in der Vergangenheit und Gegenwart unternommenen Dezentralisierungsschritte hatten und haben.

Die genannten Fragestellungen bilden gleichzeitig die Gliederung des Textes. Zunächst wird der französische Zentralismus kurz dargestellt. Ein dritter Abschnitt widmet sich den Hintergründen und Ausgestaltungen der ersten Dezentralisierungsstufe, um schließlich auf die aktuellen Dezentralisierungsformen einzugehen. Ein letzter Abschnitt zieht ein Fazit und versucht einen Ausblick zu geben.

2. Der französische Zentralismus

Frankreich ist spätestens seit der Französischen Revolution von einem starken Zentralismus geprägt. Im Gegensatz zu vielen föde-

ralstaatlich organisierten Staaten gibt es in Frankreich keine Konnotation zwischen Demokratie und Dezentralisierung oder Föderalismus. Nach der Französischen Revolution wurden Dezentralisierung oder Föderalismus mit dem Ancien Régime verbunden, während die Existenz eines starken Zentralstaates als Gewährleistung der Volkssouveränität und der Demokratie angesehen wurde.¹

Um dem Zentralstaat auch vor Ort eine stärkere Präsenz zu verleihen und um lokalen restaurativen Kräften die Grundlage zu entziehen, wurde das Staatsgebiet mit Wirkung zum Jahr 1790 in die noch heute bestehenden Départements aufgeteilt. Auf allen kommunalen Ebenen Frankreichs wurden Vertreter des Staates, die sogenannten Präfekten, eingesetzt, die bis in die Achtzigerjahre des letzten Jahrhunderts neben ihrer Repräsentationsfunktion vor allem eine Kontrollfunktion inne hatten. Die Gebietskörperschaften unterlagen der Vorabkontrolle, der sogenannten „*tutelle*“ des jeweiligen Präfekten.² Das heißt die vom Volk gewählten Vertreter der kommunalen oder departementalen Ebene konnten sich nicht auf ein Recht der kommunalen Selbstverwaltung berufen, sondern mussten ihre Aktivitäten vom jeweils zuständigen Präfekten genehmigen lassen. Darüber hinaus war der Präfekt bis zum Jahr 1982 gleichzeitig der Verwaltungschef der Selbstverwaltungsorgane.

Durch die Einrichtung der Départements und der Präfekturen wurden Verwaltungsaufgaben von Paris in die einzelnen Départements verlagert. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um De-

¹ Wolfgang Neumann/Henrik Uterwedde: Abschied vom Zentralismus? Neue regionale Modernisierungspolitiken in Frankreich, Stuttgart 1997, S. 1 f.

² Vgl. Henrik Uterwedde: Frankreich – Die Ambivalenz der Dezentralisierung, in: Jahrbuch des Föderalismus 2001, S. 158-175.

zentralisierung im engen Wortsinn, sondern um eine dezentrale Erledigung von Aufgaben unter der Zuständigkeit der nationalen Ebene.³ Neben der Absicherung gegen absolutistische Kräfte war es Ziel dieser Umstrukturierung, eine moderne und effiziente Verwaltungsstruktur zu schaffen.

Im Verlauf der französischen Geschichte hat es immer wieder Anläufe gegeben, den Zentralismus zu verringern, deren Erfolg jedoch bescheiden blieb. So erhielten die Kommunen und Départements während der dritten Republik zum Beispiel gewählte Vertretungen, deren Handlungsspielraum auf Grund der „*tutelle*“ jedoch begrenzt blieb.

Frankreich ist in rund 36.000 Gemeinden, 100 Départements und 26 Regionen aufgeteilt, wobei vier Regionen durch die überseeischen Départements gebildet werden und 22 Regionen im französischen Mutterland (einschließlich Korsika) liegen. Im Gegensatz zum deutschen Staatsaufbau sind die drei genannten gebietskör-

³ Es lassen sich drei Arten von Dezentralisierung unterscheiden: administrative, exekutive und legislative Dezentralisierung. Im Fall der administrativen Dezentralisierung werden Verwaltungsaufgaben dezentral erledigt, ohne dass die Zuständigkeit von der nationalen Ebene auf eine regionale Ebene übertragen würde. Konkret bedeutet dies, dass die Verwaltungsaufgaben durch dezentral angesiedelte Abteilungen nationaler Ministerien erfüllt werden. Diese Form der Dezentralisierung wird daher auch als Dekonzentration bezeichnet. Bei der exekutiven Dezentralisierung handelt es sich ebenfalls um eine dezentrale Erledigung von Verwaltungsaufgaben. Im Unterschied zur administrativen Dezentralisierung werden die Aufgaben in diesem Fall aber zur eigenständigen Erledigung auf die Gebietskörperschaften übertragen. Die dritte Stufe der Dezentralisierung bildet die legislative Dezentralisierung. Sie beinhaltet die Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen auf ein regionales Parlament. Im Unterschied zum Föderalismus liegt die allgemeine Zuständigkeitsvermutung jedoch nach wie vor beim nationalen Parlament, das heißt Gesetzgebungskompetenzen werden zwar vom nationalen Parlament auf regionale Parlamente übertragen, können aber zumindest theoretisch wieder zurückverlagert werden.

perschaftlichen Ebenen einander nicht über- oder untergeordnet, sondern bestehen nebeneinander, obwohl die Regionen als größte Einheit mehrere Départements und Kommunen umfassen.

3. Dezentralisierungsschritte bis zum Jahr 2002

3.1. Die Deferre-Reform

Zu Beginn der Fünften Republik wurden ebenfalls Versuche unternommen, das politische System zu dezentralisieren, die jedoch weitestgehend erfolglos blieben. Das Scheitern dieser Bemühungen hängt in erster Linie mit der bereits oben erwähnten gedanklichen Verknüpfung von Demokratie und Zentralismus in Frankreich zusammen.

Die ersten signifikanten Dezentralisierungsschritte erfolgten im Rahmen der sogenannten Deferre-Reform zwischen 1982 und 1984. Diese Schritte wurden durch das Zusammenspiel von drei Ereignissen möglich: Erstens hatte die zu Beginn der 1970er Jahre neugegründete Parti Socialiste in ihrem Programm das Schlagwort „*autogestion*“ eingeführt. Im Zusammenhang mit der „*autogestion*“ wurde die Dezentralisierungsdebatte mit Selbstverwaltungsaspekten verknüpft und in einen breiteren Zusammenhang sozialer Gerechtigkeit gestellt, was im französischen Kontext eine substantielle Veränderung darstellte.⁴ Das zweite Ereignis bildete die Wahl von François Mitterrand zum ersten sozialistischen Staatspräsidenten. Die nach Mitterrands Wahl erfolgte Parlamentsauflösung und die anschließende Neuwahl der Nationalversammlung erbrachte drittens eine komfortable Mehrheit für die Sozialisten in dieser Parlamentskammer. Damit konnte Mitterrand

⁴ Vgl. die Ausführungen zum Jakobinismus.

sein Versprechen, eine Dezentralisierung durchzuführen, umsetzen.⁵

Die inhaltliche Verantwortung für die Durchführung des Projekts lag bei Innenminister Gaston Deffere, der sich dieser Aufgabe mit Nachdruck widmete und es nicht nur stark forcierte, sondern auch beeinflusste. Die Reform und die Gesetze wurden daher nach ihm und nicht nach dem Premierminister oder dem Präsidenten benannt. Die Dezentralisierungsgesetze umfassen die folgenden Elemente:

1. Die bereits in den 1950er Jahren als Planungsinstrumente geschaffenen Regionen ohne Volksvertretung und ohne eigene Kompetenzen wurden in den Status einer Gebietskörperschaft erhoben. Für die regionale Versammlung (*conseil régional*) wurde die Direktwahl durch das Volk eingeführt.⁶ Der Präsident derselben wurde zum regionalen Verwaltungschef.
2. Auf der Ebene des *Départements* wurde der Präfekt als Verwaltungschef durch den Präsidenten der Volksvertretung (*conseil général*) abgelöst. Damit ging die Verantwortung für die Verwaltung des *Départements* von der staatlichen Ebene auf die Gebietskörperschaft über.
3. Die „*tutelle*“, die oben erwähnte staatliche Vorabkontrolle, wurde abgeschafft und durch eine nachträgliche Legalitätskontrolle ersetzt.

⁵ Vgl. hierzu Koichi Nakano: The Role of Ideology and Elite Networks in the Decentralisation Reforms in 1980s France, in: West European Politics, Jg. 23, Nr. 3, S. 101 f.

⁶ Die Wahlen finden für alle Regionen gleichzeitig und nach dem gleichen Wahlsystem statt. Die ersten direkten Wahlen wurden im Jahr 1986 abgehalten.

4. Es wurden eine Reihe von Kompetenzen auf die Gebietskörperschaften übertragen, begleitet durch einen Transfer von Finanzen.⁷

Das Verhältnis der Gebietskörperschaften zueinander änderte sich durch die Dezentralisierungsgesetze nicht. Die horizontale Anordnung der drei Gebietskörperschaften – Kommune, Département und Region – blieb davon unberührt. Eine Bestandsgarantie durch die Verfassung hatten bis zum Jahr 2003 nur die Kommunen und die Départements, nicht aber die Regionen.

Die Kompetenzverteilung verlief blockweise, nicht politikfeldorientiert und auch nur unvollständig.⁸ Die zentrale Ebene behielt wesentliche Befugnisse und spielt in den Gebietskörperschaften, vertreten durch die jeweiligen Präfekten, weiterhin eine wichtige Rolle. Alle drei Gebietskörperschaften erhielten Kompetenzen in den Bereichen Stadtplanung, Raumordnung, Wohnungsbau, Verkehr, Bildungswesen, Umwelt und Kultur. Das heißt von einigen Ausnahmen abgesehen, verfügen in der Regel alle drei Gebietskörperschaften über Zuständigkeiten für alle genannten Politikfelder. Ausnahmen bilden die Berufsbildung, in der nur die Départements und die Regionen zuständig sind, sowie die Infrastruktur und das Sozial- und Gesundheitswesen, wo der Region keine Kompetenzen zugewiesen wurden. Die ursprünglich festgelegte funktionale Kompetenzabgrenzung hat sich in der Praxis als nicht praktikabel erwiesen, so dass es de facto keine klare Kompetenzabgrenzung zwischen den französischen Gebietskörperschaften gibt. Diese unklare Kompetenzverteilung bereitet den

⁷ Vgl. zur Dezentralisierungsgeschichte Frankreichs insbesondere Wolfgang Neumann/Henrik Uterwedde: Abschied vom Zentralismus? a.a.O.; Henrik Uterwedde: Frankreich – Die Ambivalenz der Dezentralisierung, a.a.O.

⁸ Wolfgang Neumann/Henrik Uterwedde: Abschied vom Zentralismus? a.a.O., S.42.

Gebietskörperschaften, vor allem aber den Regionen als neuester Ebene, eine Reihe von Problemen.⁹ Hierbei sind vor allem Schwierigkeiten in der beruflichen Bildung oder ein allgemein als schlecht eingestuftes Management von EU-Programmen zu nennen.

Die Dezentralisierungspolitik war in Frankreich stets umstritten, wobei die Konfliktlinien quer durch die Parteien verlaufen. Daher verwundert es auch nicht, dass die Entwicklung nicht kontinuierlich verlief und dass von den vierzig sogenannten Dezentralisierungsgesetzen und den mehr als 300 Ausführungsverordnungen, die zwischen 1982 und 2000 verabschiedet wurden,¹⁰ längst nicht alle eine dezentralisierende Wirkung in exekutiver Hinsicht haben. Eine Reihe dieser Ausführungsverordnungen lassen sich deutlich in die Kategorie „administrative Dezentralisierung“ beziehungsweise „*déconcentration*“ einordnen, da sie eindeutig der Stärkung der Präfekten dienten. Dies trifft vor allem auf Maßnahmen der Regierung Cresson (Sozialisten, Mai 1991 bis März 1992) und der Regierung Balladur (Konservative, März 1993 bis Mai 1995) zu. Insgesamt betrachtet spielte die Dezentralisierungspolitik von der Regierungszeit Jacques Chiracs (März 1986 bis Mai 1988) bis zur Regierungsübernahme Lionel Jospins (Juni 1997 bis Mai 2002) eine eher untergeordnete Rolle.

3.2. Entwicklung innerhalb der Regionen

Seit ihrer Stärkung im Jahr 1982 haben die Regionen in unterschiedlichem Ausmaß versucht, ihre Kompetenzen und ihren Ein-

⁹ Wolfgang Neumann/Henrik Uterwedde: Abschied vom Zentralismus? a.a.O., S. 47; Petra Zimmermann-Steinhart: Europas erfolgreiche Regionen, Baden-Baden 1997.

¹⁰ Henrik Uterwedde: Frankreichs gezähmter Jakobinismus, in: Jahrbuch des Föderalismus 2000, S.160.

fluss auszudehnen. Dabei richteten sie auch ein Augenmerk auf die europäische Ebene. So haben zum Beispiel inzwischen alle französischen Regionen Büros in Brüssel. Die Einrichtung solcher „Vertretungen“ war anfangs höchst umstritten, da die Regionen über keinerlei Außenvertretungskompetenzen verfügen. Die Brüsseler Büros waren in der Regel sehr bescheiden ausgestattet und wurden als „Antennen“ bezeichnet. Sie firmierten zunächst unter dem Aspekt des Tourismus und sollten außerdem als Anlaufstellen für Unternehmen dienen. Sie wurden und werden von den Regionen jedoch zunehmend auch für deren Lobbyarbeit in Brüssel genutzt.

Ein direkter Kontakt der Regionen mit europäischer Politik besteht in Bezug auf die Strukturpolitik der EU. Hier sind die Regionen für die Kofinanzierung der Mittel des Europäischen Strukturfonds (ESF) zuständig. Die Verwaltung der EU-Mittel liegt jedoch bislang beim Zentralstaat, der wiederum die Kontrolle an die Regionalpräfekten delegiert.¹¹ Die Vorgehensweise ist zunächst nach Fonds zu unterscheiden. Während die Regionen bei ESF-Mitteln auf Grund ihrer Zuständigkeit für die berufliche Bildung einen größeren Spielraum besitzen, werden EFRE oder EAGFL-finanzierte Programme¹² grundsätzlich durch die Regionalpräfekten verwaltet und kontrolliert. Da einzelne Maßnahmen durch mehr als einen Fonds gespeist werden, hat dies zu enormen Reibungsverlusten geführt. Die Ausgestaltung der Partnerschaft zwi-

¹¹ Die Verwaltung der EU-Strukturfonds kann ab dem Jahr 2005 versuchsweise auf die Regionen übertragen werden (siehe Abschnitt 4.2).

¹² Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) wurde 1975 eingerichtet und ist der wichtigste Strukturfonds der EU. Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) besteht bereits seit 1958 und finanziert gemeinsame Marktorganisationen sowie die Förderung des ländlichen Raums und Fördermaßnahmen für Landwirte in rückständigen Regionen.

schen Präfektur und Regionalrat unterscheidet sich von Region zu Region erheblich. Das Funktionieren hängt stärker von persönlichen Politikstilen der Präfekten bzw. Regionalpräsidenten ab als von Strukturen.¹³

Die französischen Regionen unterhalten darüber hinaus umfangreiche Beziehungen zu anderen europäischen Regionen. So ist zum Beispiel nahezu jede Region Mitglied einer Partnerschaft mit Regionen im Ausland. Die erste größere Kooperation ging im Jahr 1988 die Region Rhône-Alpes mit drei weiteren europäischen Regionen (Baden-Württemberg, Katalonien und Lombardei) ein, was seitens der Staatsregierung als Außenpolitik bewertet und sehr kritisch beurteilt wurde, inzwischen jedoch als unproblematisch gilt, solange die Regionen die Regierung über ihre Aktivitäten informieren.

Insgesamt lässt sich kein einheitliches Bild der regionalen Entwicklung aufzeigen. Alle Regionen unterliegen jedoch, ebenso wie die beiden anderen Gebietskörperschaften der Problematik der intransparenten und nicht eindeutigen Kompetenzverteilung, wodurch Reibungsverluste und Unzufriedenheiten entstehen.¹⁴

3.3 Dezentralisierung in der Regierungszeit Lionel Jospins

Der sozialistische Premierminister Lionel Jospin nahm den Dezentralisierungsgedanken in der zweiten Hälfte seiner Amtszeit wieder auf und beauftragte eine Kommission, die ineffiziente Kompetenzverteilung zwischen den Gebietskörperschaften unter-

¹³ Olivier Nay: Die Umsetzung der EU-Politik in Frankreich, in: Michael Meimeth/Joachim Schild (Hrsg.): Die Zukunft von Nationalstaaten in der europäischen Integration, Opladen 2002.

¹⁴ Für ein Beispiel einer erfolgreichen Region vgl. Petra Zimmermann-Steinhart: Europas erfolgreiche Regionen, Baden-Baden 2003.

einander aber auch zwischen der zentralen Ebene und den Gebietskörperschaften zu überprüfen. Mit der Leitung der Kommission wurde der ehemalige Premierminister Pierre Mauroy beauftragt.¹⁵ Die sogenannte Mauroy-Kommission war jedoch von Anfang an mit großen Problemen belastet. So suspendierten die Oppositionsvertreter beispielsweise ihre Teilnahme und stimmten auch dem Ergebnispapier nicht zu, das ein „dezentralisiertes Frankreich wünscht, in dem der Zentralstaat als Garant der Prinzipien nationaler Solidarität und der Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz, sich auf seine klassischen Hoheitsaufgaben konzentriert und die schleichende Renationalisierung zurück nimmt“.¹⁶

Auch Jospin war gegenüber den Ergebnissen der Mauroy-Kommission skeptisch und fürchtete „Partikularinteressen und Ungleichheiten“. Daher wurde von den im Oktober 2000 unterbreiteten Vorschlägen quasi nichts umgesetzt. Lediglich hinsichtlich des Status Korsikas gelang es Jospin einen Kompromiss auszuhandeln, dessen Umsetzung jedoch aufgrund mehrerer Faktoren scheiterte. Erstens führte das angestrebte Korsika-Statut zu einer Regierungskrise und zum Rücktritt des damals noch sozialistischen und jakobinischen Innenministers Chèvennements, der sich vehement gegen das Korsika-Statut wandte. Zweitens wurden eine Reihe der Vorschläge vom Staatsrat (conseil d'état) und vom Verfassungsrat (conseil constitutionnel) abgelehnt und der Entwurf im parlamentarischen Verfahren extrem verwässert.¹⁷ Drit-

¹⁵ Pierre Mauroy war zwischen Mai 1981 und Juni 1984 Premierminister. In seiner Amtszeit wurde die erste Stufe der Dezentralisierung erreicht.

¹⁶ Commission pour l'avenir de la décentralisation (2000): Refonder l'action publique locale http://www.archives.premier-ministre.gouv.fr/jospin_version2/PM/rapdecentralisation.doc, Übersetzung durch die Autorin.

¹⁷ Für Details zum korsischen Sonderfall vgl. Claudina Richards: Devolution in France: the Corsican Problem, in: European Public Law, Jg. 10,

tens schließlich lehnte auch Präsident Chirac das Statut ab und versuchte nach Kräften dessen Inkrafttreten zu verhindern.

Bevor das Korsika-Statut oder die Vorschläge der Mauroy-Kommission konkretisiert werden konnten, erfolgte im Jahr 2002 ein Regierungswechsel. Premierminister Jospin verlor den Kampf um das Präsidentenamt und damit auch seinen Posten als Premierminister. Mit Jospins Abgang von der politischen Bühne schien auch der Dezentralisierungsprozess beendet zu sein. Diese Erwartung wurde jedoch nicht erfüllt. Vielmehr wurde er durch Jospins konservativen Nachfolger im Amt, Jean-Pierre Raffarin, erneut in Gang gesetzt.

4. Akt II der Dezentralisierung

Obwohl die konservativen Parteien der Dezentralisierung traditionell wesentlich kritischer gegenüber stehen als dies bei den Sozialisten der Fall ist, endeten die Bemühungen um eine Fortführung der Dezentralisierung nicht mit dem Regierungswechsel im Jahr 2002, sondern gewannen zunächst eine neue Dynamik.

Dies hängt maßgeblich mit der Ernennung Jean-Pierre Raffarins zum Premierminister zusammen. Raffarin war vor seiner Ernennung zum Premierminister seit 1988 Präsident der Region Poitou-Charentes. Er erklärte die Dezentralisierungsfrage zur Chefsache und legte nach der Regierungsübernahme ein erstaunliches Tempo vor: Sein erster Amtsantritt erfolgte am 6. Mai 2002, am 17. Juni wurde er von Chirac nach dem überwältigenden Sieg der

Nr. 3, 2004, S. 481-501; Henrik Uterwedde: Korsika – Testfall für die französische Republik, in: Jahrbuch des Föderalismus 2002, S. 304-314; Petra Zimmermann-Steinhart: Akt II der französischen Dezentralisierung, in: Jahrbuch des Föderalismus 2004, S. 219-234.

Konservativen bei den Wahlen zur Nationalversammlung erneut zum Premierminister ernannt. Bereits am 3. Juli 2002 benannte Raffarin in seiner Regierungserklärung die Reform der bisherigen Dezentralisierung als eine der obersten Prioritäten, die das Etikett „Republik der Nähe“ erhielt. Am 16. Oktober 2002 legte er seine Pläne, die den Vorschlägen der Mauroy-Kommission stark ähneln, dem Ministerrat vor.

Nur drei Monate nach Raffarins Amtsantritt lag ein verfassungsändernder Gesetzentwurf vor, der noch im Jahr 2002 von der Nationalversammlung (Assemblée nationale) und der zweiten Kammer des französischen Parlaments, dem Senat, verabschiedet wurde. Nach der für Verfassungsänderungen obligatorischen Zusammenkunft des „*Congrès*“, der gemeinsamen Sitzung der beiden Kammern des französischen Parlaments, am 17. März 2003 konnte die Verfassungsänderung schließlich in Kraft treten.

Nach der Verfassungsänderung sind die Dezentralisierungspläne jedoch ins Stocken geraten und die ursprünglich vorgestellte Programmatik veränderte sich dramatisch. Im folgenden Abschnitt wird zunächst die Programmatik der Dezentralisierung vorgestellt, um dann auf den aktuellen, zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Manuskripts noch nicht vollendeten, Dezentralisierungsprozess einzugehen.

4.1. Raffarins Programmatik

Bei der Vorstellung seiner Dezentralisierungspläne nannte Premierminister Raffarin fünf grundlegende Prinzipien und Anforderungen, die umgesetzt werden sollten. Es handelt sich dabei um

- das Prinzip der Subsidiarität und der Nähe
- das Recht zu Experimenten
- das Prinzip der öffentlichen Beteiligung (Einführung direktdemokratischer Elemente auf lokaler Ebene)

- die Schaffung eines neuen Finanzrahmens, der einen Finanzausgleich und Finanztransfers beinhalten sollte
- die Einführung von Regelungsbefugnissen für die Gebietskörperschaften in speziellen Bereichen.

Im Wesentlichen beinhalteten die Pläne der Regierung eine Stärkung der Regionen gegenüber den Départements und den Gemeinden. Die Regionen sollten hinsichtlich ihrer Funktionen näher an die des Staates heran geführt werden. Nach Raffarins Vorstellungen sollte es künftig zwei Paare von Verwaltungsebenen geben: der Staat und die Region auf der einen und die Kommunen und die Départements auf der anderen Seite.

Raffarin plante eine Verlagerung von Kompetenzen mit dem Ziel, „dynamische Gebietskörperschaften“ zu schaffen. Innerhalb dieses Bereiches sollte die Verantwortung für die Wirtschaft und Teile der Infrastruktur auf die Region übertragen werden, die Grenzregionen sollten mehr Gestaltungsfreiheiten erhalten. Weiterhin sollten die Regionen die Möglichkeit erhalten, die Strukturfondsmittel der EU selbst zu verwalten. Die Départements sollten mehr Verantwortung für den Bau und Unterhalt von Straßen erhalten. Der Ausbildungsbereich sollte auf die Gebietskörperschaften übergehen, was sich vor allem auch auf die Beschäftigung der Arbeitnehmer dieses Sektors beziehen sollte.

Unter dem Schlagwort „Solidarität der Nähe“ sollten Aufgaben im sozialen Bereich dezentralisiert werden. Dies umfasst die Übertragung von Kompetenzen in der Aus- und Weiterbildung sowie im Gesundheitsbereich auf die Region. Die Départements sollten sich künftig um soziale Belange kümmern, die Wohnungspolitik sollte auf die Agglomerationen¹⁸ übergehen. Die Ge-

¹⁸ Agglomerationen sind Kommunalverbünde. Da in Frankreich nie eine einschneidende Kommunalreform erfolgte und auf Grund der starken Stellung lokaler Politiker auch keine Aussicht auf die Durchführung ei-

bietskörperschaften sollten insgesamt mehr Mitsprache bei der Mittelverwaltung im Bereich der höheren Bildung erhalten, darüber hinaus sollten die Universitäten autonomer werden und die weiterführenden Schulen versuchsweise mit einer Autonomie ausgestattet werden. Auch in diesem Bereich sollten die Arbeitsverhältnisse von rund 150.000 öffentlich Beschäftigten dezentralisiert werden.

4.2. Die Umsetzung der Dezentralisierungsvorhaben

4.2.1. Verfassungsändernde Gesetze

Mit der Verfassungsänderung erhielt die Dezentralisierung in Frankreich eine neue Qualität. Erstens erhielt sie Verfassungsrang. Der erste Artikel der französischen Verfassung wurde durch den Zusatz ergänzt, dass die Organisation des Staates dezentral sei: „Frankreich ist eine unteilbare, laizistische, demokratische und soziale Republik. Sie gewährleistet die Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz ohne Unterschied der Herkunft, Rasse oder Religion. Sie achtet jeden Glauben. Ihre Organisation ist dezentral.“¹⁹

Der für die Dezentralisierung relevante Abschnitt XII der Verfassung enthält nun neun Artikel (72 - 75), in denen zum ersten Mal auch die Regionen und außerdem Gebietskörperschaften mit Partikularstatut, die durch Zusammenschlüsse von Départements

ner solchen besteht, sind im Laufe der Zeit Agglomerationen entstanden, die eine Kooperation der zahllosen kleinen Gemeinden, die zu großen Städten zusammengewachsen sind, ermöglichen.

¹⁹ Artikel 1 der Französischen Verfassung (Übersetzung durch die Autorin).

oder durch andere Gebietsfusionen gebildet werden können, Verfassungsrang erhalten (Artikel 72).

Zweitens erhalten die Gebietskörperschaften ein verfasstes Recht auf eigene Einnahmequellen, die einen wesentlichen Anteil ihrer Gesamteinnahmen ausmachen müssen, sowie einen horizontalen Finanzausgleich. Weiterhin wurde in Artikel 72-2 das Konnexitätsprinzip implizit verankert: Werden den Regionen Aufgaben übertragen, muss deren Finanzierung gesichert sein. Ebenfalls implizit formuliert wurde drittens das Subsidiaritätsprinzip. Dieses findet sich in Artikel 72, Absatz 2²⁰ und besagt, dass jede Gebietskörperschaft Entscheidungen in den Bereichen treffen soll, die am besten auf ihrer Ebene umgesetzt werden können.

Besonders erwähnenswert ist viertens die Einführung einer sogenannten Experimentierklausel (Artikel 72). Diese umfasst zwei Bereiche. Erstens ermöglicht sie den Regionalräten probeweise und zeitlich befristet, in bestimmten Bereichen von der nationalen Gesetzgebung abzuweichen. Zweitens können die Regionen ebenso befristet zusätzliche Kompetenzbereiche erhalten. In beiden Fällen muss die Zustimmung des Parlaments²¹ vorliegen. Auch die Entscheidung, wie nach der Probephase verfahren wird, liegt beim Parlament. Die Experimentierklausel bildet damit ein Element legislativer Dezentralisierung.

4.2.2. Die Umsetzung der Verfassungsänderung

Die in der Verfassung verankerten Veränderungen waren nicht unmittelbar wirksam, sondern bedürfen ausführender Gesetze. Der an die Verfassungsänderung anschließende Gesetzgebungs-

²⁰ Es handelt sich hier tatsächlich nicht um den oben erwähnten Artikel 72-2, sondern um Absatz 2 des Artikels 72.

²¹ Hier ist die Rede vom nationalen Parlament. Die Regionalvertretungen gelten nicht als Parlamente.

prozess verlief deutlich langsamer und ist nach wie vor von kontroversen Diskussionen begleitet. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass mit ihnen nicht nur Hoffnungen hinsichtlich effizienteren politischen Handelns verknüpft wurden, sondern dass einige der Pläne bereits vor der Veröffentlichung von Details Ängste und Proteste unter den lokalen Mandatsträgern und der Bevölkerung hervorgerufen haben. Hierzu gehören die Pläne, staatliche Dienststellen und Beamte, wie beispielsweise Lehrer oder technisches Personal an Schulen, in die Zuständigkeit der Gebietskörperschaften zu verlagern. Ein sehr anschauliches Beispiel hierfür ist das Versprechen des damaligen Innenministers Nicolas Sarkozy gegenüber den Gewerkschaften, die Dezentralisierungspläne nicht vor Mitte September 2003 vorzulegen, um so das Abitur nicht durch Streiks zu gefährden.²²

Bis zum 1. August 2004 wurden in diesem Zusammenhang vier Gesetze verabschiedet. Diese werden im folgenden dargestellt und erläutert. Es handelt sich hierbei um:

1. Das Gesetz über die experimentelle Aufgabenübernahme durch Gebietskörperschaften (loi organique sur l'experimentation) vom 1. August 2003²³

Von diesem Gesetz hatte man sich eine größere Unabhängigkeit für die Regionen versprochen. Dieses Gesetz regelt jedoch lediglich das Verfahren und beinhaltet nicht die Politikbereiche, die experimentell in die Verantwortung der Gebietskörperschaften übergehen können. Die von den Gebietskörperschaften experimentell übernommenen Bereiche unterliegen der Zustimmung

²² „Sarkozy se speede sur l'Education... et ralentit la décentralisation“, in: Libération, 03.06.2003, www.liberations.fr/page.php?Article=115011&AG.

²³ Loi organique n° 2003-704 vom 1. August 2003, veröffentlicht im JO Nr. 177 vom 2.8.2003, S. 13217.

durch das Parlament und haben zunächst eine maximale Laufzeit von fünf Jahren. Im Grunde genommen ist das Verfahren nicht neu, sondern regelt nur generell Experimentierklauseln, die auch in der Vergangenheit bereits angewandt wurden.²⁴

2. Das Gesetz bezüglich lokaler Referenden (*loi organique relative au référendum local*) vom 1. August 2003

Dieses Gesetz ermöglicht erstmals Referenden auf subnationaler Ebene. Die Versammlungen der Gebietskörperschaften können nun Sachfragen, die in ihren Kompetenzbereich fallen, von den Bürgern entscheiden lassen. Diese neue Verfahrensweise ist bei den lokalen Mandatsträgern, vor allem bei den Bürgermeistern auf geringe Gegenliebe gestoßen, da diese ihre Macht nur ungern mit dem Volk teilen.

Die Folge dieser Abneigung waren zahlreiche substanzielle Veränderungen am Regierungsvorschlag. Im Gegensatz zu diesem sieht das Gesetz nun vor, dass nur französische Staatsbürger, die außerdem in die Wahllisten eingetragen sein müssen, am Referendum teilnehmen können (mit Ausnahme von Referenden auf kommunaler Ebene, hier können auch EU-Bürger abstimmen). Besonders restriktiv sind die zeitlichen Einschränkungen: Vor Wahlen und während nationaler Referenden sind keine lokalen Referenden möglich. Jeder Gegenstand darf außerdem nur einmal pro Jahr zu einem Referendum erhoben werden. Eine weitere Hürde bildet das Beteiligungsquorum von 50 Prozent der eingeschriebenen Wähler. Unterhalb dieser Beteiligung hat das Referendum lediglich konsultativen Charakter. Angesichts von Wahlbeteiligungen von knapp 60 Prozent bei Regionalwahlen und rund 65 Prozent bei Kommunalwahlen ist dies eine hohe Anforderung. Eine weitere Beschränkung der Freiheit der lokalen

²⁴ Vgl. hierzu Bernard Perrin: *Décentralisation acte II*, in: *La revue administrative*, Jg. 56, Nr. 335, 2003, S. 526-535.

Versammlungen liegt in der Kontrolle durch den Zentralstaat, dessen Vertreter den Staatsrat (bei regionalen Referenden) beziehungsweise einen Verwaltungsrichter anrufen kann. Ob dieses Gesetz angesichts dieser Hürden jemals zur Anwendung gelangen wird, ist offen.²⁵

Neben den genannten lokalen Referenden hat die Regierung zusätzlich die Möglichkeit geschaffen, in einzelnen Regionen selbst Referenden mit konsultativer Wirkung anzuberaumen, um über deren Status abstimmen zu können. Die bislang anberaumten Referenden erzielten jedoch in keinem Fall die erwünschte Wirkung. Dies trifft in besonderem Maße auf Korsika zu. Raffarin und Innenminister Nicolas Sarkozy hatten Jospins Korsika-Statut wieder aufgegriffen. Danach hätten die beiden korsischen Départements aufgelöst und stattdessen eine Gebietskörperschaft mit Partikularstatut gebildet werden sollen. Die Insel hätte durch dieses Statut weitergehende Rechte erhalten, wovon sich die Regierung eine Stabilisierung der politischen Situation in Korsika erhofft hatte. Die korsische Bevölkerung lehnte den Regierungsvorschlag jedoch mehrheitlich ab. Obwohl es sich formal um eine reine Befragung handelte, musste sich die Regierung dem Votum der Korsen aus politischen Gründen fügen.²⁶

²⁵ Vgl. hierzu vor allem Bernard Perrin: *Décentralisation acte II*, a.a.O., S. 529; Henrik Uterwedde: *Dezentralisierungsreform in Frankreich: Auf dem Weg zur bürgernahen Republik?*, in: *Jahrbuch des Föderalismus* 2003, S. 180 f.

²⁶ In den überseeischen Gebieten fanden ebenfalls Referenden hinsichtlich des Status der Regionen statt: In den *Départements d'outre mer* (DOM) Martinique und Guadeloupe fanden am 7. Dezember 2003 ähnliche Konsultationen statt, bei denen die Vorschläge der Regierung ebenfalls abgelehnt wurden. Auf den zu Guadeloupe gehörenden Inseln St. Martin und St. Barthélemy waren die Wähler außerdem aufgerufen, der Schaffung einer „collectivité d'outre mer“ gemäß Artikel 74 der Französischen Ver-

3. Das Gesetz über die finanzielle Autonomie (loi organique sur l'autonomie financière) vom 21. Juli 2004²⁷

Der Vorschlag zur Regelung der finanziellen Basis der Gebietskörperschaften wurde der Assemblée nationale am 22. Oktober 2003 unterbreitet, die parlamentarische Debatte wurde am 21. Juli 2004 abgeschlossen. Das Gesetz sieht im Wesentlichen vor, dass die Berechnung der sogenannten Eigenmittel der Gebietskörperschaften auf der Grundlage der von ihnen übernommenen Aufgaben erfolgt und vom Parlament beschlossen wird. Die Verwaltung dieser Mittel soll bei den Gebietskörperschaften liegen. Die finanzielle Unabhängigkeit der Gebietskörperschaften bezieht sich also auf die Verwendung der Mittel; subnationale Kompetenzen zur Erhebung von Steuern sind nach wie vor nicht vorgesehen. Derzeit sind die Gebietskörperschaften auf Grund der Steuersenkungen der Regierung Jospin stark von häufig zweckgebundenen Zuweisungen des Zentralstaats abhängig. Insofern beinhaltet der Regierungsvorschlag eine gewisse Zunahme an Unabhängigkeit für die Gebietskörperschaften.

4. Das Gesetz über die lokalen Freiheiten und Kompetenzen (loi sur les libertés et responsabilités locales) vom 13. August 2004²⁸

Die Neuregelung der Kompetenzverteilung stellt eine der wichtigsten und dringlichsten Aufgaben des Dezentralisierungsprozesses dar. Hier bestehen seit der ersten, in den 1980er Jahren vorge-

fassung zuzustimmen, was mit großer Mehrheit erfolgte. Vgl. Petra Zimmermann-Steinhart: Europas erfolgreiche Regionen a.a.O.

²⁷ Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. (J.O. du 30 juillet 2004, S. 13561).

²⁸ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (JO du 17 août 2004, S. 14545).

nommenen Dezentralisierung eine Reihe von Problemen, deren Beseitigung für ein effizienteres Regieren dringend angeraten sind. Einen diesbezüglichen Gesetzentwurf brachte die Regierung Raffarin im Oktober 2003 ein. Der Gesetzentwurf durchlief ein zähes parlamentarisches Verfahren und drohte der Regierung vollkommen zu entgleiten. Sowohl Vertreter der regierenden konservativen Parteien als auch die Opposition standen und stehen den Plänen der Regierung ablehnend gegenüber.²⁹

Für die zweite Lesung in der Nationalversammlung hat die Linke rund 5.000 Änderungsanträge eingebracht. Aber auch Vertreter der Regierungsparteien wandten sich gegen die Verabschiedung des Gesetzes, was Premierminister Raffarin schließlich dazu bewogen hat, zum zweiten Mal in dieser Legislaturperiode zum Instrument der „*vote bloquée*“ zu greifen.³⁰

Die Opposition wandte sich zum Beispiel vehement gegen die Übertragung der Beschäftigungsverhältnisse des technischen Personals von Schulen auf die regionale Ebene. Die Argumentation der linken Opposition kann als beispielhaft für die Ablehnung weiterer Bereiche angesehen werden. Die Linke argumentiert damit, dass die Regierung kostenintensive Bereiche auf die Gebietskörperschaften verlagern wolle, ohne für einen finanziellen Aus-

²⁹ Auf der Internetseite des Parlaments lässt sich der komplexe Verhandlungsprozess nachvollziehen: <http://recherche.assemblee-nationale.fr>.

³⁰ Die „*vote bloquée*“ ist ein Element des für Frankreich typischen rationalisierten Parlamentarismus, der es der Regierung ermöglicht, die parlamentarischen Freiheiten einzuschränken, um den Gesetzgebungsprozess zu beschleunigen. Setzt die Regierung dieses in Artikel 49 (3) der französischen Verfassung verankerte Prinzip ein, gilt ein Gesetz als beschlossen, wenn nicht innerhalb von 24 Stunden ein Misstrauensantrag gegen die Regierung eingebracht und erfolgreich abgestimmt wird. Raffarin hatte dieses Verfahren bereits angewandt, um die von der Regierung eingebrachte Änderung des Regionalwahlrechts gegen vehemente Widerstände durchzusetzen (siehe unten).

gleich zu sorgen. Als Folge dieser Politik würden die Gebietskörperschaften gezwungen, zum unbeliebten Instrument der Gebühren- und Abgabenerhöhung zu greifen, während die Regierung Steuersenkungen versprechen könne.

Nach den Regionalwahlen im Frühjahr 2004, bei der die konservativen Parteien ihre Mehrheiten in allen Regionen außer im Elsass verloren haben, hat die konservative Mehrheit im Senat beschlossen, die Kompetenzen der Regionen vor allem im für sie wichtigsten Bereich der regionalen Wirtschaftspolitik im Vergleich zu einer früheren Version eines Durchführungsgesetzes für die Dezentralisierung deutlich einzuschränken. Die vorherige Kompetenzausweitung der Region hinsichtlich der Wirtschaftspolitik stellte eines der wenigen Politikfelder dar, in denen die Dezentralisierung seitens der Bevölkerung nicht abgelehnt wurde. Insofern lässt sich der Positionswandel der Partei Chiracs nur damit erklären, dass die Regionen seit der Regionalwahl im März 2004 nicht mehr von den Konservativen, sondern erstmals von den Sozialisten dominiert werden und die neuen Regionalpräsidenten lautstark Kompetenzen eingefordert hatten, die ihnen die konservative Regierung nicht zugestehen möchte.³¹ Die Reduzierung der ursprünglich vorgesehenen regionalen Kompetenzen hat die Regierung Raffarin in die Vorlage aufgenommen, die sie mittels „*vote bloquée*“ durchgesetzt hat, so dass diese jetzt Bestandteil des Gesetzes ist.

Der Vorschlag der Regierung bezüglich der Neuverteilung sah zwar die Aufhebung einer Reihe von Kompetenzüberschneidungen vor, beseitigte jedoch nicht alle Ungenauigkeiten und legte einen offensichtlichen Fokus auf die Departementsebene. Die stärkere Betonung dieser Gebietskörperschaft lässt sich durch den

³¹ Laetitia Van Eeckhout: Le Sénat réduit les compétences des régions, in: Le Monde, 01.07.2004.

Einfluss der Generalräte auf die Regierung erklären. Die Regierung ist auf die Generalräte angewiesen und wollte und konnte es sich nicht leisten, deren Unterstützung aufs Spiel zu setzen. Bernard Perrin weist in diesem Zusammenhang auf ein Verstummen der Regionalpräsidenten hin, die sich auf Grund der Dominanz der Regionen in den politischen Äußerungen Raffarins bereits als die großen Sieger dieser Dezentralisierungsetappe gesehen und es im Gegensatz zu den Generalräten und Bürgermeistern versäumt hätten, während der konkreten Ausgestaltung ihre regionalen Interessen zu vertreten.³²

4.2.3. Begleitende Gesetze

Neben den skizzierten prozessorientierten Veränderungen standen eine Reihe von Anpassungen an die geänderte Verfassung auf der politischen Agenda. Inhaltlich handelt es sich hierbei vor allem um eine Reorganisation der Zuständigkeiten in den Bereichen Sozial- und Bildungspolitik. Streng genommen sind es sozialpolitische Reformen und eine Veränderung der staatlichen Aufgabenverteilung unterschiedliche Politikfelder, die nicht miteinander in Beziehung stehen müssen. Im vorliegenden Fall wurden sozialpolitische Reformen jedoch mit der Dezentralisierung verknüpft, indem einerseits die inhaltliche Ausgestaltung verändert und die geänderten Bereiche andererseits in die Verantwortung der Gebietskörperschaften übertragen wurden.

Sowohl die bildungs- als auch die sozialpolitischen Reformen trafen den Nerv der Gesellschaft und in beiden Bereichen überwogen Ängste und Proteste. Der Plan der Regierung, die Bildungspolitik stärker zu dezentralisieren, führte beispielsweise zu einem Sturm der Entrüstung und damit verbunden zu Streiks, deren Ursache in der Struktur des öffentlichen Dienstes liegen. Zum Bil-

³² Bernard Perrin: *Décentralisation acte II*, a.a.O., S. 527.

dungssektor gehören in Frankreich nicht nur Lehrer und Schulsozialarbeiter, sondern auch das sogenannte technische Personal, das eine Reihe von Berufen umfasst, die von Technikern über Verpflegungs- und Reinigungspersonal bis zu Ärzten reichen. Keine dieser Gruppen wollte die Vorteile der Beschäftigung beim Zentralstaat gegen ein wesentlich unsichereres Beschäftigungsverhältnis bei einer Gebietskörperschaft eintauschen. Die Proteste haben schließlich dazu geführt, dass nur die Arbeiter zu einem späteren Zeitpunkt den Gebietskörperschaften unterstellt werden. Alle anderen Gruppen verbleiben in der Zuständigkeit des Zentralstaats. Mit diesen Zugeständnissen hat sich die Regierung Raffarin mehr Ruhe und die Möglichkeit zur Umsetzung der Rentenreform erkaufte, die ebenfalls starke Proteste hervorgerufen hatte. Die Dezentralisierung wurde in diesem Fall der Lösung des Rentenproblems untergeordnet.³³

Im Bereich der Sozialpolitik ist am 1. Januar 2004 die Dezentralisierung des RMI in Kraft getreten.³⁴ Auch sie stieß auf große Widerstände in der Gesellschaft, die besonders deutlich durch die Gewerkschaften und die Opposition artikuliert wurden. An der Tatsache, dass die Sozialisten sich vehement gegen die Dezentralisierungspolitik der Regierung Raffarin wenden, lässt sich auf-

³³ Vgl. *Le Monde Economique*: „Mais qui a encore peur de la décentralisation?“, 17.06.2003, S. 1.

³⁴ RMI (*revenu minimum d'insertion*) ist eine Art Sozialhilfe, die seit 1. Januar 2004 durch die Départements ausbezahlt und durch ein so genanntes RMA (*revenu minimum d'activité*) ergänzt wird. Das RMA ist an eine Beschäftigung gebunden, setzt sich aus dem Lohnanteil des Arbeitgebers und einem Zuschuss der Départements zusammen und billigt den nach diesem Modell beschäftigten Personen weniger Rechte als „normalen“ Arbeitnehmern zu. Die Gewerkschaften und die linken Parteien fürchten das Entstehen eines zweiten (Billig-) Arbeitsmarktes und den Verlust regulärer Arbeitsverhältnisse und lehnen das RMA ab (*Le Monde*, 1.10.2003, S. 8).

zeigen, dass ein Teil der Kritik auf „Opposition aus Prinzip“ zurückzuführen ist. Die Klage der Sozialisten vor dem Verfassungsrat gegen die Dezentralisierung des RMI ist ein Beispiel hierfür. Sie richtet sich dagegen, dass Menschen mit dem gleichen Problem in den einzelnen Départements unterschiedlich behandelt werden. Will man den Gebietskörperschaften ernsthaft Kompetenzen und Spielräume zuweisen, sind unterschiedliche Problemlösungen jedoch unumgänglich. Die Klage gegen das RMA ist dagegen durchaus programmatisch einzuordnen. Beim RMA handelt es sich streng genommen jedoch nicht um eine Dezentralisierung, sondern um die Schaffung eines neuen Instruments, das auf der Ebene des Départements eingesetzt werden soll.

Neben den bildungs- und sozialpolitischen Reformen stand auch eine erneute Änderung des Regionalwahlrechts auf der politischen Agenda. Auch diese Novellierung hat formal nichts mit der Dezentralisierung zu tun, ist mit dieser jedoch eng verknüpft. Französische Regierungen haben sich immer wieder eine Verbesserung der eigenen Mehrheiten in den Regionen durch ein verändertes Wahlrecht erhofft. Seit der Einführung der Direktwahlen der Regionalräte im Jahr 1986 wurde der Wahlmodus regelmäßig verändert. Das Ziel der jeweiligen Regierung, die eigene Position zu stärken, ist damit ironischerweise jedoch nie erreicht worden.³⁵

Das von der Regierung Raffarin durchgesetzte neue Wahlrecht enthält sowohl Mehrheitswahl- als auch Verhältniswahlrechtskomponenten, wobei die Mehrheitswahlsystematik jedoch deutlich stärker ins Gewicht fällt. Das offizielle Ziel der neuen Regelung war es, in den Regionen stabilere Mehrheiten zu schaffen, als dies durch das bislang gültige proportionalere Wahlrecht mög-

³⁵ Vgl. für eine ausführliche Darstellung des französischen Regionalwahlrechts Petra Zimmermann-Steinhart: Akt II der französischen Dezentralisierung, a.a.O.

lich gewesen war. Das Wahlrecht benachteiligt kleinere Parteien und zwingt selbst größere Parteien dazu, Listenkooperationen mit anderen Parteien einzugehen. Die Opposition, aber auch der kleinere Regierungspartner, die UDF, haben sich vehement gegen diese Wahlrechtsänderung ausgesprochen, weshalb die Regierung zum Verfahren der „*vote bloquée*“ griff, um es durchzusetzen.

Auch in diesem Fall hat das neue Verfahren nicht den gewünschten Effekt erzielt: Die konservativen Parteien haben in fast allen Regionen ihre Mehrheiten verloren. Die Verluste fielen durch das neue Mehrheitswahlrecht darüber hinaus wesentlich dramatischer aus, als dies nach dem alten Wahlrecht der Fall gewesen wäre.³⁶

5. Fazit

Die Dezentralisierung in Frankreich durchlief mehrere Etappen und Rückschläge. Den beiden großen Dezentralisierungsprojekten von Mitterrand/Defferre und Raffarin ist bis jetzt gemeinsam, dass sie zu Beginn einer Amtsperiode mit sehr heißer Nadel gestrickt wurden.

Mitterrands Dezentralisierung ist auf halben Weg stecken geblieben. Ein Beispiel hierfür ist die ungenaue und unüberschaubare Kompetenzverteilung und die lange Verzögerung der Direktwahlen der Regionalräte sowie das für dieses Gremium gewählte und in Frankreich ansonsten nicht gebräuchliche Verhältniswahlrecht, das regionale „Fürsten“ verhindern soll. Die Ursachen für das Steckenbleiben der Dezentralisierung liegen zum einen in der immer noch stark nachwirkenden jakobinischen Tradition begründet. Die Gegnerschaft gegen das Dezentralisierungsprojekt

³⁶ Weiterführende Informationen zu den Wahlergebnissen finden sich in: Petra Zimmermann-Steinhart: Akt II der französischen Dezentralisierung, a.a.O.

verlief quer durch die Parteien, woran sich bis heute strukturell nichts geändert hat. Ein zweiter wichtiger Faktor für die unausgereifte Dezentralisierung war die Macht der Vertreter der lokalen und departementalen Ebene. Diese befürchteten, ihren Einfluss zu verlieren, wenn die Region zu viele Kompetenzen bekäme und verteidigten die eigenen Pfründe mit Zähnen und Klauen. Ein dritter wichtiger Faktor für das Stehenbleiben der Dezentralisierung in den 1980er-Jahren waren die anderen drängenden Probleme, wie wirtschaftliche Schieflagen und unpopuläre Steuererhöhungen. Die politischen Kosten, die eine Weiterführung des Dezentralisierungsprojekts erfordert hätten, waren damit insgesamt zu hoch.

Beiden Etappen der Dezentralisierung ist weiterhin gemeinsam, dass sie im Wesentlichen mit sehr wenigen Namen verbunden sind. In der gegenwärtigen Etappe ist es vor allem Raffarin, der sich für dieses Projekt eingesetzt hat. Er hat sein politisches Schicksal eng mit dieser Reform verknüpft und es durch die Anwendung der „*vote bloquée*“ davor gerettet, im Fall seines vorzeitigen Rücktritts, völlig stehen zu bleiben. In Bezug auf den angeschlagenen Premierminister wird im Zusammenhang mit diesem Gesetz auch von einem „Testament“ gesprochen.³⁷

Die zweite Dezentralisierung ist mit dem Ziel begonnen worden, vor allem die Regionen zu stärken, was bei der politischen Herkunft des Premiers kein Wunder ist. Die Verfassungsänderung ist wesentlich weitreichender als die Dezentralisierungsgesetze der 1980er Jahre. Bislang besteht jedoch eine gewisse Verunsicherung der Bürger aber auch der politischen und administrativen Eliten in den Gebietskörperschaften. Seitens der Regionalräte und Regionalverwaltung wünscht man sich einerseits weitere Kompetenzbereiche, befürchtet aber, dass das Modell als Sparmodell des

³⁷ So zum Beispiel Hervé Morin (UDF).

Zentralstaats enden wird: Die Gebietskörperschaften übernehmen die Verantwortung, ohne dass für eine angemessene Finanzierung der Aufgaben gesorgt wäre.

Dezentralisierung heißt nicht Föderalisierung. Dieser Satz gilt für Frankreich in besonderem Maße. Frankreich bleibt auch nach der Verabschiedung einiger der Konkretisierungsgesetze im Jahr 2004 ein zentralistischer Staat. Wir finden in Frankreich nach wie vor keine vertikale, sondern eine horizontale Anordnung der Gebietskörperschaften. Die Idee, Kompetenzen an die Region abzugeben, die diese dann wiederum unter den Départements und Kommunen verteilen kann, wäre in diesem System völlig abwegig und steht ebenso wenig zur Debatte wie die Verlagerung der Kompetenz-Kompetenz an die Regionen. Es wurden zwar eine Reihe von Kompetenzen auf subnationale Gebietskörperschaften delegiert, aber die Kompetenz-Kompetenz bleibt beim Zentralstaat.

Literaturhinweise

Décentralisation: le débat financier, in: Le Monde, 7.04.2004

Nakano, Koichi: The Role of Ideology and Elite Networks in the Decentralisation Reforms in 1980s France, in: West European Politics, Jg. 23, Nr. 3, 2000, S. 97-114.

Nay, Olivier: Die Umsetzung der EU-Politik in Frankreich: Regionale Neupositionierung des Zentralstaates, in: Meimeth, Michael/Schild, Joachim (Hrsg.): Die Zukunft von Nationalstaaten in der europäischen Integration, Opladen 2002.

Neumann, Wolfgang/Uterwedde, Henrik: Abschied vom Zentralismus? Neue regionale Modernisierungspolitiken in Frankreich, Stuttgart 1997.

Perrin, Bernard: Décentralisation acte II: Contribution a un bilan d'étape, in: La revue administrative, Jg. 56, Nr. 335, 2003, S. 526-535.

Richards, Claudina: Devolution in France: the Corsican Problem, in: European Public Law, Jg. 10, Nr. 2, 2004, S. 481-501.

Roger, Patrik: Décentralisation: M. Raffarin veut faire adopter son projet sur le transfert de compétences avant fin juillet, in: Le Monde, 22.07.2004, Rubrique France.

Sturm, Roland/Zimmermann-Steinhart, Petra: Föderalismus. Eine Einführung, Baden-Baden (i.E.) 2005.

Uterwedde, Henrik: Frankreichs gezähmter Jakobinismus: Regionen im zentralisierten Staat, in: Jahrbuch des Föderalismus 2000, Baden-Baden 2000, S. 158-175.

Uterwedde, Henrik: Frankreich – Die Ambivalenz der Dezentralisierung, in: Jahrbuch des Föderalismus 2001, Baden-Baden 2001, S. 217-225.

Uterwedde, Henrik: Korsika – Testfall für die französische Republik, in: Jahrbuch des Föderalismus 2002, S. 304-314.

Uterwedde, Henrik: Dezentralisierungsreform in Frankreich: Auf dem Weg zur bürgernahen Republik?, in: Jahrbuch des Föderalismus 2003, Baden-Baden 2003, S. 174-185.

Van Eeckhout, Laetitia: La décentralisation au forceps de Jean-Pierre Raffarin, in: Le Monde, 04.08.2004, S. 1.

Van Eeckhout, Laetitia: Le Sénat réduit les compétences des régions, in: Le Monde, 01.07.2004

Zimmermann-Steinhart, Petra: Europas erfolgreiche Regionen, Baden-Baden 2003.

Zimmermann-Steinhart, Petra: Akt II der französischen Dezentralisierung: Konsequenzen für das politische System und die Gesellschaft, in: Jahrbuch des Föderalismus 2004, S. 219-234.

Föderalismustendenzen in Italien

Francesco Palermo

1. Der Föderalismus: Dreh- und Angelpunkt der Verfassungsreform in Italien?

Seit ungefähr 15 Jahren steht der Föderalismus im Mittelpunkt der Reformdiskussion in Italien. Das (verfassungs-)gesetzliche Bild bezüglich der Beziehungen zwischen Staat und Regionen hat in den letzten Jahren wesentliche Veränderungen erfahren. Die rechtliche und politische Lage ist allerdings noch keinesfalls als gefestigt anzusehen: Während die jüngsten Reformen noch nicht vollständig umgesetzt sind, stehen bereits weitere Verfassungsänderungen vor der Tür. Zweck dieses Beitrages¹ ist es, den aktuellen Stand des Dezentralisierungsprozesses in Italien aufzuzeigen, seine historische Einbettung zu erklären und einen Ausblick in die Zukunft zu wagen.

Die Gründe für die Einführung eines (damals) eigenartigen „Regionalstaates“ durch die Verfassung von 1948 sind zahlreich: Italien blickte auf eine jahrhundertelange Tradition souveräner Einheiten zurück, die 1861 unter der Savoia-Monarchie zusammengeführt wurden. Das Königreich Italien lehnte sich jedoch umgehend an das französische Modell an, mit einer

¹ Der Beitrag ist eine geänderte, aktualisierte und erweiterte Fassung des Aufsatzes, den der Autor zusammen mit Jens Woelk im Jahrbuch des Föderalismus 2004, Baden-Baden 2004, S. 235-247, unter dem Titel „Italiens Föderalismusreform: eine unendliche Geschichte“ veröffentlicht hat.

starken Zentralverwaltung und mit geringer politischer Autonomie für die territorialen (damals nur kommunalen) Einheiten. Während der faschistischen Diktatur erreichte die Zentralisierung ihren Höhepunkt. Der demokratische Verfassungsgeber 1946-47 befand sich in der schwierigen Lage, die zentralistische Prägung der Rechtsordnung (und -kultur) und die Unabhängigkeitstendenzen in einigen Teilen des Landes unter einem Dach zu vereinen. Die Lösung bestand in einem Zwischenmodell: weder Einheits- noch Bundesstaat, sondern ein Regionalstaat nach dem (rein theoretischen) Muster der spanischen Verfassung von 1931. Aus politischer Sicht sollten spezifische Probleme einzelner Regionen gelöst werden: Sizilien hatte bereits 1946 eine freistaatliche Verfassung erlassen; Sardinien war – unter den damaligen Umständen – besonders benachteiligt, weil es als entfernte Insel sehr isoliert war; im Aostatal waren die Bestrebungen nach eigener Souveränität bzw. für den Anschluss an die Schweiz besonders stark; der Status der Besatzungszone von Triest war noch völlig unklar; nicht zuletzt war Italien durch den Friedensvertrag verpflichtet, eine grundlegende Autonomie für die deutschsprachige Minderheit Südtirols zu gewährleisten. Diesen fünf Gebieten – den zwei großen Inseln und den drei kleinen Regionen im Alpenbogen – wurde eine Sonderautonomie zugewiesen, d. h. eine deutlich stärkere Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzhoheit durch „Sonderautonomiestatute“, welche mittels Verfassungsgesetz des nationalen Parlaments erlassen und durch ihren Verfassungsrang garantiert wurden. Den anderen Regionen (sog. Regionen mit ordentlicher Autonomie) galt keine Priorität.

Die erste politische Konfrontation aufgrund der Forderung nach Regionalismus stand allerdings vor der Tür: Interessanterweise waren in der verfassungsgebenden Versammlung die Christdemokraten für die Einführung der Regionen, während sich die zweitstärkste Partei, die Kommunisten, dagegen aussprachen, da ein dezentralisiertes System nicht im Einklang mit dem Prinzip

des demokratischen Zentralismus stand. Nach der Wahl 1948 brach die anti-faschistische und provisorische große Koalition von Christdemokraten und Kommunisten auseinander:² die ersten übernahmen die Regierung und die letzteren gingen in die Opposition. Nun zeigte sich, dass gerade für die in den reichen und strategischen Regionen Mittelitaliens (Emilia-Romagna, Toskana, Marche, Umbrien) stark vertretenen Kommunisten die Einführung von Regionalbehörden äußerst vorteilhaft gewesen wäre. In der Folgezeit wurden diese zu den Befürwortern des Regionalismus und die sich an der Macht befindenden Christdemokraten bemühten sich, das bestehende System beizubehalten.

Aus diesem Grunde wurden die Regionen mit Normalstatut erst 1970 errichtet, nachdem in Rom die Christdemokraten ein Mitte-Links-Bündnis mit den Sozialisten eingegangen waren. Doch die ersten Schritte der ordentlichen Regionen stellten sich als sehr schwierig heraus: Erst 1977 wurden erste Zuständigkeiten vom Staat übertragen³ und bislang besaßen die Regionen keine politische, administrative und kulturelle Regierungsfähigkeit. Die praktische Umsetzung der neuen Regionalordnung musste zwangsläufig zu immer größerer Distanz zwischen Verfassungsbestimmungen und Verfassungswirklichkeit führen. Letztere wurde wesentlich durch die Verfassungsrechtsprechung bestimmt, die die Spielräume für die Autonomien unter Betonung der Kooperation zwischen Staat und Regionen festlegte. Italien wandelte sich so

² Ministerpräsident de Gasperi kündigte vor dem Hintergrund des sich verschärfenden Kalten Krieges die Koalition mit den Kommunisten und den Sozialisten auf; Kommunisten und Sozialisten auf der anderen Seite waren bereits zunehmend in Distanz zu dem gemäßigten Reformkurs de Gasperis gegangen. Die Wahl 1948 war daher massgeblich für die politische Zukunft Italiens. Der Sieg der Christdemokraten brachte das Land endgültig in die westliche Einflussphäre.

³ Dekret des Staatspräsidenten Nr. 616/1977.

allmählich von dem in der Verfassung angelegten „dualen Trennungsmodell“ zu einem „kooperativen Regionalismus“.⁴ Die wesentlichen Grundrisse des italienischen Regionalismus wurden daher vom Verfassungsgerichtshof in seiner Rechtsprechung erarbeitet, welche Staat und Regionen auf Kooperation anwies: Viele Autoren sind der Meinung, dass der Verfassungsgerichtshof zentralistisch entschieden hat, vor allem durch die „Erfindung“ allgemeiner, immanenter Verfassungsprinzipien wie das „nationale Interesse“ und das „loyale Zusammenwirken“, die letztendlich das Tätigwerden der Regionen von der Zustimmung des Staates abhängig machten. Allerdings hat der Verfassungsgerichtshof auch als einzige Institution die Regionen „ernst genommen“. Infolge einer verbesserten Konfliktstrategie konnten die Regionen durch verfassungsrechtliche Streitigkeiten viel mehr erreichen als durch politische Verhandlungen mit der römischen Regierung.⁵

Die Verfassungsbestimmungen über die Beziehungen zwischen Staat und Regionen waren also praktisch ohne Anwendungsbereich: die Sonderregionen hatten ihre eigenen „Verfassungen“ (Sizilien und Sardinien konnten nicht davon profitieren, da sie von Anfang an eine rein politische Kooperation mit Rom wählten und deshalb zum Großteil außerhalb ihrer Statute handelten – die einzigen richtigen Sonderautonomien waren deshalb die kleinen Alpenregionen Südtirol und Aostatal)⁶; die Normalregionen han-

⁴ Teil dieser Entwicklung ist die zunehmende rechtliche Emanzipation der regionalen Ebene, vgl. dazu Jens Woelk: Konfliktregelung und Kooperation im italienischen und deutschen Verfassungsrecht, Baden-Baden, 1999, S. 221 ff. sowie Eugenio De Marco: Le vicende del regionalismo italiano nel ricorrente divario tra costituzione e realtà, in: www.federalismi.it (Nr. 12/2003).

⁵ Dazu Roberto Bin: L'importanza di perdere la causa, in: *Le Regioni* 1995, S. 1012 ff.

⁶ Roberto Bin: Autonomie und Beziehungen zwischen Exekutive, Legislative und paritätischen Kommissionen, in: Siglinde Clementi/Jens Woelk

delten aufgrund der ordentlichen Gesetzgebung sowie der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes. Die Erforderlichkeit einer grundlegenden Verfassungsreform im Hinblick auf die Beziehungen zwischen Staat und Regionen war bereits Anfang der achtziger Jahre deutlich.

Die italienische Politik stellte sich allerdings als sehr zentralistisch dar, was sowohl die Denkansätze wie die Handlungsweisen betraf, und die Regionen waren (und sind) von einem angeborenen Defizit politischer Autorität gekennzeichnet. Die erste Zweikammerkommission für die Verfassungsreform (1983-1985) konnte keinen konkreten Vorschlag im Bereich der Staat-Regionen Beziehungen unterbreiten.⁷ Die dramatische Krise des italienischen Parteiensystems brachte allerdings die Föderalismusdiskussion in den Mittelpunkt der Debatten: 1987 schaffte eine neue Protestpartei des Nordens, die *Lega Nord*, den Sprung ins Parlament, wenn auch nur mit einem Abgeordneten und einem Senator. In den Wahlen unmittelbar nach dem Schmiergeldskandal 1992 konnte die *Lega Nord* 55 Abgeordnetensitze und 25 Sitze im Senat für sich gewinnen, eine Zahl die in den Wahlen 1996 noch erhöht werden konnte (59 bzw. 27).⁸ Aufgrund des enormen politischen Gewichts der *Lega Nord*, die seit 1994 eine entscheidende Rolle jeweils für den Sieg der einen oder anderen Koalition innehat, ist die Frage des Föderalismus ein zentrales, wenn nicht sogar das wichtigste Thema der Reformagenda geworden.

(Hrsg.): Ende eines Streites. Zehn Jahre Streitbeilegung im Südtirolkonflikt zwischen Italien und Österreich, Baden-Baden, 2003, S. 135 ff.

⁷ Endbericht der sog. Bozzi-Kommission für die Verfassungsreform IX GP (1985).

⁸ Dazu Carlo Fusaro: Il regionalismo italiano al bivio, Vortrag, 1997, zugänglich unter: <http://www.bdp.it/~costiuz/tem05.htm#5>.

Nach einer grundlegenden Verwaltungsreform Anfang der neunziger Jahre⁹ sowie nach dem Scheitern einer zweiten Zweikammerkommission 1993 kam die normative Wende: 1997 gelang die Verabschiedung eines einfachgesetzlichen Reformpaketes, welches die Beziehungen zwischen Staat und Regionen revolutionierte. Die unter dem Namen des federführenden Ministers Bassanini bekannt gewordenen Gesetze regelten grundsätzliche Fragen neu: die Aufteilung von Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen (nunmehr asymmetrisch möglich, im Gegensatz zum früheren Grundsatz der Parallelität) und das System der institutionellen und verfahrensmäßigen Verbindungen zwischen den Regierungsebenen unter Betonung von Kooperationsverfahren und Subsidiaritätsprinzip. Gleichzeitig scheiterte jedoch die letzte Zweikammerkommission (1997-98), die den weitreichenden einfachgesetzlichen Reformen verfassungsrechtliche Deckung verschaffen sollte.¹⁰ Obwohl der Kommission die Ausarbeitung eines organischen Vorschlages zur Gesamtrevision der Verfassung gelungen war, blieb diesem die parlamentarische Zustimmung versagt.

Danach wurden die Versuche einer organischen Gesamtreform der Verfassung endgültig aufgegeben und stattdessen der Weg über einzelne Reformen der Verfassung beschritten: Unter dem

⁹ Gesetze über das Verwaltungsverfahren und die örtlichen Körperschaften, Nr. 142/90 und 241/90. Dazu in deutscher Sprache Jens Woelk: Föderalismus per Dekret? Zum Stand der Bassanini-Reform in den Beziehungen Staat und Regionen, in: Jahrbuch für Italienisches Recht 13, Heidelberg, 2000, S. 105 ff.

¹⁰ Bereits Mitte der neunziger Jahre waren zwei Kommissionen mit dem Mandat zur Erarbeitung organischer Reformvorschläge gescheitert (die parlamentarische De Mita-Iotti-Kommission und die von der Regierung eingesetzte Speroni-Kommission). Vgl. zu den Reformetappen Francesco Palermo/Jens Woelk: Italien auf dem Weg zum Bundesstaat? Ein Überblick über den Reformprozeß, in: Jahrbuch für italienisches Recht, Bd.11, Heidelberg, 1998, S. 185 ff.

Eindruck der positiven Erfahrungen, die seit 1993 mit der Wahl der Bürgermeister gemacht wurden, sieht das Verfassungsgesetz Nr. 1/1999 zur Neuregelung der Regierungsform der Regionen (mit Normalstatut) unter anderem die Direktwahl der Präsidenten der Regionen vor. Mit dem Verfassungsgesetz 2/2001 wurden ähnliche Grundsätze auf die autonomen Regionen erstreckt. Die im März 2001, in einem politisch aufgeheizten und konfliktreichen Klima verabschiedete Reform des Abschnitts der italienischen Verfassung, der sich mit dem Verhältnis von Staat und Regionen befasst (Art. 114-133 Verf.), trat erst Monate später nach ihrer Bestätigung durch ein Referendum (entsprechend Art. 138 Verf.) in Kraft. Inhaltlich bestätigt das Verfassungsgesetz 3/2001 hauptsächlich die bestehende, im Rahmen der einfachgesetzlichen Reformen eingeführte bzw. auf zahlreichen Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes beruhende Praxis. Das neue System enthält jedoch eine Reihe von Unsicherheiten, die weitere Anstrengungen des Gesetzgebers sowie Klärung durch die Verfassungsrechtsprechung erfordern werden. Seine endgültige Gestalt und neue Gleichgewichte sind also noch nicht gefunden. Stattdessen ist weitere Unruhe in Form neuer Verfassungsänderungen sehr wahrscheinlich.¹¹

2. Die sog. Föderalismusreform 1999-2001 und ihre schwierige Durchsetzung

Mit Inkrafttreten des Verfassungsgesetzes Nr. 3/2001 zur Neugestaltung der Beziehungen zwischen Staat, Regionen und örtlichen

¹¹ Für eine kurze Zusammenfassung siehe Beniamino Caravita di Toritto: Italien: Entwicklung zum föderalen Staat?, in: <http://www.federalismi.it/federalismi/index.cfm?Artid=725> (2003).

Körperschaften am 18. November 2001 erreichte ein langer Evolutionsprozess der italienischen Regionalordnung seinen vorläufigen verfassungsrechtlichen Höhepunkt. Entsprechend der Form ihrer Durchführung lassen sich in dieser sog. „Föderalismusreform“¹² – wo allerdings das Wort „Föderalismus“ im Verfassungstext nie aufscheint – drei Bereiche unterscheiden: 1) unmittelbar anwendbare Verfassungsänderungen; 2) Reformteile, die gesetzlicher Umsetzung und Durchführung bedürfen; 3) Bestandteile, welche die Regionen durch Änderung ihrer Regionalverfassungen („Statute“) sowie durch eigene Gesetzgebung verwirklichen sollen.

2.1. Unmittelbar anwendbare Bestandteile der Reformen

Die wesentlichen Grundsätze der Reform umfassen die – symbolische – Neufassung des Eingangsartikels über den Aufbau der Republik aus den verschiedenen, nunmehr formal gleichwertigen Gebietskörperschaften (Art. 114), die Neuordnung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen (Art. 117, 118), Vorgaben für die Regierungsform in den Regionen (Art. 122, 123) und die Abschaffung der präventiven Aufsicht über die regionale Gesetzgebung (Art. 126, 127).¹³ Neben Art. 114 und der neuen Verfas-

¹² Verfassungsgesetze Nr. 1/1999 (Regionen mit Normalstatut) und 2/2001 (Sonderautonomien); das Verfassungsgesetz Nr. 3/2001 ordnet die gesamten Beziehungen zwischen Staat und Regionen umfassend neu.

¹³ Vgl. Tania Groppi/Marco Olivetti (Hrsg.): *La Repubblica delle autonomie*, 2. Aufl. Torino, 2003, S. 211 ff.; Sergio Bartole/Roberto Bin/Giandomenico Falcon/Rosanna Tosi: *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna 2003; Silvio Gambino (Hrsg.): *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2003. Für ein Überblick in deutscher Sprache siehe den Beitrag von Georg Mühlbacher: *Italien – Die Regionen auf dem Wege zu einer föderalistischen Autonomie?*, in: *Jahrbuch des Föderalismus* 2001, Baden-Baden, 2001, S. 226 ff. und Derselbe: *Italiens*

sungsautonomie der Regionen sind vor allem die Änderungen in der Kompetenzverteilung mit Einführung der regionalen Residualkompetenzen sowie die Abschaffung der präventiven Kontrolle und die daraus folgende Gleichstellung regionaler und staatlicher Gesetze auch unmittelbar anwendbare Bestandteile der Reform.

In ihren ersten Urteilen zu diesem Teil der Verfassungsreformen (insbesondere zur neuen Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen) zeigt die Verfassungsrechtsprechung, dass sie die Reform „ernst nimmt“: Insbesondere erkennt der Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil 282/2002 die Regionalgesetze nun als primäre Rechtsquellen an. Diese werden – anders als vor der Reform – nicht länger als Normen betrachtet, die vom vorhergehenden Erlass eines nationalen Gesetzes abhängig sind.¹⁴ Auch bezüglich wichtiger Einzelaspekte des neuen Regionalismus, wie z.B. die Finanzverfassung¹⁵ und die auswärtigen Tätigkeiten der Regionen,¹⁶ zeigte sich der Verfassungsgerichtshof insgesamt zwar vorsichtig, wo es um die Symbole der neuen „föderalen“ Rolle der Regionen geht. Er ist aber insgesamt erneut das Organ, das die Verfassungsänderung ernst nimmt. Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes wurde damit wieder regionenfreundlicher,

asymmetrischer Föderalismus zwischen Verfassungsreform und „Devolution“, in: Jahrbuch des Föderalismus 2002, Baden-Baden, 2002, S. 315 ff.

¹⁴ Roberto Bin: Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento, in: Le Regioni 6/2002, S. 1445 ff. und Antonio D’Atena: La Consulta parla ... e la riforma del Titolo V entra in vigore, in: Giurisprudenza costituzionale 3/2002, S. 2027 ff.

¹⁵ Urteile 36, 37, 49 und 152/2004.

¹⁶ Vgl. Urteil 13/2003, in Le Regioni 5/2003, S. 841 ff. und Giurisprudenza costituzionale 2003, S. 53 ff., mit Anm. von Andrea Ambrosi: Le attività all’estero delle Regioni al tempo del “federalismo a Costituzione invariata”, ebenda, S. 61 ff.

was vor allem in den ersten zwei Jahren nach dem Inkrafttreten der Reform wichtig war, da die neue Mitte-Rechts-Regierung von Ministerpräsident Berlusconi zunächst nicht den Anschein erweckte, das von der Vorgängerregierung hinterlassene „Erbe“ überhaupt umsetzen zu wollen. Erst im Sommer 2003 wurde ein erstes Umsetzungsgesetz verabschiedet.

2.2. Gesetzliche Umsetzung der Reform: das Durchführungsgesetz Nr. 131/2003

Das politische Umfeld ist einer schnellen und effektiven Umsetzung der Föderalismusreform wenig förderlich: Neben der passiven Haltung der neuen Mitte-Rechts-Regierung gegenüber der „alten“ Reform, begann der für „Devolution“ zuständige Minister, Umberto Bossi, mit seiner *Lega Nord* an einer „eigenen“ Föderalismusreform zu arbeiten. Die Regionen sollen vor allem exklusive Gesetzgebungskompetenzen in den Bereichen Gesundheitswesen, regionale Polizei und öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie Schulwesen erhalten.¹⁷ Dies erklärt, warum das Parlament das erste Durchführungsgesetz zur Verfassungsreform 2001 erst im Sommer 2003 verabschiedete.¹⁸ Dieses tendenziell eher vorsichtige und teilweise sogar zentralistische Gesetz scheint vor allem die Tragweite der Reform beschränken zu wollen. Es nutzt

¹⁷ Vgl. in deutscher Sprache Umberto Morelli: Italien zwischen Föderalismus und Devolution, in: Jahrbuch des Föderalismus 2003, Baden-Baden, 2003, S. 186 ff.

¹⁸ Sog. La Loggia-Gesetz, benannt nach dem Minister für regionale Angelegenheiten: Gesetz vom 5. Juni 2003, Nr. 131 „Bestimmungen zur Anpassung der Rechtsordnung an das Verfassungsgesetz vom 18. Oktober 2001, Nr. 3“. Vgl. den Kommentar von Paolo Cavalieri/Elisabetta Lamarque (Hrsg.): L'attuazione del Titolo V, parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (Legge 5 giugno 2003, n. 131), Torino 2004.

dazu den zweijährigen Stillstand im Verhältnis von Staat und Regionen seit Inkrafttreten der Reform. Nicht nur die Regierung, sondern auch – erstaunlicherweise – die Regionen selbst, hatten die Reform aus verschiedensten Gründen nicht ernst genommen und sich stattdessen ebenfalls weiter so verhalten, als habe diese gar nicht stattgefunden.¹⁹

Die wichtigsten Regelungsinhalte des Gesetzes umfassen:

(1) Beziehungen zwischen den Gesetzgebungskompetenzen von Staat und Regionen: Alle geltenden staatlichen Gesetze in Kompetenzbereichen, die den Regionen nunmehr aufgrund der Neufassung von Art. 117 Verf. zustehen, bleiben grundsätzlich weiterhin in Kraft; zumindest solange, bis entsprechende neue Regionalgesetze erlassen werden (Art. 1). Diese in praktischer Hinsicht außerordentlich wichtige Regelung hat Auswirkungen auf fast alle Bereiche regionaler Gesetzgebung.

(2) Ermächtigung der Regierung zur Bestimmung der grundlegenden Prinzipien im Bereich konkurrierender Gesetzgebungskompetenzen: In den Kompetenzbereichen der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 117 Abs. 3 Verf.) können die Regionen nur in Form von Detailgesetzgebung im Rahmen der von staatlichen Gesetzen vorgesehenen Grundsätze tätig werden.²⁰ Das La Loggia-Gesetz ermächtigt die Regierung, Legislativdekrete zu erlassen, welche auf der Grundlage der bisher geltenden staatlichen Gesetze allgemeine Grundsätze zur Regelung der verschiedenen Sachgebiete festlegen (Art. 1 Abs. 4). Zwar dient dies der Kontinuität

¹⁹ Gründe dafür sind auf Seiten der Regionen vor allem große Unsicherheiten, Schwierigkeiten bei der Anpassung und Reform der Regionalstatute sowie wechselnde politische Mehrheiten.

²⁰ Trotz gleicher Bezeichnung hat der Begriff „konkurrierende Gesetzgebung“ in Italien demnach eine ganz andere Bedeutung als in Deutschland; er ähnelt inhaltlich eher jenem der Rahmengesetzgebung.

in der Rechtsordnung, andererseits wird damit zunächst die alte Rechtslage festgeschrieben und es werden auf diese Weise die neuen regionalen Befugnisse eindeutig eingeschränkt.²¹ Auch ist der dafür vorgesehene Zeitplan für die Regionen keineswegs günstig und überdies wohl kaum einzuhalten.²² Aus diesen und anderen Gründen wurde dieser sehr kontroverse Teil des Gesetzes für teilweise verfassungswidrig erklärt.²³

(3) Regelung zur Übertragung der finanziellen Ressourcen an Regionen und lokale Körperschaften: Auch in diesem Bereich sieht das Gesetz vor allem ein Verfahren vor, in dessen Rahmen sich Staat, Regionen und Kommunen einigen können (Art. 7). Auch dies wird eine gewisse (derzeit nicht absehbare) Zeit in An-

²¹ Kritisch dazu Roberto Bin: La delega relativa ai principi fondamentali della legislazione statale (commento all'art. 1, commi 2-6), in: Giandomenico Falcon (Hrsg.): Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131, Bologna 2003, S. 21 ff.

²² Die genannte Bestimmung gewährt der Regierung eine Frist von einem Jahr, um die Dekrete zu erlassen. Nach Ablauf dieser Frist ist jedoch noch kein einziges erlassen worden, und in vielen Bereichen hat das dazu notwendige komplexe Verfahren (einschließlich mehrerer Stellungnahmen seitens der ständigen Konferenz von Staat und Regionen) noch nicht einmal begonnen. Ein weiteres Jahr nach Erlass der genannten „Grundsatzdekrete“ steht der Regierung zur Verfügung, um die restlichen (d.h. nicht grundsätzlichen) Bestimmungen in den Bereichen konkurrierender Gesetzgebung in sog. Einheitstexten zu sammeln und so die Transparenz zu fördern (Art. 3 Abs. 1).

²³ Urteil Nr. 280/2004. Der Verfassungsgerichtshof betont, dass die Regierung solche Dekrete zwar erlassen darf, allerdings sollen diese nichts anderes als eine bloße Liste enthalten, die die regionale Gesetzgebungsbefugnis nicht beeinflusst. Dazu kritisch Antonio Ruggeri: Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla legge La Loggia, ma senza un sostanziale guadagno per l'autonomia (a margine di Corte cost. Nn. 236, 238, 239 e 280/2004), in www.federalismi.it (29. Juli 2004).

spruch nehmen, obwohl erste (kleinere) Schritte auf diesem Weg schon unternommen wurden.²⁴

(4) Verfahren für die Außenbeziehungen der Regionen (zur EU und zu anderen Staaten und Regionen): Das Gesetz klammert die wichtigsten Regelungen der regionalen Beziehungen zu den EU-Institutionen aus; sie sollen in einem anderen Gesetz zusammenhängend geregelt werden.²⁵ Das La Loggia-Gesetz sieht lediglich vor, dass die Regierung bei Verletzung regionaler Interessen und Kompetenzbereiche auf entsprechendes Verlangen seitens der Mehrheit der Regionen verpflichtet ist, einen EU-Rechtsakt vor dem EuGH anzufechten (Art. 5 Abs. 2). Ausführlich geregelt werden demgegenüber die Außenbeziehungen der Regionen zu Staaten und Regionen durch ein neues Verfahren, welches die Ausübung der Vertragsschlusskompetenz der Regionen festlegt (Art. 6).²⁶

(5) Wegfall von Aufsicht und Kontrolle: Da die Verfassungsreform praktisch jede präventive staatliche Kontrolle regionaler Tätigkeiten abgeschafft hat, bleibt der Zentralregierung nur noch die Möglichkeit einer Anfechtung vor dem Verfassungsgerichtshof (Art. 127 Verf.) oder die Ausübung der Ersetzungsbefugnis im Falle regionaler Untätigkeit (Art. 120 Verf.). Nachdem die Institution des „Regierungskommissars“ als Vertreter des Staates in jeder Region (ehem. Art. 124 Verf.) durch die Verfassungsreform

²⁴ Insbesondere das interinstitutionelle Abkommen zwischen Staat, Regionen und örtlichen Körperschaften vom 20. Juni 2002, in Gesetzblatt Nr. 159 vom 9 Juli 2002.

²⁵ XVI GP, Drucks. Abgeordnetenversammlung Nr. 3123 (sog. „Buttiglione-Entwurf“).

²⁶ Dazu Francesco Palermo: Die Außenpolitik der italienischen Regionen, in: Rudolf Hrbek (Hrsg.): Außenbeziehungen von Regionen in Europa und der Welt / External Relations of Regions in Europe and the World, Baden-Baden, 2003, S. 113 ff.

abgeschafft wurde, versucht das Durchführungsgesetz nun ein Äquivalent einzuführen: In allen Regionen mit Normalstatut obliegt dem Präfekten des Hauptortes der Region gleichzeitig die Funktion eines „Vertreters des Staates für die Beziehungen mit den Autonomien“ (Art. 10 Abs. 1).

Die wichtigsten Bestimmungen des La Loggia-Gesetzes verschieben das Inkrafttreten vieler wichtiger Grundsätze der Reform, wie im Falle der konkurrierenden Gesetzgebung, der Neuregelung der lokalen Selbstverwaltung, der Übertragung der notwendigen Finanzmittel an Regionen und Kommunen, der Teilnahme der Regionen am Entscheidungsprozess in europäischen Angelegenheiten.²⁷ Insgesamt drängt sich der Eindruck auf, dass die Regierung mit dieser Form der gesetzlichen Durchführung der Verfassungsreform vor allem versucht, Zeit zu gewinnen.

2.3. Schwierigkeiten bei der Durchführung der Verfassungsreform: Der Fall Kalabrien und die Erarbeitung der Regionalverfassungen

Ein Großteil des Erfolges der Föderalismusreform hängt vom Tätigwerden der Regionen selbst ab. Dies gilt in rechtlicher Hinsicht vor allem für die regionale Gesetzgebung in den neuen Kompetenzbereichen (da andernfalls alte staatliche Vorschriften weiter Gültigkeit behalten), als auch politisch für den Erlass neuer Regi-

²⁷ Die fünf Regionen mit Sonderstatut haben aus diesen und weiteren Gründen das Gesetz wegen Verletzung ihrer verfassungsrechtlich garantierten Kompetenzen vor dem Verfassungsgerichtshof angefochten. Bis auf die zwei Teilaspekte der Ermächtigung der Regierung zur Bestimmung der grundlegenden Prinzipien im Bereich konkurrierender Gesetzgebungskompetenzen (Urteil Nr. 280/2004) sowie der Funktionen des Vertreters der Regierung in den autonomen Provinzen Südtirols und Trentino (Urteil Nr. 236/2004) wurde das Gesetz vom Verfassungsgerichtshof aufrechterhalten (s. auch Urteile Nr. 238 und 239/2004).

onalstatute als „Verfassungen“ der Regionen (entsprechend dem durch Verfassungsgesetz Nr. 1/1999 eingeführten neuen Verfahren).²⁸

Anders als in den siebziger Jahren, als die neu eingeführten Regionen ihre Statute in wenigen Monaten verabschiedeten, gestaltet sich der Prozess der regionalen Verfassungsgebung besonders schwerfällig. Fast fünf Jahre nach der Reform (Verfassungsgesetz Nr. 1/1999) hatte lediglich Kalabrien bis Januar 2004 ein neues Statut verabschiedet. Das rechtlich-politische Problem lag darin, dass die Regionen nie wirklich die (von ihnen gewollte!) Direktwahl ihres Präsidenten akzeptiert haben. Das politische System auf regionaler Ebene war traditionell sehr instabil: vor der Einführung einer Quasi-Direktwahl des Regionalpräsidenten 1995, lag die durchschnittliche Amtsdauer der Regionalregierungen zwischen 350 und 400 Tagen!²⁹ Aufgrund der sehr positiven Erfahrung mit der Direktwahl des Bürgermeisters 1993, die absolute Stabilität der Gemeindeexekutive sowie erhebliche politische Macht für die gewählten Bürgermeister mit sich brachte, war es auch für die Regionen nötig, ihre politische Legitimation und Regierungsfähigkeit zu stärken. Daher wurde mit politischem Druck

²⁸ Während vor 1999 die Statute der Regionen mit Normalstatut durch regionales Gesetz verabschiedet und dann durch nationales Gesetz „bestätigt“ wurden, sieht Art. 123 Verf. n.F. nun vor, dass die Statute (und ihre Änderungen) allein von der Regionalversammlung beschlossen werden. Das Verfahren ähnelt dem in Art. 138 Verf. vorgesehenen Verfassungsänderungsverfahren auf nationaler Ebene: Zwei Abstimmungen mit absoluter Mehrheit in dreimonatigem Abstand und eventuell eine bestätigende Volksabstimmung, falls der Text in der zweiten Lesung keine 2/3 Mehrheit erreicht. Die Statute der autonomen Regionen werden hingegen weiterhin als Verfassungsgesetz des Parlaments erlassen, allerdings unter Beteiligung der jeweiligen Regionalversammlung. Dies dient einer stärkeren verfassungsrechtlichen Garantie der Sonderautonomie.

²⁹ Roberto Bin: Autonomie und Beziehungen zwischen Exekutive, Legislative und paritätischen Kommissionen, a.a.O., S. 139.

der Regionen selbst zuerst eine Quasi-Direktwahl des Regionalpräsidenten mittels ordentlichen Gesetzes (1995), danach eine Verfassungsänderung eingeführt (Verfassungsgesetz Nr. 1/1999), die den Regionen eine Wahl gab: entweder bestimmen sie im jeweiligen Statut, dass der Regionalpräsident vom Regionalrat gewählt wird (wie es früher der Fall war), oder es findet das nationale Gesetz Anwendung, welches die Direktwahl vorsieht.³⁰ Die Folge war die Einführung der Direktwahl in allen Regionen, mit der Ausnahme Südtirols und des Aostatales.

Die Personalisierung der Politik – unausweichliche Folge der Direktwahl – hat aber einen verpflichtenden Zusatz. Der Kandidat, der Garantie für ein Regierungsprogramm verspricht, muss sich am Ende des Mandates vor den Wählern verantworten. Dies bringt jedoch eine Reduzierung der Rolle der Versammlungen mit sich und indirekt der politischen Parteien. Deshalb konzentrierten sich die Regionalversammlungen für ungefähr fünf Jahre lediglich auf mögliche Umwege, um eine verkappte Direktwahl des Präsidenten einzuführen, ohne dass den Parteien die Möglichkeit einer Ersetzung des amtierenden Präsidenten entzogen wird.

Die Quadratur des Kreises wurde von Kalabrien erfunden: Das Statut hat eine „mittelbare Direktwahl“ eingeführt, wonach Präsident und Vize-Präsident zwar vom Regionalrat ernannt werden, welcher jedoch verpflichtet ist, das von den Wählern bevorzugte „Ticket“ zu ernennen. Im Falle eines Rücktritts des Präsidenten wird aber die Versammlung nicht automatisch aufgelöst (wie von Art. 126 Verf. vorgesehen), sondern sein Amt vom Vizepräsidenten übernommen. Dies ermöglicht die Fortführung der üblichen Praxis: politische Turbulenz, unendliche Streitereien innerhalb

³⁰ Art. 122 Abs. 5 Verf. sieht vor, dass der Präsident direkt gewählt wird, „es sei denn, dass das Statut anders bestimmt“.

von Koalitionen, systematische Angriffe auf Posten innerhalb der Exekutive.

Gegen diese byzantinische Lösung wehrte sich die Regierung, die Klage vor dem Verfassungsgericht erhob. Alle anderen Regionen warteten auf die Entscheidung, um ihre konkreten Handlungsspielräume für die Gestaltung der Regierungsform zu erfahren. Das Verfassungsgericht erklärte die Lösung wegen der Verletzung des Homogenitätsprinzips in der regionalen Regierungsform und allgemein des „Geistes“ der Verfassung für verfassungswidrig.³¹ Die Regionen haben zwar die Wahl zwischen Direkt- und Regionalratswahl ihres Präsidenten, aber die Folgen der Entscheidung für das eine oder andere Modell müssen klar und konsequent sein: Wenn sie sich für die Direktwahl entscheiden, dann muss der Grundsatz der gegenseitigen Abhängigkeit von Präsident und Versammlung eingehalten werden (*simul stabunt, simul cadent*).

Nachdem das Urteil die Frage der Direktwahl des Regionalpräsidenten ein für allemal geklärt hatte,³² beschleunigte sich der Prozess zur Erlassung der Regionalstatute sofort. Während in den fast fünf Jahren bis Januar 2004 nur Kalabrien eine eigene Verfassung erarbeitet und genehmigt hatte, verabschiedeten in den folgenden

³¹ Urteil Nr. 2/2004. Dazu die Ausgabe Nr. 2-3/2004 der Zeitschrift *Le istituzioni del federalismo*, S. 343 ff. („Verso i nuovi statuti regionali: ancora sul „caso Calabria“) mit Aufsätzen von Silvio Gambino, Antonio Ruggeri, Mauro Volpi, Massimo Carli, Roberto Bin, Marco Olivetti. Siehe auch Roberto Bin: Calabria „docet“. A che punto sono gli Statuti regionali?, in: *Le Regioni* 6/2003, S. 999 ff.

³² Dazu beigetragen hat auch das Parlament. Am 2. Juli 2004 wurde endlich das Durchführungsgesetz zum Art. 122 Verf. erlassen (Gesetz 165/2004), das die Rahmenbestimmungen für die regionalen Wahlgesetze enthält. Die Verfassung sieht nämlich vor, dass die Regionen ihre Wahlgesetze nur im Rahmen der mit staatlichem Gesetz festgesetzten Prinzipien erlassen dürfen.

wenigen Monaten (bis Mitte September) die zuständigen Kommissionen in sieben Regionen einen Text, in sieben weiteren Regionen ist der Text bereits in erster Lesung genehmigt worden (einschließlich Kalabrien, das seinen Text nach dem Urteil ändern musste) und fünf Regionen haben das Genehmigungsverfahren bereits beendet (Apulien, Abruzzen, Umbrien, Toskana, Emilia-Romagna).³³

Die Gründe für die Langsamkeit des regionalen Verfassungsgebungsprozesses sind auch politischer Natur: Einige Regionen fürchten (insbesondere die Sonderautonomien), dass die Mitte-Rechts-Regierung, die mehrfach deren Finanzprivilegien verbal in Frage gestellt hat, die Gelegenheit ausnützen könnte, um deren Autonomien einzuschränken. Mit der Ausnahme Siziliens (wo es eine Mitte-Rechts Regierung gibt), haben die anderen Sonderregionen praktisch keine konkreten Schritte unternommen, ihre Statute zu ändern. Es handelt sich um eine politisch verständliche, rechtlich jedoch völlig unbegründete Angst, da die Sonderstellung der Spezialregionen nach der herrschenden Lehre ein unantastbares Verfassungsprinzip darstellt und deshalb sogar der Verfassungsänderung entzogen ist.³⁴

³³ Einige Regionalverfassungen haben versucht, ihre konkreten Autonomiegrenzen auszutesten; so vor allem die Region Toskana, deren Statut am 19. Juli 2004 in zweiter Lesung genehmigt wurde. Das Statut enthält einige „mutige“ Bestimmungen, insbesondere jene (Art. 4 Abs. 1 Buchst. f), die die Region verpflichtet, neben der Ehe auch „andere Formen des Zusammenlebens“ anzuerkennen. Gemeint sind damit insbesondere die Rechte gleichgeschlechtlicher Paare. In Bezug auf diese Bestimmung sowie jener (Art. 65), die es der Region ermöglicht, die Einnahmen der Kommunen zu regeln (in teilweisem Widerspruch zu den Vorschriften der Verfassung), hat die Regierung das Regionalstatut der Toskana vor dem Verfassungsgerichtshof angefochten.

³⁴ Siehe Valerio Onida: *Le costituzioni. Principi fondamentali della costituzione italiana*, in: Giuliano Amato/Augusto Barbera (Hrsg.): *Manuale di diritto pubblico*, Bologna 1997, Bd. I, S. 112 und Silvano Labriola:

2.4. Bundes- und einheitsstaatliche Elemente: Eine „weder-noch“ Reform?

Drei Jahre nach Inkrafttreten der Verfassungsreform scheint die politische Klasse Italiens noch nicht reif, eine (quasi-)bundesstaatliche Ordnung mit Leben zu erfüllen. In Rom wie in den Regionen befasst sich die Politik jedoch vorwiegend mit Detailfragen des politischen Tagesgeschäftes.³⁵ Die Regionen sind nun rechtlich in der Lage, ihren wichtigen autonomen Beitrag zur Föderalismusreform durch den Erlass ihrer neuen „Regionalverfassungen“ zu leisten, geben jedoch den Eindruck, die Reform nicht „ernst zu nehmen“ und verpassen großartige Chancen, ihre Autonomie zu erweitern.³⁶ Die Regierung versucht hingegen, die Tragweite der Reform zu begrenzen und gleichzeitig die Reform wieder zu reformieren (s.u.).

Die Reform vereint die aufgezeigten „bundesstaatlichen“ mit eher „unitarischen“ Elementen. Letztere kommen bspw. in der nur äußerst schwach ausgeprägten Mitwirkung der Regionen am Entscheidungsprozess auf zentraler Ebene zum Ausdruck; eine regio-

Der Grundsatz der Spezialität im italienischen Regionalismus, in: Sergio Ortino/Peter Pernthaler (Hrsg.): *La riforma costituzionale in senso federale/Verfassungsreform in Richtung Föderalismus*, Bozen/Trento, 1997, S. 85 ff.

³⁵ Siehe Franco Pizzetti: *A che punto è la notte? I ritardi delle Regioni di fronte alle sfide delle riforme*, in: *Le Regioni* 1/2004, S. 3 ff.

³⁶ Es geht nicht nur um die Reform der Regionalverfassungen. Ein weiteres Beispiel stellt Art. 116 Abs. 3 Verf. dar, welcher den ordentlichen Regionen die Möglichkeit gibt, durch ein komplexes Verfahren weitere Kompetenzen in den Bereichen Schule, Justizverwaltung und örtliche Polizei sowie in allen Gebieten der konkurrierenden Gesetzgebung an sich zu ziehen. Keine Region hat allerdings das Verfahren für den Erhalt solcher neuen Kompetenzen eingeleitet. Der neue verfassungsändernde Gesetzentwurf der Regierung wird diese Bestimmung abschaffen.

nale Beteiligung an Verfassungsänderungen ist überhaupt nicht vorgesehen.³⁷ Auch steht der Zentralregierung weiter eine staatliche Ersetzungsbefugnis für die Fälle zur Verfügung, in denen die Regionen völkerrechtliche oder gemeinschaftsrechtliche Verpflichtungen des Staates nicht beachten bzw. die Rechts- oder Wirtschaftseinheit gefährdet ist (Art. 120 Abs. 2).³⁸ Die neuen Gleichgewichte zwischen diesen, teilweise gegenläufigen Elementen müssen bei Durchführung der Reform bestimmt werden, in einigen Fragen ist das neue System also (noch) offen. Fraglich ist aber, ob nicht zu viele Spielräume (und Unklarheiten) bestehen, um eine einheitliche Zielrichtung der Reformen zu gewährleisten.³⁹

Vor diesem Hintergrund wird verständlich, dass die konkrete Durchführung der Reform derzeit fast ausschließlich vom Verfassungsgerichtshof abhängt: Die Zahl der Konflikte zwischen Staat und Regionen über die Interpretation der zum Teil wirklich komplizierten und wenig eindeutigen neuen Verfassungsbestimmungen ist deutlich gestiegen. Einen Meilenstein stellt in diesem Zu-

³⁷ Die Zusammensetzung des Parlamentsausschusses für regionale Angelegenheiten, wie in Art. 11 Abs. 1 Verfassungsgesetz 3/2001 vorgesehen (bisher jedoch nicht geschehen), erscheint jedenfalls nicht geeignet, die Interessen der Regionen wirksam zu vertreten; vgl. dazu Raffaele Bifulco: *In attesa della seconda camera federale*, in: Tania Groppi/Marco Olivetti (Hrsg.): *La Repubblica delle autonomie*, a.a.O., S. 211 ff, und Roberto Bin: *I nodi irrisolti*, in: Sergio Bartole/Roberto Bin/Giandomenico Falcon/Rosanna Tosi: *Diritto regionale*, a.a.O., S. 206 ff. und S. 213 ff.

³⁸ Siehe aber auch Art. 120 Abs. 2 Verf. n.F., letzter Satz: „Ihre Ausübung ist allerdings ausdrücklich an die Beachtung der Subsidiarität und des Prinzips loyalen Zusammenwirkens gebunden“.

³⁹ In diesem Sinne Sergio Bartole: *Devolution o federalismo? O soltanto regionalismo?*, in: *Le Regioni* 6/2002, S. 1233 ff. Vgl. zur Bewertung der verschiedenen Elemente: Eugenio De Marco, a.a.O., S. 4 f.

sammenhang das Urteil Nr. 313/2003 dar.⁴⁰ In dieser Entscheidung überträgt der Verfassungsgerichtshof die Grundsätze für die in Art. 118 Verf. vorgesehene bewegliche, flexible Regelung zur Verteilung der Verwaltungskompetenzen nach den Kriterien der Subsidiarität, der Differenzierung und der Verhältnismäßigkeit auf die in Art. 117 Verf. neu geregelte, aber im Einzelfall nicht immer klare Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen. Dieser – zunächst – überraschende Gedanke steht im Einklang mit jahrzehntelanger, ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes und ist als Bestätigung der Ablehnung der Vorstellung von zwei vollständig und starr getrennten Kompetenzbereichen zu verstehen. Eine bewegliche Regelung bedeutet jedoch in praktischer Hinsicht, dass der Staat bei Überwiegen des „gesamtstaatlichen Interesses“ die Ausübung regionaler Gesetzgebungskompetenzen an sich ziehen kann.⁴¹ Potentiell, gilt dieser Grundsatz auch zugunsten der Regionen, die staatliche Gesetzgebungskompetenzen an sich ziehen könnten (dies ist allerdings in der Praxis kaum vorstellbar). Im Gegensatz zur Situation vor der Verfassungsreform, welche sich häufig einseitig negativ für die regionalen Kompetenzbereiche auswirkte, sollte der „Subsidiaritätsaufzug“⁴² angesichts der Neuordnung der Kompetenzen nun in beide Richtungen fahren können. Seine von einer Art „verfassungsge-

⁴⁰ Dazu Sergio Bartole: Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale, in: Le Regioni 2-3/2004 Andrea Morrone: La Corte costituzionale riscrive il Titolo V, in: Quaderni costituzionali 4/2003, S. 818 ff.

⁴¹ Im konkreten Fall ging es um die eigentlich den Regionen zustehende Kompetenz für große Infrastrukturvorhaben; der Staat versuchte allerdings mit Erfolg, sich dieser Vorhaben durch die Betonung des überwiegenden staatlichen Interesses zu bemächtigen.

⁴² Roberto Bin/Giovanni Pitruzzella: Diritto costituzionale, Torino, 2000, S. 95.

bendem Wetterleuchten“ umgebene Entscheidung⁴³ begründet der Verfassungsgerichtshof damit, dass die Verfassung implizit „Instrumente zur flexibleren Gestaltung des Gesamtbildes enthält, da andernfalls die in verschiedenen Zusammenhängen gegenwärtigen Anliegen der Einheitlichkeit in den Bereichen, in denen verschiedene Kompetenzen und Aufgaben nebeneinander existieren bzw. miteinander verflochten sind, aus Gründen der weitgehenden Aufgliederung der Kompetenzbereiche praktisch bedeutungslos würden“.⁴⁴

Vor allem mittels der über den Verwaltungsbereich hinausgehenden, umfassenden Nutzung des Subsidiaritätsprinzips soll das starre Kompetenzverteilungssystem der Verfassung dynamischer und anpassungsfähiger werden. Vor dem Hintergrund der konkreten Erfahrungen des italienischen Regionalismus ist dies nur allzu verständlich. Bei der Anwendung sind jedoch zwei entscheidende Voraussetzungen zu beachten. Dem Schutz vor willkürlichen Zugriffen des Staates auf regionale Kompetenzen dient die erste Voraussetzung prozeduralen Charakters: Grundlage muss eine Vereinbarung (*intesa*) zwischen Staat und Regionen sein, d.h. eine staatliche Ausübung regionaler Kompetenzen kommt nur dann in Betracht, wenn die Region einverstanden ist (einzeln oder in Form einer Stellungnahme der ständigen Konferenz von Staat und Regionen). Die zweite Voraussetzung ist inhaltlicher Natur und beinhaltet die Achtung der Prinzipien der Verhältnismäßigkeit und der Konkordanz. Gegen die Verschiebung von Kompetenzen auf dem Wege des „Subsidiaritätsaufzuges“ besteht immer ein Recht zur Anfechtung, womit das letzte Wort dem Verfassungsgerichtshof vorbehalten bleibt. Diese verfahrensmäßige

⁴³ In diesem Sinne („*bagliori di potere costituente*“) Andrea Morrone, a.a.O., S. 818.

⁴⁴ Urteil Nr. 313/2003.

Interpretation von Subsidiarität führt *de facto* letztlich dazu, den Katalogen der Gesetzgebungskompetenzen ihren Verfassungsrang zu nehmen; stattdessen beherrscht das in der Notwendigkeit einer Vereinbarung zum Ausdruck kommende Verhandlungsprinzip als Regulativ das gesamte System der Beziehungen von Staat und Regionen.⁴⁵

Das verfassungsrechtlich vor allem für die Sonderautonomien geltende Verhandlungsprinzip wurde immer stärker durch den Verfassungsgerichtshof anerkannt. In der Rechtsprechung des Gerichtshofs zum kooperativen Regionalismus als Gegengewicht zu einseitigen staatlichen Eingriffen hat es seinen Höhepunkt erreicht. Das Verhandlungsprinzip unterstreicht die tendenzielle Gleichstellung von Staat und Regionen als wichtige Voraussetzung eines Bundesstaates. Nicht verkannt werden darf jedoch, dass seine Realisierung (und Überprüfung) weiter wesentlich vom Verfassungsgerichtshof abhängig bleibt.

3. Eine Reform der Reform?

Die Regierung Berlusconi war mit der Föderalismusreform 2001 nie glücklich, da sie eine politische Niederlage darstellte. Dazu kommt, dass die Reform von 2001 einen unvollendeten Prozess darstellt. Sie war das Zwischenergebnis eines Übergangs, musste wegen der Beschränkung auf den V. Titel der Verfassung wesentliche Fragen ausklammern und war in vielen wichtigen Bereichen wenig klar (angefangen bei der Kompetenzverteilung), schlecht geschrieben und bedurfte weiterer gesetzgeberischer Maßnahmen zu ihrer Durchführung, die auch qualitativ sehr enttäuschend sind.

⁴⁵ Sergio Bartole: Collaborazione e sussidiarietà, a.a.O.

Aus diesen Gründen und wegen des Drängens der *Lega Nord* erarbeitete die Regierung einen Entwurf für eine umfangreiche Reform des zweiten Teils der Verfassung,⁴⁶ der dem Parlament vorgelegt wurde.⁴⁷ Der Entwurf sieht die Änderung von insgesamt 41 Artikeln der Verfassung vor. Nur zehn davon betreffen allerdings die „bundesstaatliche“ Organisation. Die wichtigsten Punkte der Vorlage betreffen:

(1) „Bundessenat“: Das heutige sog. „perfekte Zweikammersystem“ soll in dieser Form abgeschafft und an die neue bundesstaatliche Ordnung angepasst werden. Ab 2011 (!) wird der neue Senat aus nur mehr 200 Senatoren bestehen. Wählbar ist nur, wer bereits ein gewähltes Mandat innerhalb der entsprechenden Region oder auf lokaler Ebene (d.h. Provinz oder Gemeinde jener Region) innehatte bzw. bereits Abgeordneter oder Senator war oder ist oder seinen ständigen Wohnsitz in der Region hat (Art. 58). Seltsam und charakteristisch für eine unendliche Transition scheint es jedoch, dass nur der neue „Bundessenat“ föderale Merkmale haben sollte, während die Abgeordnetenkammern sowie das Parlament als solches weiterhin, auch in der Terminologie, „einheitsstaatliche“ Natur aufweisen.⁴⁸

⁴⁶ Die Regierung beauftragte dafür im August 2003 eine Kommission, die allerdings nur aus vier Personen bestand, die je eine Partei der Regierungskoalition vertraten und kaum über technische Kompetenz verfügten. An einem einzigen Wochenende wurde ein Rohentwurf erarbeitet (sog. Lorenzago-Entwurf, benannt nach einem kleinen Ort bei Cortina d’Ampezzo, wo die „vier Weisen“ den Verfassungsentwurf zu Papier brachten), den die Regierung praktisch unverändert übernahm.

⁴⁷ XIV GP, AS Nr. 2544, AC 4862.

⁴⁸ Der neue Art. 55 Abs. 1 der Verfassung, wie er in erster Lesung vom Senat (April 2004) und von der Abgeordnetenkommission (September 2004) genehmigt wurde, lautet: „Das Parlament setzt sich aus der Abgeordnetenkommission sowie dem Bundessenat zusammen“ (sic!). Auch die „Republik“ wird nicht in „Bundesrepublik“ umgenannt. D.h. die einzige föde-

(2) Gesetzgebungsverfahren (Art. 70): Im Gegensatz zur derzeitigen Situation sind nun unterschiedliche Beteiligungsrechte der Kammern vorgesehen. In Bereichen der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Staates obliegt der Abgeordnetenkommer das Letztentscheidungsrecht; der Senat kann lediglich Änderungen vorschlagen. In Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung verhält es sich genau umgekehrt, hier behält der Senat das letzte Wort. Erstmals ist nun auch ein paritätischer Vermittlungsausschuss (vier Abgeordnete und vier Senatoren) vorgesehen.

(3) Regierungsform: Die Vorlage sieht eine deutliche Stärkung der Rolle des Ministerpräsidenten vor, die u.a. bereits in der Umbenennung in „Premierminister“ zum Ausdruck kommt, vor allem aber in der Befugnis zur Auflösung des Parlaments. Auch die Rolle des Staatspräsidenten wird aufgewertet, insbesondere durch die Zuständigkeit zur Ernennung der Präsidenten einiger wichtiger Organe (z.B. der unabhängigen Verwaltungsbehörden).

(4) Erweiterte Gesetzgebungskompetenzen für die Regionen: Die Regionen sollen zukünftig in weiteren Bereichen ausschließlich zuständig sein. Dazu gehören das Gesundheitswesen (das allerdings bereits weitgehend in regionaler Zuständigkeit liegt!), das Schulwesen, einschließlich regionaler Spielräume zur Differenzierung der Schulprogramme und Lehrpläne, sowie eine „lokale“ Polizei.⁴⁹

rale Einrichtung eines „Nicht-Bundesstaates“ wird der Senat sein, dessen Legitimation jedoch weiterhin fast ausschliesslich politischer und nicht territorialer Natur sein wird.

⁴⁹ Dagegen soll die 2001 eingeführte „Öffnungs- und Differenzierungsklausel“ (Art. 116 Abs. 3 Verf.), nach der in diesen Bereichen zusätzliche Kompetenzen vom Staat auf entsprechenden Antrag einzelner Regionen auf diese übertragen werden können, wieder gestrichen werden.

(5) „Nationales Interesse“: Die Schranke des „nationalen Interesses“ soll wieder eingeführt werden. Sollte die Regierung der Auffassung sein, dass ein regionales Gesetz gegen das „nationale Interesse“ verstößt, kann sie den Senat mit dieser Frage befassen (Art. 127). Im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage soll die Überprüfung also zukünftig in einem rein politischen Verfahren stattfinden.⁵⁰

(6) Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofes: Auch im höchsten Garantieorgan der Verfassung sollte sich der neue föderale Aufbau zeigen. In Zukunft sollen die vom Staatspräsidenten und der Richterschaft benannten Verfassungsrichter auf je vier reduziert werden, während die „politische“ Komponente in ein „föderales“, aus sieben Richtern bestehendes „Gegengewicht“ umgewandelt wird, die vom Senat gewählt werden (Art. 135).⁵¹ Damit werden die „politisch“ legitimierten Verfassungsrichter zur stärksten Komponente im Verfassungsgerichtshof.

(7) Verfassungsänderungsverfahren: Art. 138 Verf. soll so geändert werden, dass eine bestätigende Volksabstimmung zukünftig immer möglich ist.⁵²

⁵⁰ Infolge der Verfassungsreform 2001 ist das „nationale Interesse“ als ausdrückliche Schranke aus dem Verfassungstext verschwunden; die Rechtssprechung des Verfassungsgerichtshofes scheint dies aber kaum zu beeinflussen, da das Prinzip als immanent angesehen wird (s. insbesondere Urteil Nr. 303/2003).

⁵¹ Heute umfasst der Verfassungsgerichtshof 15 Verfassungsrichter, je fünf Richter werden vom Parlament („politische“ Komponente), vom Staatspräsidenten („unitarische“ Komponente, Verkörperung der Einheit der Republik) und von der Richterschaft benannt („technische“ Komponente und gleichzeitig Ausdruck der Gewaltenteilung) – Art. 135 Verf.

⁵² Heute erfolgt dies nur unter besonderen Umständen: Wenn dem Verfassungsänderungsgesetz in zweiter Lesung nicht eine 2/3, sondern nur eine einfache Mehrheit in einer der beiden Kammern zustimmt und die

Das neue Reformvorhaben betrifft nicht nur die Beziehungen zwischen Staat und Regionen, sondern ist viel höher angesetzt und hat zum Ziel, die Herrschaft der Politik stark zu betonen: dies wird deutlich aus den Bestimmungen zur Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofes sowie des „Bundessenats“. Gleichzeitig werden die Befugnisse des Ministerpräsidenten (in Zukunft: „Premierminister“) deutlich gestärkt.

Eine gewisse Unsicherheit herrscht noch, was die konkreten Realisierungschancen der „Reform der Reform“ angeht. Die *Lega Nord* drohte mehrfach mit ihrem Ausscheiden aus der Koalition, wenn die sog. „Devolution“ nicht eingeführt wird. Andere Koalitionsparteien haben allerdings bestimmte Bedingungen gesetzt, damit sie dem Entwurf zustimmen können. Nachdem der Senat in erster Lesung im März 2004 die Reform gutgeheißen hat, befasst sich nun die Abgeordnetenkommission mit dem Entwurf.⁵³ Es ist allerdings vorhersehbar, dass einige Änderungen vorgenommen werden und deshalb der Text wieder von beiden Kommissionen abgestimmt werden muss. Da eine Volksabstimmung sicherlich erfolgen wird, ist mit dem Inkrafttreten der Reform nicht vor Spätherbst 2005 zu rechnen. In der Lehre herrschen Skepsis gegenüber bzw. offene und scharfe Kritik an der Reform.⁵⁴

Volksabstimmung von mindestens fünf Regionalversammlungen bzw. 500.000 Wahlberechtigten gefordert ist – Art. 138 Verf.

⁵³ Die Erste Lesung in der Abgeordnetenkommission hat am 15. September 2004 begonnen und wird noch eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen.

⁵⁴ Vgl. zur aktuellen, lebhaften Diskussion die wichtigsten online Zeitschriften bzw. Diskussionsforen, insbesondere: Vereinigung der italienischen Staatsrechtslehrer, www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti/revisione/, das Forum der Zeitschrift *Quaderni, costituzionali*, <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale/> sowie die Beiträge unter www.federalismi.it/federalismi. Siehe auch die wertvolle Materialsam-

4. Bewertung: Wo geht es hin?

Die Föderalismusreform 2001 war kein vollständiger Entwurf eines Bundesstaates, sie stellt vielmehr eine für den Übergang gedachte Weiterentwicklung der Regionalordnung dar.⁵⁵ Im Kern ist sie eine verfassungsrechtliche „Nachführung“ der durch Politik und Verfassungsrechtsprechung gestalteten Verfassungswirklichkeit und insbesondere der in den 1990er Jahren einfachgesetzlich erfolgten Reformen. Sie verleiht diesen Verfassungsrang. Beschränkt auf die Beziehungen zwischen Staat und Regionen wurde sie jedoch zu schnell und unter großem politischem Druck erarbeitet und weist daher viele Lücken auf. Insofern ist es kein Skandal, dass sie selbst wieder reformiert werden soll. Ein schwerwiegendes Problem auf dem weiteren Weg zu einem Bundesstaat ist aber, dass auch die neue Reformvorlage ähnlich negative Aspekte aufweist. Dabei verfolgt der Reformentwurf das viel ehrgeizigere Ziel, definitiv den qualitativen Sprung zu einer „bundesstaatlichen Ordnung“ zu ermöglichen und diese umfassend zu regeln. Mit der derzeit diskutierten Reformvorlage wird dieses Ziel nach nahezu einhelliger Meinung in der Lehre allerdings kaum erreicht werden.

Italien befindet sich auf einer entscheidenden Etappe auf dem Weg zum Föderalismus. Der neue Verfassungstext (2001) bedeutet Fortschritt, er ist sicher teilweise nicht weitgehend genug, andererseits aber auch offen und ausführungsbedürftig. Das kon-

mlung von der Associazione per gli studi e le ricerche sulla riforma delle istituzioni democratiche (ASTRID), www.astridonline.it.

⁵⁵ Die unvollendete Entwicklung vom Regionalismus zu Föderalismus wird als eine Art *federalizing process* interpretiert, so Silvio Gambino: L'ordinamento repubblicano: fra principi costituzionali e nuovo assetto territoriale dei poteri, in Ders. (Hrsg.): Diritto regionale e degli enti locali, a.a.O., S. 3 ff.

struktive Ausfüllen der neuen rechtlichen und politischen Handlungsspielräume und die entsprechende Entwicklung einer politischen Kultur des Föderalismus wären jetzt gefragt. Hieran fehlt es jedoch gegenwärtig sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene. Daher ist es kein Wunder, dass konkrete Impulse auf dem Weg zur föderalistischen Entwicklung auch weiterhin vorwiegend vom Verfassungsgerichtshof ausgehen.⁵⁶

Die Bedingungen für den endgültigen qualitativen Sprung in Richtung Bundesstaat sind verfassungsrechtlich zum Großteil bereits gegeben; die politische Kultur ist hingegen noch völlig unvorbereitet.

⁵⁶ Roberto Toniatti: Lo sviluppo della Costituzione e il contributo della giurisprudenza costituzionale, in: Giandomenico Falcon (Hrsg.): Sviluppo e mutamento della costituzione, Padova, 2002, S. 41 ff. interpretiert die zentrale Rolle, die dem Verfassungsgerichtshof in der Entwicklung des italienischen Regionalismus zukam und zukommt, als Zeichen des Unbehagens der (nationalen und regionalen) Politik mit der verfassungsrechtlichen Situation, des Fehlens eines Grundkonsenses über Sinn und Aufgaben der Regionalordnung und des Fehlens effizienter Institutionen und Verfahren der Koordinierung und Mitentscheidung (ebenda, S. 62 ff).

Dezentralisierungsprozesse¹ in Polen

Von der Grundkonzeption bis zur Realisierung

Monika Olewínska

Die Verhandlungen des Runden Tisches leiteten 1989 eine Abkehr von den Prinzipien des alten und zentralisierten Systems ein. Dabei erwies sich die Schaffung neuer demokratischer Institutionen und Strukturen nicht nur für die Gesellschaft, sondern auch für die polnischen Politiker als ein langer und schwieriger Prozess. Vor allem Letztere übernahmen die Verantwortung für die Neugestaltung des Staates. Das polnische Volk verband mit der so lange erwarteten Freiheit große Hoffnungen, sodass die Herausforderungen, die mit der Schaffung eines völlig neuartigen Systems verbunden waren, umso mehr an Bedeutung gewannen. Erst die in den nächsten Jahren durchgeführten Reformen zeigten, welch immenser Anstrengungen es noch bedarf, um die initiierte Transformation erfolgreich zu Ende zu bringen. Die an einer Selbstverwaltung orientierten Reformkonzepte hatten eine bessere Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung zum Ziel. Jedoch zeigte die Praxis, dass die Aufgabenteilung und Dezentralisierung, die beide keinen akuten Dringlichkeitscharakter besaßen, mehrerer Korrekturen bedürfen würden. Diese Korrekturen erga-

¹ In diesem Beitrag wurde absichtlich der Begriff „Dezentralisierung“ benutzt und auf das Wort „Regionalisierung“ verzichtet, da sich Letzteres nur auf föderal organisierte Staaten bezieht. Einige Wissenschaftler verwenden beide Begriffe als Äquivalenzen. Dies ist aber im Fall Polens, eines Einheitsstaates, völlig unangebracht. Auch der polnische Gesetzgeber benutzt konsequent den Begriff „Dezentralisierung“, wenn es über die hier skizzierten Prozesse geht.

ben sich nicht nur aus der Problematik, theoretische Konzeptionen in die Praxis umzusetzen, sondern auch aus den permanenten Veränderungen der politischen Realität in Polen und Europa. Zu den diesbezüglichen, zentralen Ereignissen kann man vor allem den EU-Beitritt Polens und die zunehmende grenzüberschreitende Kooperation zählen. Im Zuge der europäischen Integration beeinflusst zudem der regionalpolitische Faktor die Gestalt des gegenwärtigen politischen Systems.

Ziel dieses Beitrages ist es, den „polnischen Weg“ aufzuzeigen, der zu einem demokratischen, den heutigen Herausforderungen entsprechenden Staat geführt hat. Einem Staat, der bereit ist, unter Wahrung der eigenen Identität den vielfältigen Transformationsanforderungen gerecht zu werden. Es geht folglich um einen Balanceakt zwischen mehreren Koordinaten: den inneren Erwartungen wie Leistungsfähigkeit und Funktionalität des Staatsapparats, der Außenpolitik, der Kompatibilität mit anderen Systemen und Regionen der europäischen Union und der Bewahrung u. a. der eigenen Verwaltungstradition. In den einzelnen Kapiteln wird auf die Punkte Konzeptualisierung der Reform, Reformablauf, Kompetenzanalyse der Verwaltungsebenen sowie die Finanzlösungen eingegangen. Zudem wird die Funktion der polnischen Selbstverwaltung vor dem Hintergrund europäischer Strukturen analysiert. Abschließend soll ein Bewertungsversuch hinsichtlich der letzten fünfzehn Reformjahre unternommen werden.

1. Ziele und Grundsätze der Reform

Hauptforderung und Grundsatz der vorgeschlagenen Reformen war die Schaffung einer leistungsfähigen öffentlichen Verwaltung. Diese sollte eine effektive Staatssteuerung garantieren und den Aufbau demokratischer, besonders auf der lokalen Ebene

wirkender Institutionen ermöglichten. Derlei Veränderungsprozesse hatten die Gestaltung einer Bürgergesellschaft zum Ziel, die sich für ihre Region verantwortlich fühlte und die damit verbundenen Herausforderungen bewusst auf sich nehmen wollen würde. Wenn man die über fünfzigjährige Existenz eines „demokratischen Zentralismus“ in Betracht zieht, war dies eine äußerst schwierige Aufgabe. Der Wechsel betraf nicht nur die Mentalität der Bevölkerung, die über keine Erfahrungswerte in Hinblick auf politische Partizipationsformen verfügte, sondern auch die gesamte Staatskonstruktion. Der Staat basierte auf strikt zentralisierten Strukturen und musste nunmehr grundlegend umgestaltet werden. Aus diesem Grund war der erste Schritt der geplanten Verwaltungsreform der Umbau des territorialen Administrationssystems. Das Staatsgebiet wurde in drei Ebenen eingeteilt: in Wojewodschaften, Gemeinden und Kreise. Zusätzlich wurde eine Reorganisation der örtlichen Verwaltung und des Finanzsystems eingeleitet, die eine Einbeziehung der lokalen und regionalen Selbstverwaltung in die öffentliche Finanzstruktur gewährleisten sollte.

Die skizzierten Systemveränderungen sollten auf dem Subsidiaritätsprinzip basieren und gleichzeitig den unitarischen Charakter des Staates respektieren. Diese beiden Grundsätze, die als Paar ein Novum darstellten, wurden zum Ausgangspunkt für weitere Reformen. So sollte aus dem Subsidiaritätsprinzip (welches übrigens in die Präambel der polnischen Verfassung integriert wurde) eine Kompetenzdezentralisierung zwischen zentraler und untergeordneter Ebene resultieren. Dies sicherte der unteren Stufe eine eigenverantwortliche Kompetenzwahrnehmung, die keine Spuren hierarchischer Abhängigkeit von der höheren Instanz mehr auswies. Von eklatanter Relevanz war ferner die Ausstattung der Regierungsverwaltung mit einer Reihe von Befugnissen, die die Tendenz zur Kompetenzverlagerungsverschiebung von der zent-

ralen Verwaltung auf die Regierungsstrukturen weiter ausbauen sollte.² Das oben genannte Prinzip, sowie die Prämisse, einen unitarischen Charakter des Staates zu bewahren, spiegelte sich in der polnischen Verfassung wieder (§ 15 Abs. 1-2). Diese stellte fest, dass „*die Gliederung des Staatsgebietes der Republik Polen die Dezentralisierung der öffentlichen Gewalt gewährleistet*“ und dass „*die grundlegende territoriale Gliederung des Staates, die bestehende gesellschaftliche, wirtschaftliche oder kulturelle Bände berücksichtigt und die gewährleistet, dass die territorialen Einheiten fähig sind, die öffentlichen Aufgaben zu lösen...*“. Die auf diese Weise definierten Prinzipien schlossen die Option aus, auf dem Gebiet Polens souveräne territoriale Einheiten zu etablieren (obwohl der polnische Gesetzgeber hier die endgültige Zielperspektive der Verwaltungsreform nicht explizit benannte). Definitiv wurde festgelegt, dass mindestens zwei örtliche Ebenen bestehen sollten; nämlich die Wojewodschaften und Gemeinden. Im Zuge dieser Bestimmungen vollzog sich auch die Anerkennung der Gemeinde als Basiseinheit der territorialen Gliederung (§ 164 Abs. 1), die den regionalen und lokalen Einheiten der Selbstverwaltung gegenüber vorrangig sein soll. Praktisch bedeutete dies, dass der Gesetzgeber das Recht gewann, über die Berufung anderer Ebenen dieser Selbstverwaltung selber zu entscheiden (§ 164 Abs. 2).³

² Vgl. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Departament wdrażania i Monitorowania Reformy Administracji Publicznej, Polska administracja publiczna po reformie. Ustrój. Kompetencje. Liczby, Dezember 1999, S. 13-16.

³ Vgl. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa, August 2000, S. 25f.

2. Ablauf der Reform

Die vorstehenden Bestimmungen sind u. a. als Konsequenz des administrativen Dezentralisierungsprozesses zu sehen, der in der Regierungszeit T. Mazowieckis eingeläutet wurde. Der erste Ministerpräsident sah sich zunächst gezwungen, einen zentralistischen Staat zu regieren, der den gesellschaftlichen Erwartungen nicht mehr entsprach. Entsprechend stellten Reforminitiativen bezüglich der Gemeindeverwaltung die ersten Handlungsakte der neu gewählten Regierung dar, da diese als Ansatz für die künftige Machtdezentralisierung dienen sollten. Die Zusammensetzung, eine am Runden Tisch verhandelte Koalitionsregierung, erschwerte jedoch den Umstrukturierungsprozess. Auch die Berufung eines Bevollmächtigten für die Angelegenheiten der Selbstverwaltungsreform (Urząd Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Samorządu Terytorialnego), der dem Ministerpräsidentenstab zugeordnet war, konnte die Dissonanzen nicht überwinden: Die kommunistische Sejm-Mehrheit stieß im Senat auf den Widerstand des Post-Solidarność-Lagers. Strittig blieben vor allem Fragen der Gemeindekompetenzen. Das eine Lager forderte eine schrittweise Selbstverwaltungsreform mit gleichzeitiger Erweiterung der zentralstaatlichen Zuständigkeiten. Dies forderte den Widerspruch der Post-Solidarność-Seite heraus, die eine zügige Kompetenzübertragung auf die lokale Ebene intendierte und die zentralstaatliche Einflussbegrenzung verlangte. Schließlich konnte man sich auf eine Kompromisslösung⁴ verständigen. Am 1. Januar 1991 wurden die Gemeinden ins Leben gerufen.

Zu den Gemeindegremien zählen gemäß dem Gesetz vom 8. März 1990 der Gemeinderat (rada gminy) sowie der Bürgermeister

⁴ Vgl. A. Mischuk, *Regionalizacja Administracyjna III Rzeczypospolitej. Koncepcje teoretyczne a rzeczywistość*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2003, S. 112-116.

(wójt). Der Gemeinderat als Legislativ- und Kontrollorgan entscheidet über alle Fragen, die in den Kompetenzbereich der Gemeinden fallen. Zudem besitzt er das Haushaltsrecht und bestimmt über eventuelle Kompetenzübertragungen an die Regierungs-, Kreis- und Wojewodschaftsverwaltungen. Der Bürgermeister (der Gemeinde, der Stadt oder ein Stadtpräsident) fungiert gegenüber dem Gemeinderat als Exekutivinstanz; er bereitet Gesetzesentwürfe vor und legt Leitlinien der Verwaltungsarbeit fest. Als Vertreter des Ministerpräsidenten hat der Wojewode die Aufsichtspflicht über die Gemeinden. Für Finanzfragen ist die Regionale Rechnungskammer (Regionalna Izba Obrachunkowa) zuständig. Die beiden zuletzt genannten Instanzen können jedoch nur auf Grundlage einer expliziten gesetzlichen Regelung in Vorgänge eingreifen, die ihrem Wesen nach von der Gemeinde zu verantworten sind.⁵

Die erste Stufe der Abkehr von zentralistischen Strukturen betraf folglich die Umverteilung von Kompetenzbereichen. Dazu gehörten z. B. die Schaffung der zweiten Parlamentskammer sowie die Installierung einer präsidentialen Instanz als Grundlage der örtlichen Selbstverwaltung. Die zweite Stufe bestand vor allem aus einem fortgesetzten Dekonzentrationsbestreben hinsichtlich der Verwaltung, welches sich im Aufbau von Kreisen niederschlug.

Die Regierung von H. Suchocka (Juli 1992-Oktober 1993) regte weitere territoriale Reformen an. Priorität besaß dabei die nächstliegende Ebene der Selbstverwaltung. So wurde von der Ministerpräsidentin das Amt des Bevollmächtigten für die Angelegenheiten der Öffentlichen Verwaltungsreform (Urząd Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Administracji Publicznej) geschaffen. Nach zahlreichen Konsultationen mit Experten, Wissenschaftlern

⁵ Vgl. Ustawa o samorządzie terytorialnym vom 8. März 1990, Dz. U. 1990 Nr. 16 Position 95.

und Politikern wurde dem Sejm ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Einführung von Kreisen vorsah.⁶ Das am 5. Juni 1998 verabschiedete Gesetz über die autonome Kreisverwaltung, welches Form und Funktionen der Kreise präzise definiert, fundierte letztlich die neue Struktur.⁷ Die neue Kreisordnung war komplementär zu den Gemeinden angelegt. Zu ihrem Kompetenzbereich gehörten (in Anlehnung an das Subsidiaritätsprinzip) nur jene Aufgaben, die entweder für die untere Verwaltungseinheit zu kompliziert waren oder aus ökonomischen und finanziellen Gründen eine Obrigkeitlösung erforderlich machten.⁸ Als Ergebnis des vorstehend genannten Gesetzes, sowie des am 31. Mai 2001 von dem Ministerrat verabschiedeten Beschlusses, wurden in Polen insgesamt 315 Kreise etabliert. Als Gremien der Kreisverwaltung entstanden der Kreisrat (*rada powiatu*) und der Kreisvorstand (*zarząd powiatu*). Dem ersten Gremium stehen analog zur Gemeindeordnung die Legislativ- und Kontrollkompetenzen zu. Zudem legt der Kreisrat den Haushalt fest und bestimmt über Fälle etwaiger Kompetenzübernahme von der Regierungsverwaltung⁹.

Nach Meinung vieler Experten sind die polnischen Kreise (hinsichtlich ihrer Bevölkerungszahlen) dreifach größer als ihre Pendanten in anderen EU-Ländern, wie z. B. in Griechenland oder

⁶ Vgl. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Departament Wdrażania i Monitorowania Reformy Administracji Publicznej, *Reforma Administracji Publicznej 1998-2001*, Warszawa August 2001, S. 8f.

⁷ Vgl. Ustawa o samorządzie powiatowym (einheitlicher Text) vom 5. Juni 1998, Dz. U. 1998 Nr. 91 Position 578.

⁸ Vgl. J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Wyższa Szkoła Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora, Pułtusk 2003, S. 67.

⁹ Vgl. Ustawa o samorządzie powiatowym (einheitlicher Text) vom 5. Juni 1998, Dz. U. 1998 Nr. 91 Position 578.

Spanien. In diesem Kontext ist der Ausbau kleinerer Organisationseinheiten auf Kreisebene zu sehen.¹⁰

Das letzte Stadium der polnischen Verwaltungsreformen stellte die Einführung von Wojewodschaften dar. Die Debatten hierzu begannen während der Regierungszeit von K. Bielecki (Januar-Dezember 1991) und dauerten bis zur Regierungszeit von J. Buzek (Oktober 1999 - September 2001), bis schließlich am 1. Januar 1999 die Ergebnisse in Kraft traten. Diese Dezentralisierungsetappe war von zahlreichen Kontroversen unter Politikern und Experten, vor allem aber auf der lokalen Ebene, gekennzeichnet. Es wurden unterschiedliche Konzepte erwogen, bis schließlich eine vom Präsidenten unterzeichnete Kompromisslösung Rechtskraft erlangte, die ein Ergebnis der Verhandlungen zwischen Wahlaktion Solidarność (AWS), Bündnis der Demokratischen Linken (SLD) und Freiheitsunion (UW) darstellte.¹¹ Es wurde vereinbart, dass 16 Wojewodschaften geschaffen werden sollten, deren Tätigkeiten und Kompetenzen das Gesetz vom 5. Januar 1998¹² definiert. Die zu etablierenden Wojewodschaften sollten eine öffentliche und eine zivilrechtliche Rechtspersönlichkeit besitzen. Das ermöglichte die Herstellung von öffentlich-

¹⁰ Vgl. W. Kieżun, Cele, konceptualizacja i realizacja reformy administracji publicznej w latach 1998-2001, in: A. Piekara (Hrsg.), Cele i skuteczność reformy administracyjnej w RP w latach 1999-2001. Monografie Band IV, Uniwersytet Warszawski. Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa 2003, S. 119.

¹¹ Vgl. A. Miszczuk, Regionalizacja Administracyjna III Rzeczypospolitej. Koncepcje teoretyczne a rzeczywistość, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2003, S. 136-157.

¹² Vgl. Ustawa o samorządzie wojewódzkim vom 5. Juni 1998, Dz. U. 1998 Nr. 91, Position 576.

rechtlichen Kontakten mit anderen staatlichen Instanzen sowie die Verwaltungsfreiheit.¹³

Das zentrale Ergebnis der 1998 durchgeführten Reform war die Entstehung einer dualen Verwaltungsstruktur in der Wojewodschaft. Die Dualität wurde dadurch gewährleistet, dass den durch den Wojewoden repräsentierten Staatsverwaltungen eine regionale Selbstverwaltung an die Seite gestellt wurde, an deren Spitze der Marschall stand. Dies zog eine optimierte Kompetenzverteilung zwischen den folgenden drei Machtebenen nach sich:

- lokale Ebene – Gemeinden und Kreisen
- regionale Ebene – Wojewodschaften
- zentralstaatliche Ebene.

Im Ergebnis weist die öffentliche Verwaltung eine segmentierte Konzentration auf, die sich in einer zentralen und örtlichen Ebene differenziert. Zur zentralstaatlichen Ebene sind übergeordnete Instanzen wie der Ministerrat zuzuordnen. Auf der örtlichen Ebene agieren der Wojewode und die so genannte „unvereinigte Verwaltung“. Die Verwaltungsinstanzen funktionieren nach einem hierarchischen Ordnungsprinzip. Dies schlägt sich in der Praxis u. a. darin nieder, dass der Wojewode direkt vom Ministerpräsidenten berufen und entlassen wird. Der Wojewode fungiert in der Wojewodschaft als ein Regierungsvertreter. Er kontrolliert die Verwaltung und übernimmt die Kontrollfunktion hinsichtlich des öffentlichen Eigentums. Ferner ist er für die Initialisierung und Beaufsichtigung der Regierungspolitik in der Wojewodschaft zuständig. Die örtliche Selbstverwaltung besteht (wie vorstehend skizziert) aus der Gemeinde-, Kreis- und Wojewodschaftsverwaltung. Sie weist im Gegensatz zur zentralstaatlichen Ebene dezentralisierte,

¹³ Vgl. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Zakamycze 2003, S. 132.

bewusst segmentierte Züge auf. So sind Organe einer niedrigeren Ebene nicht per se der nächsthöheren untergeordnet. Zudem können sie weder ihre Kompetenzen noch ihre Aufgaben einer anderen Ebene überantworten bzw. übertragen. Auf diese Weise hat sich die Wojewodschaftsadministration zu einer Instanz entwickelt, die eine Verzahnung zwischen der zentralstaatlichen und der örtlichen Selbstverwaltung gewährleistet. Letztere wird durch den Landtag (Sejmik) vertreten, der als Beschluss fassendes und kontrollierendes Organ tätig ist, welches über die Entwicklungskonzepte der Wojewodschaft beschließt. Als repräsentative Spitze und Bevölkerungsvertreter fungieren der Marschall und der Wojewodschaftsvorstand.¹⁴

Die lokale Verwaltung sollte im Sinne öffentlicher Dienstleistung für die Bevölkerung tätig sein. Die zentrale Ebene wurde dazu verpflichtet, das Staatsinteresse zu vertreten sowie gesamtpolnische Standards des öffentlichen Interesses zu erarbeiten. Einen weiteren Aspekt, der bei dem Reformprozess zu berücksichtigen war, stellte die völkerrechtliche und europapolitische Kompatibilität dar. Die regionale, einigen EU-Mitgliedsstaaten ähnelnde Administrationsstruktur Polens, sollte gemäß der Analysen des Innenministeriums (MSWiA) eine effektive und grenzüberschreitende Kooperation mit anderen EU-Regionen anregen. Darüber hinaus sollte die örtliche Selbstverwaltung dazu befähigt sein, den in der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung fixierten Verpflichtungen nachzukommen und sich aktiv im Europarat einzubringen. Als Reformkatalysator wirkte sich zudem die Zielsetzung aus, von der Verteilung der Gelder zu profitieren, welche den Strukturausbau der

¹⁴ Vgl. J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Wyższa Szkoła Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora, Pułtusk 2003, S. 13 - 74.

welche den Strukturausbau der Regionalpolitik finanziell flankieren sollte.¹⁵

Problematisch stellt sich in diesem Kontext die Informationslage zu den administrativen Wandlungsprozessen sowie die Frage nach geeigneten Einflussmöglichkeiten dar. Laut des Gesetzes vom 4. September 1997 sollte eine Regierungsstelle eingerichtet werden, die im Rahmen der Zentralverwaltung angesiedelt sein und die Funktion wahrnehmen sollte, eine Differenzierung zwischen der politischen und der administrativen Ebene sicherzustellen. Gleichzeitig sollten bestimmte Ministerien, die eine politische Stütze des Ministers darstellten, in „Zellen“ fungieren, in denen die Regierungspolitik spezifischer Regierungsbereiche erarbeitet werden sollte. Eine entscheidende Rolle sollte dabei den zentralstaatlichen Instanzen zukommen, die (unabhängig von politischen Konstellationsveränderungen) die staatliche Funktionalität sicherstellen sollten. Bedauerlicherweise legte der Präsident gegen diesen Gesetzentwurf sein Veto ein, welches zuvor am 21. Dezember 2000 vom Parlament positiv beschieden worden war. Diese Entscheidung wurde mit dem Fehlen einer zentralstaatlichen Einrichtung begründet, die in der Lage wäre, die Modernisierung der Öffentlichen Verwaltung, die Ausarbeitung funktionsfähiger Standards, sowie einen effektiven, interinstitutionellen Informationsaustausch einzuleiten. Gleichzeitig blockierte dies die Auflösung desjenigen Administrationssegments, dessen Kompetenzen der Ministerpräsident, der Innenminister und der Präsident des Hauptamtes der öffentlichen Verwaltung (prezes Głównego Urzędu Administracji Publicznej) übernehmen sollten. Das Veto bedingte zudem eine Zersplitterung derjenigen Aufsichtskompeten-

¹⁵ Vgl. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Departament Wdrażania i Monitorowania Reformy Administracji Publicznej, Polska administracja publiczna po reformie. Ustrój. Kompetencje. Liczby, Dezember 1999, S. 13-18.

zen, über die die Regierungsinstitutionen gegenüber der öffentlichen Verwaltung verfügt hatten. Infolge dessen zeichnete sich ein Informationsmangel hinsichtlich der öffentlichen Verwaltung ab, welcher zur Ausbremsung des politischen Modernisierungsprozesses beitrug.¹⁶

3. Dezentralisierung der Kompetenzen

Wenn man die Dezentralisierung von Kompetenzzuschreibungen thematisiert, ist zu beachten, dass der polnische Gesetzgeber zwischen zwei Kompetenzmodi unterscheidet: den auf die eigene administrative Funktionalität bezogenen Kompetenzen sowie denjenigen, die für die Ausführung von Aufträgen notwendig sind, die von außen an die Verwaltung herangetragen wurden. Hinsichtlich der Kompetenzen, die für die eigene Funktionsfähigkeit relevant sind, agiert die lokale Selbstverwaltung selbstbestimmt; sie hat die Kompetenz bezüglich sich selbst. Diese Kompetenzkategorie kommt der Selbstverwaltung eigenverantwortlich zu (§ 16 Abs. 2 der Polnischen Verfassung). Die zweite Kategorie der Kompetenzen, die Auftragsaufgaben, steht prinzipiell der Regierungsverwaltung zu. Diese Auftragsaufgaben werden faktisch jedoch von der örtlichen Selbstverwaltung realisiert. In der Praxis schlägt sich dies dergestalt nieder, dass die Aufgaben gelöst und realisiert werden, ohne dass dabei die formaljuristische Kompetenz bei der Selbstverwaltung verortet ist. In diesem Zusammenhang ist von Relevanz, dass nach o. g. § 164 Abs. 1 der Verfassung (der die Gemeinde als eine Basiseinheit der territorialen

¹⁶ Vgl. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Departament Wdrażania i Monitorowania Reformy Administracji Publicznej, *Reforma Administracji Publicznej 1998-2001*, Warszawa August 2001, S. 209-211.

Gliederung definiert) nicht für andere territoriale Einheiten vorbehaltene Kompetenzen zu ihren Gunsten zu vermuten sind. Demzufolge wurde 1998, nach der Einführung neuer Stufen in die örtliche Selbstverwaltung, der Aufgabenbereich der zentralen Regierungsadministration stark eingeschränkt, anstatt sich von der Gemeindeebene zu distanzieren.¹⁷

Grundsätzlich sind die Kompetenzbereiche der Gemeinden in ein obligatorisches und ein freiwilliges Aufgabensegment zu unterteilen. Beide Segmente werden durch einschlägige Verordnungen reguliert sowie durch das Gesetz über die Kompetenzverteilung unter den Organen der örtlichen Selbstverwaltung und der Regierungsverwaltung ergänzt. Generell umfassen sie vier Hauptgruppen:

- technische Infrastruktur (u. a. Gemeindewege, Wasserwerke, Kanalisation, Müllabfuhr, Gas- und Stromzufuhr)
- soziale Infrastruktur (Gesundheitsschutz, Kultur, Bildungssystem, Sozialhilfe u.s.w.)
- Ordnung und öffentliche Sicherheit (Zivilschutz, Sanitätssicherheit, Feuerschutz, Verkehrskoordination)
- Raumordnung und Ökologie (Raumordnungsplanung, Umweltschutz, Geländeerschließung).

Es ist zu erwähnen, dass die vorstehenden Tätigkeitsbereiche von Gemeinden nicht ihre ausschließlichen Aufgabenfelder beschreiben. Vielmehr können diese mittels Gesetzen erweitert werden.

Die Kompetenzen der Gemeinden werden durch diejenigen der Kreise ergänzt. Die Kreise sind vor allem im Bereich der technischen Infrastruktur, hinsichtlich des öffentlichen Verkehrs zwi-

¹⁷ Vgl. W. Gintowt-Dzięwałowaski, R. Pietrzak, J. Szymański, *Vademecum radnego*. Stan prawny na dzień 30 września 2002, Twigger, Warszawa 2002, S. 34f.

schen den Gemeinden und auf der Ebene der Sozialinfrastruktur (Oberschulen, Behindertenhilfe und Senkung der Arbeitslosenquote) zuständig. In Fragen des Ordnungsrechts und der öffentlichen Sicherheit sind die Kreise für die Verteidigungsbereitschaft, den Hochwasserschutz, für die Forst- und Landwirtschaft sowie den Wasserhaushalt zuständig.

Die nächsthöhere regionale Stufe der örtlichen Selbstverwaltung (landesweit einflussreicher als die schon erwähnten) ist vorrangig für die Weiterentwicklung der Region, die Formulierung der Wojewodschaftsstrategie, sowie für die Umsetzung der Regionalpolitik verantwortlich. Diese Tätigkeitsfelder stehen zumeist direkt mit Organisationen, Strukturen und Wirtschaftssubjekten in Verbindung. Hinsichtlich der Kompetenzverteilung auf Wojewodschaftsebene waren folgende Gesichtspunkte ausschlaggebend: Steigerung der Konkurrenzfähigkeit, Wirtschaftsinnovation und internationale Zusammenarbeit im Sinne einer florierenden Region, Bildungsförderung, technologischer Fortschritt, Schutz des Kulturerbes und Förderung einer lebensfreundlichen Umwelt.

Wenn man die Kompetenzen des staatlichen Verwaltungsapparats betrachtet, die auf der regionalen Ebene von dem Wojewoden als Vertreter der Regierung repräsentiert werden, ist vor allem auf die Koordinierungs-, Kontroll- und Entscheidungskompetenzen zu verweisen. Sie manifestieren sich in einer an die regionalen Voraussetzungen angepassten Regierungspolitik sowie ferner durch die Kooperationen mit internationalen Institutionen und Organisationen. Zudem erbringt diese Ebene die Koordinations- bzw. Verzahnungsleistung bezüglich aller Arbeitseinheiten der Regierungsverwaltung und Selbstverwaltung auf dem Gebiet der Wojewodschaft.

Die erste, 1999 durchgeführte Überprüfung der Kompetenzverteilungen hat die Existenz mehrerer Rechtslücken und Regulationsdisparitäten zu Tage gebracht. Es sind Maßnahmen ergriffen wor-

den, die weitere Reformen einleiten sollen und auf eine Systemkorrektur abzielen, die vor allem wegen der juristischen Inkohärenz dringend geboten ist. Die daraus resultierenden Novellierungen umfassten vor allem die folgenden Bereiche: Erwerbstätigkeit, Senkung der Arbeitslosenquote, Bildungssystem, soziale Hilfsleistungen, Verkehrswesen, Umweltschutz sowie die Immobilien- und Bodenverwaltung¹⁸. Bedauerlicherweise vermochten es auch diese Korrekturmaßnahmen nicht, die weiter voranschreitende Disfunktionalität der Administration effizient zu beheben.

4. Dezentralisierung des Finanzsystems

Die Kompetenzzuschreibungen an die örtliche Selbstverwaltung führten als Nebenerscheinung zu einer Dezentralisierung des Finanzsystems, welches den einzelnen Einheiten die Erfüllung von Aufgaben ermöglichen und ihnen vor allem (nach § 167 Abs. 1 der Verfassung) im Sinne der *„einzelnen Aufgaben einen entsprechenden Anteil an den öffentlichen Einnahmen“* gewährleisten sollte. Aus diesem Grund sah das von der damaligen Regierungskoalition erarbeitete Finanzreformmodell die Einführung eines unabhängigen Budgets für die Gemeinden und Kreise vor (hinsichtlich der Wojewodschaftshaushalte war eine finanzielle Aufstockung durch die Zentralmacht vorgesehen). Die Finanzstrukturen sollten nicht nur öffentlich nachvollziehbar sein, sondern auch Geldverschwendung unterbinden und einen (selbst-)verantwortlichen Kapitaleinsatz garantieren¹⁹. Ein solcher Schritt war

¹⁸ Vgl. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Departament Wdrażania i Monitorowania Reformy Administracji Publicznej, *Reforma Administracji Publicznej 1998-2001*, August 2001, S. 44.

¹⁹ Por. Z. Grzesiak, *Opinie o skutkach finansowych i politycznych reformy w pierwszym roku jej wdrażania*; in: A. Piekara (Hrsg.), *Cele i skuteczność reformy administracyjnej...*, S. 289f.

notwendig, weil Polen bis 1989 von einer zentralisierten Staatsmacht gelenkt worden war, die für die einzelnen Gebietseinheiten keine separaten, souveränen Haushaltsführungen vorgesehen hatte. Zudem hatten die starken Verflechtungen der (sich nach 1989 entwickelten) Finanzwirtschaft mit dem zentralistischen System die notwendigen Reformprozesse in der Fiskalpolitik erheblich belastet.²⁰

Für die Übergangsphase bis zur Verabschiedung endgültiger Lösungskonzepte, erließ der Staat provisorische Finanzregelungen. Deren Ziel war es, der örtlichen Selbstverwaltung die Etablierung und Gestaltung einer weitgehend unabhängigen Haushaltspolitik zu ermöglichen. Das am 26. November 1998 verabschiedete Gesetz über die Einnahmen der Selbstverwaltung für die Jahre 1999-2000 formulierte in der Hauptsache harmonisierende Nachbesserungen zum Finanzsystem. Diese hatten sich aus der Notwendigkeit ergeben, eine Konformität zwischen dem im Gesetz benutzten Wortlaut und den verfassungsrechtlichen Erfordernissen herzustellen. Parallel hierzu wurde an einem umfassend neuen Gesetz gearbeitet. Auf Initiative des Finanzministeriums ist ein Regierungsbevollmächtigter für Angelegenheiten der Dezentralisierung Öffentlicher Finanzen berufen worden. Der von ihm im Jahre 2000 vorgelegte und vom Ministerrat verabschiedete Gesetzesentwurf wurde in den Kreisen nicht akzeptiert und in der Parlamentstagung auch nicht diskutiert. In dieser schwierigen Situation wurde dann im Sejm ein Sonderunterausschuss für die Novellierung des Gesetzes über die Einnahmen der Selbstverwaltung gegründet. Dieser befasste sich mit der Vorbereitung eines neuen, behelfsmäßigen Rechtstextes, der in die Novelle vom 26.

²⁰ Vgl. E. Chojna-Duch, cele i skuteczność reformy administracji publicznej w latach 1999/2001. Aspekty finansowo-prawne oraz funkcjonowanie; in: A. Piekara (Hrsg.), Cele i skuteczność reformy administracyjnej ..., S. 130.

November mündete. Die Verabschiedung dieser Novelle war dringend geboten, um über eine solide Rechtsgrundlage bezüglich der Kommunalfinanzen zu verfügen²¹

Der nächste Schritt, der das Finanzsystem in Polen endgültig ordnen sollte, war ein neues Gesetz, das am 13. November 2003 verabschiedet wurde.²² Es präzisiert verfassungskonform die Zuweisungsprinzipien der allgemeinen Subventionen sowie die Einkommensgewinne. Des weiteren legt es die der örtlichen Selbstverwaltung zustehenden staatlichen Unterstützungen fest. Als eigene Finanzquellen der Gemeinden nennt das Gesetz: die Steuereinnahmen aus u.a. Immobilien-, Hunde-, Forst- und Landwirtschaftssteuer, die Finanz-, Verwaltungs- und Betriebsgebühren, die Gemeindevermögen, den anteiligen Satz in Höhe von 39,34 % aus der Einkommensteuer von natürlichen Personen sowie die Zuwendungen aus Haushalten anderer örtlicher Selbstverwaltungseinheiten (Kapitel 2 des Gesetzes). Das Gesetz definiert auch die Einnahmequellen von Kreisen, wie z. B. das Einkommen aus Kreisvermögen, Erbschaften, Darlehen sowie einen anteiligen Satz von der Einkommensteuer natürlicher (10,25%) und juristischer Personen (1,40%), die ihren Wohnsitz auf dem Gemeindegebiet haben. Analog hierzu verhält es sich mit den Wojewodschaftseinnahmen. Diese setzen sich aus den folgenden Titeln zusammen: Selbstverwaltungsbudgets, Einkommen aus eigenem Vermögen, Zuwendungen aus Haushalten anderer örtlicher Einheiten der Selbstverwaltung, einem bestimmten Satz von der Einkommensteuer natürlicher (1,6%) und juristischer Personen

²¹ Vgl. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Departament Wdrażania i Monitorowania Reformy Administracji Publicznej, Reforma Administracji Publicznej 1998-2001, August 2001, S. 61-69.

²² Vgl. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego vom 13. November 2003, Dz. U. 2003 Nr. 203 Position 1966.

(15,90%), die auf dem Gemeindegebiet wohnen (Kapitel 3 des Gesetzes).

Als zweiter Einnahmepfeiler der Selbstverwaltung sind vom polnischen Gesetzgeber die allgemeinen Subventionen vorgesehen, die (bezüglich der Kreise und Gemeinden) aus Ausgleichs- und Äquivalenzzahlungen bestehen. Hinsichtlich der Wojewodschaften sollen die Subventionen einen regional bedingten, finanzpolitischen Ausgleich schaffen. Einen Teil der Subventionen für Gemeinden und Kreise bildet der Grundbetrag. Allgemein formuliert berücksichtigt dieser den Einkommensindikator pro Bewohner und wird mit dem Faktor der Bevölkerungsdichte verrechnet. Der Berechnungsmodus ist mittels gesetzlicher Verordnungen verbindlich geregelt. Zudem bestimmt der Finanzminister auf Gesetzesbasis (nach Rücksprache mit den Gemeinde- oder Kreisverwaltungen) die Verteilungsweise der allgemeinen Äquivalentsubventionen. Die finanziellen Ausgangslagen der betroffenen Verwaltungseinheiten finden also flexiblen Eingang in den Prozess der Mittelzuweisungen. Im Fall der Wojewodschaften verhält sich die Berechnung der allgemeinen Subventionen analog zu denen der Gemeinden und Kreise. Dagegen hängt der Regionalsatz von den wojewodschaftlichen Einzahlungen in die Staatskasse ab, wobei die Einwohnerzahlen berücksichtigt werden (Kapitel 4 des Gesetzes).

Die letzte Kategorie der Subventionen bilden die Finanzmittel für eigene Aufgaben der Selbstverwaltung. Dies sind öffentliche Aufgaben im Bereich der Kultur, Regierungs- oder Selbstverwaltung, deren Höhe den Vollzug der vorgenommenen Verpflichtungen garantieren soll (Kapitel 7 des Gesetzes).

Zusammenfassend kann man festhalten, dass die polnische Selbstverwaltung im europäischen Vergleich über ein hohes Maß an Selbstverantwortlichkeit verfügt. Als Achillessehne ist auf die Tatsache hinzuweisen, dass einige Rechtsregelungen über die

Einkommensquellen der Selbstverwaltung widersprüchlich sind. So benennt die polnische Verfassung drei dieser Kategorien²³, das letzte Gesetz vom 13. November 2003 unterscheidet hingegen (zusätzlich die finanziellen EU-Mittel berücksichtigend) schon vier solcher Gruppen. Zudem muss erwähnt werden, dass die durchgehende, grundständige Rechtskräftigkeit des Gesetzes vom 26. November 1998 und seine häufigen, „draufgesattelten“ Modifikationen einen negativen Einfluss auf den Dezentralisierungsprozess der öffentlichen Finanzen hatten. Sie haben bedauerlicherweise die unklare Sachlage eher ausgebaut als diese zu eliminieren. Es kann davon ausgegangen werden, dass dies zum Aufkommen von Missbrauchs- und Verschwendungstatbeständen der öffentlichen Gelder beigetragen hat.

5. Internationale Zusammenarbeit der Selbstverwaltung

Gemäß § 172 Abs. 2 der polnischen Verfassung sind alle Einheiten der örtlichen Selbstverwaltung berechtigt, lokalen, regionalen und internationalen Gemeinschaftsorganisationen beizutreten. Formen dieser Zusammenarbeit werden durch weitere Gesetze geregelt. In der Praxis bedeutet dies, dass keiner Instanz der örtlichen Selbstverwaltung diese Kompetenz entzogen werden kann, gleichzeitig aber darf sie gemäß § 3 des Gesetzes vom 15. September 2000 *„anderen Mitgliedern der Vereinigung die Ausübung*

²³ Vgl. E. Chojna-Duch, cele i skuteczność reformy administracji publicznej w latach 1999/2001. Aspekty finansowo-prawne oraz funkcjonowanie; in: A. Piekara (Hrsg.), Cele i skuteczność reformy..., S. 158f.

der öffentlichen Aufgaben'', die zu ihrem Kompetenzbereich gehören, nicht übergeben.²⁴

Auf regionaler Ebene formuliert das Gesetz über die Selbstverwaltung der Wojewodschaften (§ 76) präzise, dass die internationale Zusammenarbeit jener nicht nur mit den Rechtsvorschriften des Staates, sondern auch bzw. vor allem mit dessen Außenpolitik und den internationalen Verpflichtungen übereinstimmen muss. Die Kompetenzen zur diesbezüglichen Beschlussfassung (also bezüglich der angesprochenen Kooperationen) sind beim Landtag (Sejmik) angesiedelt. Der Wojewodschafsvorstand ist dann auf Basis des vom Landtag verabschiedeten Gesetzes für die Organisation dieser regionalen Kooperationen verantwortlich. Aufgrund des politischen Kohärenzprinzips werden die geplanten Gesetze und Projekte über den Wojewoden dem Außen- und dem Innenminister zugeleitet. Die Vorhaben müssen zuvor mittels einer Zustimmung des Ministerrats und der ausländischen Partner abgesichert worden sein. Hierbei ist folglich festzuhalten, dass die von den Wojewodschaften initiierten Kooperationsvereinbarungen keine internationalen Verträge *sensu stricte* sind. Dies resultiert aus dem Umstand, dass sie nicht über die souveränen Kompetenzen zur Vertragsschließung verfügen, die formaljuristisch als Zuständigkeiten der Völkerrechtssubjekte gelten. Die obligatorische Rückkopplung an den Staat hatte dessen Erhalt als einzig international agierendes Völkerrechtssubjekt zum Ziel.

Das Gesetz über die Kreisverwaltung ließ eben diesen Punkt der internationalen Zusammenarbeit aus. Die auf diese Weise entstandene latente Rechtslücke, die ein großes Hindernis für die grenzenüberschreitende Kooperation darstellte, sollte mittels der

²⁴ Ustawa o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych vom 15. September 2000, Dz. U. 2000 Nr. 91 poz. 1009.

Gesetzesnovelle vom Januar 2000 behoben werden. Gemäß dieser Novellierung wurde dem Kreisrat (rada powiatu) die ausschließliche Kompetenz verliehen, Kooperationen mit anderen Ländern einzugehen und entsprechenden Organisationen beizutreten. Praktisch wirkt sich dies so aus, dass (im Gegensatz zur Wojewodschaftsverwaltung) eine Zustimmung des Außenministers nicht erforderlich ist und sämtliche, die internationale Zusammenarbeit betreffenden Sachverhalte unter Aufsicht des Wojewoden beschlossen werden können. Diese Regelung wird mit dem Argument einer mangelnden, übergreifenden Rechtssicherheit von vielen Experten massiv kritisiert.

Auch das Gemeindegesetz weist keine Bestimmungen zur internationalen Zusammenarbeit auf. Die einzigen Rechtsvorschriften, die in diesem Fall Anwendung finden, sind die vorstehend angeführten Regelungen in § 172 Abs. 2 der Verfassung. Gemäß diesem Paragraphen sind die Instanzen der Gemeindeverwaltung zur grenzüberschreitenden Kooperation berechtigt, sofern es sich um Kooperationsvorhaben mit äquivalenten Administrationseinheiten handelt. Bemerkenswert ist auch die Tatsache, dass die interregionale Zusammenarbeit von den jeweiligen Bevölkerungen sehr positiv, nämlich als ein Zeichen der Machtdezentralisierung, perceived wird und deshalb einen hohen Zuspruch genießt.²⁵

Die polnische Aktivität bei der Anpassung der territorialen Selbstverwaltungsstrukturen an die europäischen Standards fand ihren Ausdruck in der am 14. Juli 1994 unterzeichneten „Europäischen Charta der örtlichen Selbstverwaltung“, deren Anforderungen Polen zur Gänze genügt. Die in der Charta fixierten Prinzipien der Selbstverwaltung sind in der Verfassung sowie in ein-

²⁵ Vgl. W. Gintowt-Dziwałtowski, R. Pietrzak, J. Szymański, *Vademecum radnego*. Stan prawny na dzień 30 września 2002, Twigger, Warszawa 2002, S. 95-103.

schlägigen Rechtsvorschriften berücksichtigt (z. B. Gesetz vom 5. Juni 1998 über die Selbstverwaltung der Wojewodschaften).²⁶ Die nachfolgende Charta, welche von Polen noch nicht unterzeichnet wurde, ist die „Europäische Charta der Regionalen Selbstverwaltung“. Die Zeichnung dieses Dokuments, das internationale Kooperationen mit anderen Regionen, lokalen Behörden und Organisationen vorsieht, würde unstreitig einen Meilenstein des regionalen, europäischen Integrationsprozesses und bei der Konstituierung von Euroregionen darstellen. Auf Grundlage dieser Vereinbarung wäre in Zukunft die Etablierung gemeinsamer Gesetzgebungs- und Exekutivorgane in Nachbarregionen denkbar, wie z. B. deutsche Bundesländer und polnische Wojewodschaften.²⁷

Schlussbemerkungen

Resümierend kann man festhalten, dass die durchgeführten Reformen zur Machtdezentralisierung von vielen Experten unterschiedlich bewertet werden. Evident scheint, dass die Ausdifferenzierung dreier Ebenen der örtlichen Selbstverwaltung der Zivilbevölkerung ein Partizipationsinstrument zur Verfügung stellte, mittels dessen eine Mitgestaltung an den Regionalpolitiken überhaupt erst möglich wurde. Die Disfunktionalität des Subsidia-

²⁶ Por. J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Wyższa Szkoła Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora, Pułtusk 2003, S. 120-122.

²⁷ Vgl. W. Kieżun, *Cele, konceptualizacja i realizacja reformy administracji publicznej w latach 1998-2001*, in: A. Piekara (Hrsg.), *Cele i skuteczność reformy administracyjnej w RP w latach 1999-2001*. Monografie Band IV, Uniwersytet Warszawski. Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa 2003, S. 77f.

ritätsprinzips erschließt sich leider als ein negativer Reformaspekt. Als zentraler Haken ist hierbei der übermäßige Ausbau der zentralen Institutionen gegenüber den Organen der örtlichen Selbstverwaltung zu identifizieren. Beispielsweise stieg in den Jahren 1990-98 die Zahl der in der Zentralverwaltung angestellten Beamten von 46.000 auf 126.200.²⁸ Auch wird bei der Kompetenzdezentralisierung zurecht Unklarheit und eine große Zersplitterung angemahnt, weil *„es vorkommt, dass sogar vier Selbstverwaltungseinheiten für denselben Teil einer Aufgabe zuständig sind“*. Dies befördert Unklarheiten hinsichtlich der Verantwortungsbereiche sowie Korruption. Als eine weitere Pathologie ist auf die mangelnde Rechtsklarheit hinzuweisen. Infolgedessen existiert übermäßiger Interpretationsraum, den auch ein befragter Beamter bemängelte: *„Wir entscheiden sehr oft der Intuition nach“*.²⁹ Außerdem ist die Dauer der Entscheidungsprozesse kritikwürdig, die aus dem ineffizienten Informationsaustausch und der schlechten Kooperation zwischen Gemeinde, Kreis und Woiwodschaft resultiert. *„Die Behörde ist von einem durchschnittlichen Bürger auf der Kreisebene weit weg abgegangen“*,³⁰ äußerte einer der befragten Bürgermeister.

Das ganze System der finanziellen Einnahmeverteilung wird wegen der vielfältigen Variationen und Spezifika einzelner Ebenen sehr kritisch beurteilt. Gemeinden und Kreise disponieren über ziemlich geringe Eigeneinkommen, die sich zumeist aus der Ein-

²⁸ Siehe oben, S. 118- 119.

²⁹ M. Gagacka, Władze samorządowe o finansowych, organizacyjnych prawnych i społecznych skutkach reformy; in: A. Piekara (Hrsg.), *Cele i skuteczność reformy administracyjnej...*, S. 349f.

³⁰ Vgl. E. Łojko, Oczekiwania rządu, samorządu i społeczności lokalnych wobec reformy samorządowej a jej rzeczywiste skutki w opinii burmistrzów, starostów i wójtów; in: A. Piekara (Hrsg.), *Cele i skuteczność reformy administracyjnej...*, S. 370.

kommenssteuer speisen. In diesem Bereich verfügen sie über kaum nennenswerte Gestaltungskompetenzen. Auch die für zweckgebundene Fonds geltenden Rechtsnormen wurden nicht präzise formuliert, was zusätzliche Komplikationen und Unklarheiten generiert. Außerdem ist der staatliche Subventionsfonds für die Wojewodschaftshaushalte zu stark angewachsen, was paradoxerweise ihre Selbständigkeit einschränkt. Dies hat zur Folge, dass die Regionalpolitik zunehmend von zentralstaatlichen Direktiven bestimmt wird. Nach Meinung der Experten sollte den Subventionen eine geringere Rolle zukommen, was faktisch eine Reduzierung der an die Selbstverwaltungseinheiten ergehenden Subventionen intendiert. Eine solche Umstrukturierungsmaßnahme würde die Immanenz der Eigeneinnahmen betonen. Als weiteren Schritt, den es zu initialisieren gälte, wäre die präzise Krite-
riendefinition zu benennen, nach der verwendungsgebundene Mittel zugewiesen werden.³¹

Auch die internationale Zusammenarbeit der polnischen Selbstverwaltung verlangt nach neuen Lösungskonzepten. Nach der Meinung von Juristen verschulden vor allem Rechtslücken bzw. juristische Unklarheiten, dass diese Form der dezentralisierten Kooperation kritisiert wird. Als Hauptargument dient nämlich zumeist der Verweis auf den Mangel einer Gesetzesbasis, die in Bezug auf den Staat als vertragsschließendes Handlungs-subjekt gegeben ist. Dennoch ist herauszustellen, dass die interregionale Zusammenarbeit an sich als ein positives Zeichen der Dekonzentration von Kompetenzen angesehen wird und bezüglich der Ak-

³¹ Vgl. E. Kornberger-Sokołowska, *Reforma administracji publicznej w latach 1999-2001 a budżety jednostek samorządu terytorialnego*; in: A. Piekara (Hrsg.), *Cele i skuteczność reformy administracyjnej...*, S. 188-194.

tivitätssteigerung innerhalb der Selbstverwaltungsinstanzen positive, ausbaufähige Akzente setzt.³²

Im Rahmen der „Nachbesserungsproblematik“ hinsichtlich der Dezentralisierungsreform konnten selbstredend nur ausgewählte Aspekte behandelt werden. So könnte auf den immer wieder zu vernehmenden Vorwurf eingegangen werden, dass die polnischen Kreise im Vergleich mit anderen europäischen Kreisen ineffektiv arbeiteten, wenn es um die internationale Zusammenarbeit geht. Alarmierend bleibt aber zuvorderst die Frage nach der Politisierung des Staatsapparats. Damit ist die Problematik des „Postenschachers“ thematisiert, die meint, dass Positionen nicht unter der Qualifikationsprämisse sondern nach einem Parteischlüssel besetzt würden. Als weiterhin kritikwürdige Aspekte sind die unzureichende Kooperation und der fehlende Informationsaustausch zwischen den Instanzen in Erinnerung zu rufen. Beides führt im Endeffekt zu zunehmender Ineffizienz und ist vorstehend problematisiert worden. Die diesbezügliche Gefahr liegt darin, dass sich übermäßig viele Kompetenzen auf der zentralen Ebene anhäufen und dies wiederum zu einer Negation der Selbstverwaltungsidee führt, die von Beginn an den Kern des Dezentralisierungsprozesses barg. Wie geschildert wurde, waren die Reformintentionen und -anlagen sinnvoll; der Realisierungsprozess hingegen weist weitgehende Disparitäten zwischen den Zielsetzungen und faktischen Ergebnissen auf. Soll dies also der Anfang vom Ende des Dezentralisierungsprozesses in Polen gewesen sein? Hoffentlich nicht.

³² Vgl. W. Gintowt-Dziewałtowski, R. Pietrzak, J. Szymański, *Vademecum radnego*. Stan prawny na dzień 30 września 2002, Twigger, Warszawa 2002, S. 103.

Zwischen Reform und Beharrungsvermögen

Dezentralisierungsprozesse in Ungarn

Jürgen Dieringer

1. Einleitung

Ungarn ist ein Zentralstaat. Der Verzicht auf föderale Strukturen ist allen Staaten Mittel- und Osteuropas eigen. Alle föderalen Staatsgebilde der Region, die ČSFR, Jugoslawien und die Sowjetunion, zerfielen in teilweise blutigen Auseinandersetzungen. Der Verzicht auf eine ausgeprägte vertikale Gewaltenteilung ist in manch einem Fall in der Minderheitenpolitik verankert. Oft fehlt es aber lediglich an historischen Vorbildern angesichts einer Geschichte, in der die Kohärenz und Funktionsfähigkeit des Staates sowohl von außen als auch von innen immer wieder gefährdet war. Hieraus resultiert die Vorstellung vom „starken Staat“, den man nur im Unitarismus verwirklicht sieht.

Ungarn hat im Inneren keine Minderheitenprobleme. Dennoch war von einer Föderalisierung nie die Rede. Gleichwohl brachte die generalerneuerte Verfassung von 1989 eine erhebliche Stärkung selbstverwalteter Gebietskörperschaften mit sich. Nachdem die grundlegende Abkehr vom (sozialistischen) Prinzip des „demokratischen Zentralismus“ aber einen Schritt zu weit in die richtige Richtung ging, steht heute eine Reform der Beziehungen zwischen Zentralstaat und Kommunen, zwischen Zentralstaat und Regionen, sowie zwischen Regionen und Kommunen auf der politischen Tagesordnung.

Ursachen für die in letzter Zeit immer stärker werdende Debatte sind einerseits in funktionalen Notwendigkeiten der Staatsverwaltung begründet, andererseits auch in der Wirtschaftspolitik, in den immer stärker werdenden regionalen Disparitäten.¹ Einen zusätzlichen Reformimpuls stellen die Anforderungen der Europäischen Integration dar.² In der Europäischen Union werden Geldmittel aus den Strukturfonds über substaatliche Einheiten verteilt. Hieraus ergibt sich für Ungarn die Notwendigkeit, ein adäquates institutionelles Geflecht aufzubauen, das in der Lage ist, die Mittel nachhaltig zu verwalten. Der Aufbau europainduzierter Strukturen wiederum hat Rückwirkungen auf die Gestalt der vertikalen Staatsverwaltung. Es ist nicht auszuschließen, dass diese Wechselwirkung langfristig zu einer umfassenden Dezentralisierung des Landes führt.

Die Ausgangsthese: Mangelnde historische Vorbilder und die unitaristische Tradition führen zu einem Konflikt zwischen objektiven Notwendigkeiten der Europäisierung einerseits, und nationalstaatlichen Traditionen und tradierten institutioneller Muster andererseits. Insofern ist kaum eine nachhaltige Reform zu erwarten. Statt dessen ist eher davon auszugehen, dass Reformentscheidungen in Ungarn weniger funktionaler, sondern eher symbolischer Natur sind.

¹ Jürgen Dieringer: Ungarn – Eine politische Ökonomie regionaler Disparitäten, in: Jahrbuch des Föderalismus 2002.

² Jürgen Dieringer: Regionen im ungarischen EU-Beitrittsprozess, in: Jahrbuch des Föderalismus 2003.

2. Staatsaufbau und Selbstverwaltung

Die Wiederbegründung lokaler Demokratie war eines der zentralen Anliegen aller Parteien nach den ersten freien Wahlen des Jahres 1990. Implementiert wurde dies im Gesetz LXV „über die lokale Selbstverwaltung“ des Jahres 1990. In der Euphorie der Systemtransformation wurden den Kommunen dabei - unter Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip - umfassende Kompetenzen zugewiesen, darunter die Selbstverwaltung und eine Steuerhebungskompetenz. Die Selbstverwaltungsfunktion spiegelt die Volkssouveränität wieder. Die Allzuständigkeitsvermutung für kommunale Angelegenheiten liegt nunmehr bei den Kommunen, nicht mehr bei den sektoralen Verwaltungssträngen des Räte-systems. Die Kompetenzkompetenz bleibt aber nach wie vor dem Zentralstaat zugeordnet. Es besteht eine Trennung zwischen Staatsaufgaben und Selbstverwaltungsaufgaben. Hier unterscheidet sich Ungarn deutlich von der Bundesrepublik Deutschland, wo im Kommunalrecht der Grundsatz gilt, dass die örtlichen Selbstverwaltungen primäre Träger *aller* Verwaltungsaufgaben auf ihrem Gebiet darstellen.³ Für das Versehen von Staatsaufgaben sind in Ungarn auf lokaler Ebene (dekonzentrierte) Institutionen des Zentralstaates verantwortlich.

Bestand auch Konsens über die generelle Notwendigkeit einer Reform, so war die konkrete Ausgestaltung des Gesetzes über die örtliche Selbstverwaltung zwischen den Parteien äusserst kontrovers. Eine Konsensfindung zwischen Regierung und Opposition war wegen der nötigen Verfassungsänderung aber unerlässlich. Der Gesetzesentwurf, der schließlich vom oppositionellen SZDSZ (liberale) eingebracht wurde, war den Regierungsparteien MDF, KDNP und FKGP (konservative) zu wenig „zentralistisch“. Sie hegten die Befürchtung, „der Staat werde dadurch in 3.200 Mini-

³ Herbert Küpper: Autonomie im Einheitsstaat, Berlin 2002, S. 170.

republiken atomisiert und in die Zeit vor der Staatsgründung durch István I⁴ zurückkatapultiert⁵. Erst ein Kompromissvorschlag, im Juni 1990 in nichtöffentlichen Sechsparteienv Verhandlungen erarbeitet, war konsensfähig.

Umstritten war vor allem die Frage der Rechtsaufsicht über die örtliche Selbstverwaltung. Der Innenminister der neuen Regierung, Balázs Horváth, stellte sich die Institution eines Obergespans (Főispán) auf Komitats Ebene vor, dem die Aufsichtsfunktion zugeordnet werden könnte. Sowohl die Schaffung des Amtes als auch die Bezeichnung stießen auf Widerspruch. In dieser Haltung spiegelt sich die Angst vor einem neuen Zentralismus bzw. der Fortschreibung sozialistisch geprägter institutioneller Strukturen wider. Durch die Ablehnung einer Aufsichtsfunktion seitens der Komitate fehlt seitdem ein institutionalisierter „Linkage“ zwischen den unterschiedlichen Ebenen der Selbstverwaltung.

Die Gemeinden konnten die neuen Kompetenzen in der Folge nicht immer mit dem nötigen Sachverstand und den nötigen quantitativen Kapazitäten ausfüllen. Oder wie es Imre Verebely vom ungarischen Innenministerium formulierte: „(...) als Negierung des vorherigen diktatorischen Systems ging es (die Reform, J. D.) zu weit in die richtige Richtung“.⁶ Hintergrund der optimistischen Variante einer allzuständigen kommunalen Selbstverwaltung war die erzwungene Verschachtelung von Kleinstgemeinden im sozialistischen System, deren gemeinsame Räte, die sich mehr an der Kollektivierung der Landwirtschaft

⁴ Um 1000 unserer Zeitrechnung, J.D.

⁵ Herbert Küpper: Autonomie im Einheitsstaat, a.a.O., S. 159.

⁶ Imre Verebelyi: A magyar közigazgatás modernizációja, in: Kurtán, Sándor/Sándor, Péter/Vass, László (Hrsg.): Magyarország politikai évkönyve 1993, Budapest 1993, S. 80.

orientierten als an lokalen Notwendigkeiten,⁷ nie funktionierende Strukturen aufbauen konnten. Das Rückgängigmachen der unter sozialistischer Herrschaft durchgeführten Eingemeindungen löste das Problem aber nicht. Dieser Schritt führte vielmehr zu einer Atomisierung der örtlichen Selbstverwaltungen und zu dysfunktionalen Strukturen. Dies zeigt sich bereits an der schieren Zahl der ungarischen Kommunen mit Selbstverwaltungsfunktion: 3131 in einem Land mit nur 10 Millionen Einwohnern. Mehr als 50 Prozent der Kommunen (1709) weisen eine Einwohnerzahl von unter 1000 auf. 998 zählen weniger als 500 Einwohner. Mehr als 50 Prozent des zur Verfügung stehenden Budgets wird von Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnern verbraucht. Die Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern verschlingen immer noch ca. 30 Prozent des Budgets.⁸

Die regionale Komponente der ungarischen Selbstverwaltung sind die insgesamt 19 Komitate (megye) sowie die Hauptstadt Budapest⁹. Die Komitate sind in der ungarischen Verfassung verankert (§ 41 Abs. 1 Verf.). Sie sind Selbstverwaltungseinheiten den Kommunen aber hierarchisch nicht übergeordnet. Die Satzungen von Kommunen und Komitaten sind gleichrangig.¹⁰ Falls im Verhältnis von Komitaten und Kommunen von einem stärkeren Partner gesprochen werden kann, so sind dies die Kommunen, nicht die Komitate. Die Kommunen sind in der Lage, bestimmte Aufgaben oder Versorgungseinrichtungen sogar gegen

⁷ Herbert Küpper: Autonomie im Einheitsstaat, a.a.O., S. 116.

⁸ András Torma: Európai Közigazgatás, Régiók, Önkormányzatok, Budapest 2000, S. 222.

⁹ In Budapest samt Agglomeration leben ca. ein Viertel der Einwohner Ungarns.

¹⁰ Herbert Küpper: Autonomie im Einheitsstaat, a.a.O., S. 227.

den Willen der Komitate an sich zu ziehen.¹¹ Die Kompetenzausstattung der Komitate ist gering, weshalb Anfang der neunziger Jahre immer wieder von der „fehlenden Mitte“ gesprochen wurde.¹²

Während der ersten Legislaturperiode nach der Systemtransformation (1990-1994) drehte sich die Diskussion vor allem darum, ob die Meso-Ebene als Teil der Regierungsstrukturen wiederbelebt werden sollte, wie dies das rechte Spektrum der Parlamentsparteien (MDF, FKGP, KDNP) forderte. Ein solcher Schritt, dies gängige Meinung im liberalen (SZDSZ, FIDESZ) und im postsozialistischen (MSZP) Lager,¹³ würde die Autonomie der Kommunen einschränken. Die Position der Sozialisten war aber nicht homogen und wandelte sich im Laufe der Zeit. In der sozial-liberalen Horn-Regierung (1994-1998) bestanden unterschiedliche Vorstellungen die relative Stärke der unterschiedlichen Ebenen betreffend. Die MSZP wollte die Komitate stärken, während der kleinere Koalitionspartner SZDSZ auf „schwachen“ Komitaten beharrte.¹⁴

Die Diskussionen über die Kompetenzausstattung der Komitate wurden auch im Hinblick auf eine bevorstehende Mitgliedschaft Ungarns im Europarat geführt. Bezugspunkt war die Europäische

¹¹ Herbert Küpper: Autonomie im Einheitsstaat, a.a.O., S. 267.

¹² Gábor Bende-Szabó: The intermediate administrative level in Hungary, in: Brusis, Martin/ Breska, Eric von (eds.): Central and Eastern Europe on the way into the European Union, Center for Applied Policy Research Working Paper (Geschwister-Scholl-Institute for Political Science, University of Munich), München 1999.

¹³ Brigit Fowler: Debating Sub-state Reform on Hungary's 'Road to Europe', ESRC Working Papers 1, 2001, S. 11.

¹⁴ Iván Pető: Az MSZP-SZDSZ kormánykoalíció, in: Kurtán, Sándor/Sándor, Péter/Vass, László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 1995, Budapest 1995, S. 183.

Charta der lokalen Selbstverwaltung von 1985. Die Bedenken der Opposition gegen starke, selbstverwaltete Komitate waren Ausdruck des Misstrauens gegen zentralistische Strukturen. Manche Abgeordnete hielten die Komitate bereits damals für überflüssig, etwa György Szabad von der MSZP und Endre Bilecz vom SZDSZ.

Weitere Streitpunkte waren die Schaffung einer Komitatsversammlung als quasi-legislatives Organ und die Stellung der Städte mit Komitatsrang (Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern). Die Komitatsversammlungen wurden 1990 indirekt durch ein Wahlmännergremium aus Abgeordneten der Kommunalversammlungen, ab 1994 direkt gewählt. Die ursprüngliche Variante ist eine weitere Sicherungsleine zur Absicherung der Selbstverwaltungsfunktion der lokalen Ebene.¹⁵ Hier sollte auf Komitatebene der kommunale Willensbildungsprozess abgebildet werden, nicht der zentralstaatlicher Akteure. Der Schritt zur Direktwahl der Vollversammlung war insofern bedeutend, als er dem Gremium ein Mehr an Legitimität verleiht, das das Komitat als substaatlicher Akteur wiederum in Bargainingprozesse vertikaler Natur einbringen kann.

Die Komitatsvollversammlung, das Legislatvorgan der Komitatebene, ist eine Rechtsperson. Die Exekutivfunktionen werden vom Vorsitzenden der Vollversammlung wahrgenommen. Der Vorsitzende wird in geheimer Abstimmung aus der Mitte der Vollversammlung gewählt. Ihm untersteht ein Amt, das Komitatsselbstverwaltungsamt, zuständig für die administrative Umsetzung der politischen Entscheidungen. Ihm steht ein Verwaltungsbeamter vor.¹⁶ Auch die Begründung eines Kom-

¹⁵ Herbert Küpper: Autonomie im Einheitsstaat, a.a.O., S. 194.

¹⁶ Die ungarische Bezeichnung für diese Position ist „Közjegyző“, was meist mit „Notar“ übersetzt wird. Diese Übersetzung ist jedoch ungenau,

petenzkataloges für die Komitate war innenpolitisch äusserst umstritten. Die Kritik bezog sich darauf, dass die Pflichtaufgaben nicht taxativ, und dass die staatliche Finanzierung nicht gesichert seien. Die Kompetenzen der Komitate liegen vor allem im Bereich der Raumplanung, im Verkehrswesen, der Bildungspolitik, Sozialfürsorge, Umweltschutz, Gesundheitswesen usw.¹⁷

Die staatliche (Rechts-)Aufsicht über die Selbstverwaltungsorgane der territorialen Strukturen wurden von Republiksbeauftragten wahrgenommen, deren Amt historisch auf der Institution des "Főispán" aufbaut. Die Republiksbeauftragten wurden vom Präsidenten der Republik, nicht vom Ministerpräsidenten bzw. dem Innenminister ernannt, was die Abhängigkeit von der Regierung etwas minderte. Die 1994 neu angetretene sozialliberale Regierung Horn (1994-1998) ersetzte diese Republiksbeauftragten durch dem Innenministerium untergeordnete Verwaltungsstrukturen auf Komitatssebene und damit das eher „politische“ Amt des Beauftragten durch reine Verwaltungsbeamten, ernannt vom und unterstellt dem Innenminister. Die regionale, über den Komitaten angesiedelte Ebene verschwand damit aus der institutionellen Architektur Ungarns.

Mittlerweile gilt Ungarn als ein eher dezentralisiertes System im ostmitteleuropäischen Vergleich.¹⁸ Diese Einschätzung muss nicht

da der „Közjegyző“ nicht dem „Berufsstand“ der Notare entspringt – ein rechtswissenschaftliches Studium muss allerdings nachgewiesen werden - sondern im Ungarischen hier lediglich eine Wortgleichheit vorliegt.

¹⁷ Jürgen Dieringer: Ungarn. Vom „demokratischen Zentralismus“ zur „dezentralisierten Demokratie“, in: Jahrbuch des Föderalismus 2000, S. 370-383.

¹⁸ John Gibson/Philip Hanson: Decentralization and change in post-communist countries, in: John Gibson/Philip Hansen (eds.): Transformation from Below, Cheltenham 1996; W. Surazska et. al.:

unbedingt geteilt werden. Die Schwäche der mittleren Ebene in Ungarn zeigt sich erstaunlicherweise sogar in Bezug auf die ungarische Vertretung im Europarat. Der Kongress der örtlichen und regionalen Selbstverwaltungen des Europarates monierte etwa, dass die mittlere Ebene in Ungarn nicht in Einklang mit dem Entwurf der Charta der regionalen Selbstverwaltung stehe. Die Kritik bezog sich vor allem auf die mangelnde Finanzausstattung (eigene Quellen) der Komitate und Regionen. In bezug auf die Regionen wurde zudem ausgeführt, dass das Fehlen von Volksvertretungen und Selbstverwaltungen selbst die terminologische Bezeichnung als "Regionen" nicht zulasse. Als Konsequenz aus diesem Befund wurde dem Europarat vorgeschlagen, Ungarn vom voll stimmberechtigten Mitglied zum bloß beobachtenden Mitglied des Kongresses zurückzustufen.¹⁹

3. Reformprozesse

Zur Lösung der unbefriedigenden Situation der ungarischen kommunalen Selbstverwaltung würde sich eine Zusammenlegung oder Eingemeindung kleinerer Gemeinden geradezu anbieten²⁰. Die Kommunen weigern sich allerdings nachdrücklich,

Towards regional government in Central Europe: territorial restructuring of postcommunist regimes, in: Environment and Planning C: Government and Policy, 1997, S. 437-462.

¹⁹ Herbert Küpper: Autonomie im Einheitsstaat, a.a.O., S. 457.

²⁰ Solche Eingemeindungen wurden in Westeuropa zwischen 1950 und 1990 teils „sanft“, teils relativ „radikal“ durchgeführt. Die Zahl der selbstverwalteten Kommunen wurde im strukturell vergleichbaren Österreich von 3.999 auf 2.301, in Belgien mit ebenfalls 10 Mio. Einwohnern von 2.669 weit radikaler auf 589 reduziert (Szente 1996: 82).

entsprechende Maßnahmen von sich aus einzuleiten. Eine Kommunalreform mit der Zielsetzung von Eingemeindungen oder der Zusammenfassung von Gemeinden zu Städten ist politisch kaum durchsetzbar. Eine hierzu nötige Verfassungsänderung würde keine Mehrheit finden. Hintergrund ist die Erfahrung der Zwangsvereinigung einzelner Kommunen während der sozialistischen Periode, von denen meist nur das Zentrum, nicht aber die schwächeren Partner profitierten.²¹

Als Ausweg aus diesem Dilemma dienen die sog. „Kleingebiete“ (kistérségek). Die Kleingebiete sind räumlich abgegrenzte Einheiten. Im Gegensatz etwa zu deutschen Zweckverbänden verfügen sie über feste Grenzen. Sie wurden einem funktionalistischen Leitbild folgend bereits seit 1990 aufgebaut. Der Prozess war bis 1994 weitgehend abgeschlossen. Mittlerweile bestehen ca. 200 Einheiten. Die Kleingebiete verfügen über eine schwache, uneinheitliche rechtliche Grundlage. Die Gründung der Kleingebiete erfolgte aus regionalpolitischen Motiven heraus. Wegen der Überforderung der kleinen Kommunen betrachtete man sie als geeignetes Instrument zur Etablierung einer subsidiären, funktionalen und von unten gewachsenen Regionalentwicklungspolitik. Die Regionalentwicklungspolitik sollte strukturelle Benachteiligungen in wirtschaftsschwachen Gebieten ausgleichen. Eine „Hauptstadt“ wurde jedoch nicht ausgewiesen, weshalb es lange an Kohärenz mangelte. Gestärkt wurde allenfalls der Zusammenhalt von Kleinstgemeinden, nicht der des gesamten Gebietes.²² Diese Struktur ist unbefriedigend. Pálné-Kovács stellt fest: „Man muss klar sehen: wenn keine

²¹ Zoltán Pogátsa: Europe Now. Hungary's Preparedness for the EU's Structural and Cohesion Funds, Szombathely 2004, S. 75.

²² Ilona Pálné Kovács: Regionális politika és közigazgatás, Budapest, Pécs 1999, S. 160.

Zusammenschlüsse optimaler Größe und horizontalen Aufbaus zustandekommen, werden die Kompetenzen über kurz oder lang auf höheren, vertikalen Ebenen wahrgenommen”.²³

Die Reformdiskussion im Rahmen der geplanten Umstrukturierung der vertikalen Staatsverwaltung sieht eine Ausweitung der Kleingebiete auf insgesamt ca. 250 Einheiten vor. Beabsichtigt ist, dass die Zentren der Gebiete von jedem Punkt aus möglichst schnell zu erreichen sind. Die Entfernung zwischen dem so de facto ausgewiesenen geographische „Zentrum” und den „Randgebieten” soll in keinem Fall mehr als etwa 20 Kilometer betragen. Mit der Reform wären die Kleingebiete nicht mehr kommunale Einrichtungen, sondern würden den neu zu schaffenden Regionalverwaltungen unterstehen bzw. von diesen kontrolliert werden. Der Vorteil wäre eine weitgehende Entkoppelung der verschiedenen administrativen Einheiten und damit ein geringerer Koordinierungsbedarf zwischen den Kommunen.

So zukunftsweisend das Konzept der Kleingebiete für die Reform der vertikalen Staatsverwaltung auch sein mag,²⁴ so schwierig ist es, diese in Gesetzesform zu gießen. Der jüngste Entwurf des Innenministeriums jedenfalls wurde vom Verfassungsgericht als nicht verfassungskonform verworfen. Damit werden die Karten neu gemischt.

Liegt die Lösung für die Probleme der Gemeinden in einem "hochzoomen", in der Bildung größerer Einheiten, so gilt dies im Hinblick auf die Komitate gleichermaßen. Hier steht die

²³ Ilona Pálné Kovács: Regionális politika és közigazgatás, a.a.O., S. 161.

²⁴ Sándor Bujdosó/László Deák/ György Vass: Hely önkormányzatok a reformok útján, in: Péter Sándor/ László Vass/Ágnes Sándor/Ágnes Tolnai (eds.): Magyarország politikai évkönyve 2004, Budapest 2004, S. 356.

Schaffung von Regionen im Zentrum der Reformdebatte. Die Diskussion um die Einführung von Regionen drehte sich in Ungarn zu Beginn um die Frage, ob diese die Komitate ersetzen, oder komplementär zu diesen geschaffen werden sollten. Durch die Einführung von Regionen – sofern dabei auf die Komitate als zusätzliche substaatliche Struktur verzichtet wird – könnte die Zahl der Akteure reduziert und damit das Budget entlastet werden. Werden die Regionen den Komitaten allerdings nur als zusätzliche Ebene „aufgesattelt“ und die Komitate aus historischen, nicht funktionalen Erwägungen heraus beibehalten, wird genau das Gegenteil erreicht. Eine Abschaffung der Komitate ist gegenüber dem Elektorat aber kaum zu legitimieren²⁵, so dass der Kostengedanke in den Hintergrund rückt.

Die Regionen tauchen in einem Rechtstext erstmals im Rahmen der Neufassung des Regionalentwicklungsgesetzes im Jahre 1996 auf. Diskutiert wurde eine Vielzahl von Modellen, von drei bis hin zu sieben Regionen. Grundlage der Diskussion waren raumplanerische Erwägungen, gekoppelt an die Existenz mehr oder minder homogener Wirtschaftsregionen, landschaftliche Gesichtspunkte, schließlich die Frage nach einer adäquaten Struktur zum Abrufen europäischer Fördergelder. Die Regionen wurden tatsächlich geschaffen. Das schließlich gewählte Muster ist eine Zusammenlegung jeweils dreier Komitate (mit Ausnahme von Budapest, das mit dem Komitat Pest verschmolzen wird) zu einer Region²⁶.

²⁵ Die beiden Versuche zur Ersetzung der Komitate durch Regionen 1785-1790 und 1850-1860 scheiterten, vgl. Brigit Fowler: *Debating Sub-state Reform on Hungary's 'Road to Europe'*, a.a.O. S. 31.

²⁶ Győr-Moson-Sopron, Vas und Zala (Westtransdanubien); Veszprém, Komárom-Esztergom und Fejér (Zentral-Transdanubien); Somogy, Tolna und Baranya (Süd-Transdanubien); Nógrád, Heves und Borsod-

Diese Einteilung stieß auf heftigen Widerstand. Enttäuscht vom schleppenden Gang der regionalen Institutionalisierung kündigte die Hauptstadt Budapest noch vor der endgültigen Entscheidung an, notfalls auch im Alleingang eine Region zusammen mit zentral gelegenen Komitaten (Pest, Nógrád, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok) zu gründen, um so die Agglomeration an sich zu binden. Die maßgeblichen Akteure aus dem Komitat Pest wandten sich gegen die Auflösung des Komitats – und damit der Wegrationalisierung der eigenen Arbeitsplätze. Es gewannen diejenigen Kräfte zunehmend Oberwasser, die die Sinnhaftigkeit der Zentralregion bezweifelten. Die Regionalversammlung des Komitats Pest verschrieb sich dem Gedanken einer Volksabstimmung über die Frage einer Auflösung der – gerade eben geschaffenen – Zentralregion respektive dem Austritt der eigenen Gebietskörperschaft aus derselben. Ein entsprechender Beschluss (49 Ja-, 18 Nein-Stimmen) wurde am 30.8.2002 herbeigeführt.

Die Anrainerkomitate des Balatons, des größten Sees Mitteleuropas, deren wichtigste Einnahmequelle im Tourismus besteht, wünschten die Schaffung einer Balatonregion aus funktionellen Erwägungen heraus. Als dies nicht gelang, plädierte das Komitat Veszprém dafür, statt mit den Komitaten Fejer und Komárom-Esztergom lieber eine gemeinsame Region mit den an Österreich angrenzenden Komitaten Győr-Moson-Sopron und Vas zu bilden, um so Gelder aus den Programmen für grenzüberschreitende Projekte erhalten zu können. Die Forderung des Komitats Szabolcs-

Abaúj-Zemplén (Nordungarn); Szabolcs-Szatmár-Bereg, Hajdú-Bihar und Jász-Nagykun-Szolnok (Nördliche Tiefebene); Bács-Kiskun, Csongrád und Békés (Südliche Tiefebene). Diskutiert wurden außerdem die Schaffung lediglich zweier Regionen in Transdanubien (ein Vorschlag der Sozialisten): Nordtransdanubien mit den Komitaten Vas, Győr-Moson-Sopron, Veszprém, Komárom-Esztergom und Fejér, sowie Südtransdanubien mit den Komitaten Zala, Baranya, Tolna und Somogy.

Szatmár-Bereg nach Bildung einer eigenständigen Region unter Rekurs auf eine autochthone Regionalkultur wurde ebenso wie die des Komitates Veszprém abgelehnt.

Insgesamt gestaltete sich die Bildung der Regionen eher schwierig und es war letztendlich doch wieder die Zentralregierung, die die Einteilung mehr oder weniger im Alleingang vornahm. Dies liegt wohl auch daran, dass die Komitate historisch eher gegeneinander um die Gunst des Zentrums buhlten.²⁷ Vor diesem Hintergrund konnte sich eine Kultur der Kooperation bisher noch nicht herausbilden. Andererseits sind die Komitate auch keine wirklichen ökonomisch-kulturellen Einheiten (wie sie etwa eine Balatonregion wäre).

Die Reformdiskussion über die zukünftige Form des institutionellen Staatsverwaltungssystems gewann in letzter Zeit neuen Schwung. Im Innenministerium wurde eine Reformkommission (IDEA-Group) eingerichtet, die unter der Führung des Politologen Attila Ágh und des Parlamentsabgeordneten György Wiener (MSZP) Vorschläge für eine Neuverteilung staatlicher Verwaltungsfunktionen auf unterschiedliche Ebenen unterbreiten sollte. Erste Vorschläge²⁸ liegen bereits vor und mündeten in einen Gesetzesentwurf, der im Herbst 2004 ins Parlament eingebracht werden soll - ohne Chancen auf Verabschiedung, da eine verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit erforderlich ist und die Oppositionsparteien dem Vorhaben negativ gegenüberstehen. Kernpunkte der Debatte sind

²⁷ Brigit Fowler: Debating Sub-state Reform on Hungary's 'Road to Europe', a.a.O., S. 32.

²⁸ Siehe György Wiener: Regionális államreform Magyarországon, in: Európai Tükör 1, 2003, S. 70-81; zu den Kleingebieten siehe: Pál Fürcht: Kistérségi koncepció, in: Magyar közigazgatás, március, 2003, S. 129-138.

die Rolle der neu geschaffenen Regionen, bzw. deren institutionelle Ausgestaltung, sowie die Finanzausstattung regionaler Gebietskörperschaften. Insgesamt zeichnet sich eine Stärkung der neuen Regionen sowie der Kleingebiete zuungunsten der Komitate, des Zentralstaates sowie der kommunalen Ebene ab. Ein wichtiger Reformstrang betrifft die Neugestaltung der dezentrierten Struktur der ministerialen Verwaltungsorgane. Die bisherigen zwanzig Komitatsverwaltungsorgane sollen auf sieben, auf regionaler Ebene verortete Institutionen konzentriert werden und neben Selbstverwaltungsfunktionen auch einen Teil der Ministerialverantwortlichkeiten übernehmen (z.B. den Katastrophenschutz, fremdenpolizeiliche und polizeiliche Aufgaben). Mit der Neuverteilung der Verwaltungsfunktion würden auch die legitimatorischen Strukturen angepasst. Mit den Wahlen zu den Selbstverwaltungsorganen im Jahre 2006 würde an Stelle der Komitats-selbstverwaltung eine regionale Selbstverwaltung direkt gewählt.

Bisher wurde die Regionenbildung in Ungarn lediglich aus dem Blickwinkel der Staatsverwaltung und der Wirtschafts-/Regionalpolitik heraus betrachtet. Die Reformdiskussion beinhaltet nun erstmals eine genuin politische Dimension. Wie Horváth ausführt, sind Regionen dann am erfolgreichsten, wenn die Grenzen der Zuständigkeiten für Entwicklungspolitik und allgemein-politische Grenzen übereinstimmen.²⁹ Dies ist in Ungarn bisher nicht der Fall. Aufgabe der Politik wäre es demnach, aus Verwaltungseinheiten politische Gebilde zu machen. Anstelle "paternalistischer Strukturen" brauche man - so der Staatssekretär im ungarischen Innenministerium, Zoltán Tóth, - Institutionen, die sich als Dienstleister gegenüber den Unternehmen, der

²⁹ Horváth, Gyula: Regional and Cohesion Policy in Hungary. Centre for Regional Studies of the Hungarian Academy of Sciences, Discussion Papers No. 23, Pécs 1998, S. 4-24.

Bevölkerung und der Zivilgesellschaft verstünden.³⁰ Befürworter eines solchen Schrittes beziehen sich meistens auf die Europäische Charta der regionalen Selbstverwaltung des Europarates, deren Signatarstaaten ein Minimum an Rechten und Kompetenzen für Regionen – natürlich auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner – festgeschrieben haben³¹. In diesem Sinne wäre nicht nur eine Direktwahl eines Regionalparlamentes (wie im Reformentwurf des Innenministeriums vorgesehen) wünschenswert, sondern auch eine entsprechende Institutionalisierung, Kompetenzausstattung und Finanzmittelzuweisung unumgänglich.³² Noch mehr als die Einführung einer zusätzlichen regionalen Ebene würde dies am Selbstverständnis der ungarischen Staatlichkeit rütteln. Aus einem Zentralstaat würde – quasi ohne über die Zwischenstufe eines dezentralisierten Staatswesens zu gehen – ein regionalisierter Staat. Da das ungarische politische System der Regierungsmacht bisher kaum institutionelle Beschränkungen – korporatistischer³³ oder föderalistischer Natur – auferlegt, ist dieser Gesichtspunkt aus demokratietheoretischem Blickwinkel heraus zumindest überlegenswert.

³⁰ Távolodó önkormányzati reform, VH (4.6.2004), S. 5.

³¹ Ilona Pálné Kovács: Regionális politika és közigazgatás, a.a.O. S. 261, Fußnote 10.

³² Zoltán Tóth: A magyar közigazgatás reformja az európai uniós csatlakozás tükrében, in: Péter Sándor/ László Vass/ Ágnes Sándor/ Ágnes Tolnai (eds.): Magyarország politikai évkönyve, Budapest 2004, S. 344.

³³ Jürgen Dieringer: Ungarn. Vom „demokratischen Zentralismus“ zur „dezentralisierten Demokratie“?, a.a.O., S. 171 ff.

4 Europäische Integration als intervenierende Variable

Die Europäische Integration wirkt sich nachhaltig auf die institutionelle Gestalt der ungarischen Staatsverwaltung aus. Um Mittel aus den europäischen Strukturfonds umsetzen zu können, muss ein entsprechendes Geflecht aus Institutionen aufgebaut werden, das für die Erstellung der Entwicklungspläne und deren Umsetzung verantwortlich zeichnet. Dieses institutionelle Geflecht muss der statistischen Gliederung der EU (NUTS-System) entsprechen. Die wichtigste Ebene ist dabei NUTS-II. Diese Ebene galt es in Ungarn einzuführen. In der Präambel des Regionalentwicklungsgesetzes von 1996 wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Änderungen im Zusammenhang mit der Europäischen Integration stünden. Es gelte, das Institutionensystem „europafit“ zu machen. Aber erst 1999 wurde das NUTS-System in einer Gesetzesnovelle eingeführt. Demnach werden die Regionen als NUTS-II, die Komitate als NUTS-III, die Kleingebiete als NUTS-IV und die Kommunen als NUTS-V klassifiziert.

Diese Einteilung hatte Auswirkungen auf die Zuschneidung der Regionen. Auf der Basis der 1996er, auch der 1999er-Regelung würde Budapest über der Schwelle von 75% des BIP per capita des EU-Durchschnitts liegen, die nach Beschluss des 1999er Berliner EU-Gipfels die Ziel 1-Förderung begründet. Ohne eine weitere regionale Neugliederung würden drei Millionen Ungarn (Fast ein Drittel der Gesamtbevölkerung) aus der Kategorie "förderungswürdig" fallen. Mit der Gründung einer gemeinsamen Region würde die Zahl auf ca. 71% des EU-Durchschnitts gesenkt³⁴. Doch auch die Alternativen wären nicht besonders

³⁴ In diesem Zusammenhang wurde häufig der statistische Effekt übersehen, der sich aus dem Beitritt wirtschaftsschwacher Staaten zur

attraktiv. Eine Verkleinerung der Region durch Beschränkung auf die administrativen Grenzen der Hauptstadt würde zwar fast eine Million Menschen zusätzlich in den Genuss der Förderung bringen, das Komitat Pest müsste allerdings aufgelöst werden. Die Lösung von aus der Stadt-Umland-Beziehung resultierenden Problemen wäre zudem schwerer. Wollte man die Zentralregion hingegen soweit ausdehnen, dass das Gesamtgebilde unter 75 % des EU-Durchschnitts fiel, müsste eine Region mit fast vier Millionen Einwohnern gebildet werden (unter Auflösung der „drei Komitate – eine Region“-Struktur), etwa 40 Prozent der Gesamtbevölkerung Ungarns.

Dieser Sachverhalt beeinflusste auch die oben angesprochene Debatte um eine Auflösung des Komitates Pest und dominierte die Diskussion um die geplante Volksabstimmung. Die Diskussion wurde ausschließlich vor dem Hintergrund des EU-Beitritts und späterer Mittelvergabe geführt. Auch das Lager derjenigen, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt auf eine Abstimmung über die Auflösung der Zentralregierung verzichten wollten, vorwiegend Vertreter der Sozialisten (MSZP), wandten sich nicht grundsätzlich gegen eine Volksabstimmung, wollten diese jedoch erst nach einem Beitritt Ungarns zur EU herbeiführen.

Eine Veränderung der gegenwärtigen Einteilung ist generell möglich. Überörtliche Raumentwicklung ist in Ungarn Komitatsangelegenheit. Deshalb folgt die räumliche Struktur der Entwicklungsräte, derjenigen Institutionen, die im Rahmen der europäischen Regionalpolitik geschaffen werden müssen, der Komitatsstruktur. Zuständig ist in erster Linie die Komitats-

EU ergibt. Bei Berücksichtigung der neuen Mitglieder aus Mittel- und Osteuropa in der gesamteuropäischen Statistik ist es noch weit wahrscheinlicher, dass die Hauptstädte der Neumitglieder aus der Ziel-1-Förderung herausfallen.

selbstverwaltung. Sie erstellt die entsprechenden Pläne. Umsetzendes Gremium ist der Komitatsentwicklungsrat. Über den Komitatsentwicklungsräten angesiedelte Regionalentwicklungsräte können gebildet werden, wenn Aufgaben zur Bewältigung anstehen, die die Komitatsgrenzen überschreiten. Regionalentwicklungsräte sind damit Gründungen der Komitatsentwicklungsräte, wenngleich die Regierung ebenfalls berechtigt ist, die Gründung eines Regionalentwicklungsrates zu initiieren. Gesetzlich vorgeschrieben ist lediglich die Einrichtung von Regionalentwicklungsräten für die Zentralregion (Budapest und Komitat Pest) und für den Balaton.³⁵

In der Konstituierungsphase bildeten sich insgesamt fünf Räte, wobei das Komitat Zala Mitglied in zwei Räten war. Die Zentralregion mit Budapest und Teilen des Komitats Pest bildeten einen „Agglomerationsrat“. Die hieraus ausgeschlossenen Teile des Komitats Pest waren überhaupt nicht in einem regionalen Entwicklungsrat vertreten. Regionalentwicklungspolitik und öffentliche Verwaltung bildeten so zwei unterschiedliche Systeme nebeneinander. Die Regierung Orbán (1998-2002) brachte die territorialen Strukturen von Regionen und Entwicklungsräten 1999 wieder in Einklang. Der Nachteil dieser Entscheidung ist das Erschweren von Kooperation zwischen den Räten auf der Basis gemeinsamer Strukturen. Desweiteren stellt die Regelung die endgültige Abwendung vom bottom-up-Konzept dar. Zudem spielten politische Erwägungen nach wie vor eine bedeutende Rolle. Im wiederhergestellten Entwicklungsrat der Zentralregion wurden 11 der 18 Mitglieder von der Regierung bestimmt. Dabei überwiegten die Delegierten aus dem Komitat Pest, ungeachtet der nahezu doppelten Bevölkerungszahl Budapests.

³⁵ Vgl. Regierungsverordnung 89/1997.V.28 Korm.

Die Modifikationen haben bisher noch keine bleibende Wirkung gezeigt. Die Institutionen bleiben leer.³⁶ Das System der vertikalen Staatsverwaltung und der kommunalen und regionalen Selbst-verwaltung ist weitgehend von den europainduzierten Institutionen abgekoppelt, wie die nachfolgende Tabelle zeigt.

Tabelle 1: Staatsverwaltung und europäische Regionalpolitik

Gegenwärtige Struktur

	STAATSVERWALTUNG	REGIONALPOLITIK
Nationale Ebene	Innenministerium	Ministerpräsidentenamt Wirtschaftsministerium Ministerium für Landwirtschaft und Regionalentwicklung Nationaler Entwicklungsrat
Regionale Struktur (NUTS II)	Fehlt	Regionale Entwicklungsräte
Komitatsebene (NUTS III)	Komitatsselbstverwaltung Dekonzentrierte Staatsverwaltungsorgane	Komitatsentwicklungsräte
Kleingebiete (NUTS IV)	uneinheitlich und marginal	ad hoc-Institutionen und - Programme

Quelle: Eigene Darstellung

In hrem 2000er Fortschrittsbericht kritisierte die Europäische Kommission deshalb nachdrücklich die Entscheidungsfähigkeit des Institutionensystems auf regionaler Ebene, die durch die 1999er Gesetzesmodifizierung nicht nachdrücklich verbessert worden sei. Auch der Fortschrittsbericht von 2001 fällt in dieser Hinsicht nicht viel freundlicher aus. Hingewiesen wurde wieder

³⁶ Attila Ágh: Az Orbán-kormány négy éve: az EU-csatlakozás politikai és közpolitikai dimenziója, in: Sándor Kurtán/Sándor Péter/László Vass (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2002, Budapest 2002, S. 45.

auf eine verbesserungswürdige Finanzausstattung der Regionen und eine nachhaltigere Koordinierung zwischen den Ministerien. Es hat sich also erwiesen, dass die Zentralregierung nicht gewillt ist, ihre eigene Normsetzungskompetenz zu beschneiden. Kritisiert wurden weiterhin die versteckten Zentralisierungstendenzen der Regierung Orbán (1998-2002). So brachte es eine Gesetzesmodifizierung 1999 (1999: XCII über die Änderung des Gesetzes 1996: XXI über die Raumentwicklung und Raumordnung) mit sich, dass 14 der 18 Mitglieder des nationalen Entwicklungsrates von der Regierung delegiert werden.³⁷

Die Furcht, dass nationalstaatliche Vertreter die Gebietsentwicklungsräte dominieren und damit die seitens ungarischer Akteure eigentlich befürwortete Unabhängigkeit kommunaler und regionaler Institutionen beschneiden würden, wurde aber auch von Vertretern des FIDESZ gegenüber der 1996er Gesetzgebung angemerkt³⁸. Dass die vormaligen Kritiker dieser Entwicklung in der Regierungsverantwortung denselben Schritt machten, weist auf die Dominanz der EU hin und ist ein Beispiel für „misfit“. Geäußert wurde auch die Vermutung, dass die Stärkung der Regierungsbeteiligung in den Entwicklungsräten ein Instrument zur politischen Lenkung der EU-Fördermittel darstelle (vgl. Fowler 2001: 39f.).³⁹ Insgesamt gestand der FIDESZ, dass eine stärkere zentralstaatliche Lenkung der Regionalentwicklung angestrebt wird und führte hierzu an, dass dies mit EU-Normen

³⁷ Éra Németh: Öt megye alkossa a régiót? A föpolgármester mást akar, mint a Pest Megyei Közyűlés elnöke, in: Népszabadság 17.5.2001, S. 33.

³⁸ Etwa István Balsay (FIDESZ) während einer Parlamentsdebatte am 12.12.1995, der einen Vergleich zum „Rätegesetz“ der sozialistischen Ära zog, vgl. Fowler 2001: 28.

³⁹ Brigit Fowler: Debating Sub-state Reform on Hungary's 'Road to Europe', a.a.O., S. 39 f.

durchaus kompatibel sei. In diese Richtung argumentiert mittlerweile auch die Europäische Kommission. Befürchtungen Brüssels, eine zu starke Dezentralisierung regionalpolitischer Aufgaben würde das Problem adäquater Umsetzung verschärfen, sind nicht von der Hand zu weisen. Seit dem Jahre 2000 sind die Vorstellungen der ungarischen Regierung und der Europäischen Kommission in dieser Hinsicht kompatibel.

Den Offenbarungseid musste die Regierung bei der letztendlichen Festlegung derjenigen Institutionen leisten, die für die Umsetzung der ungarischen Regionalpolitik bzw. bei der Verwaltung der Mittel aus den europäischen Strukturfonds operative Aufgaben wahrnehmen sollten. Konkret geht es dabei um die Umsetzung des nationalen Entwicklungsplans, dessen Ausführung auf Regierungsebene dem Ministerpräsidentenamt untersteht. Ende 1999 glaubte man eine Lösung gefunden zu haben, die diesmal auf regionaler Ebene verortet war. So wurde von der Regierung vorgeschlagen, drei Regionen, nicht aber einzelne Komitate als im Hinblick auf die Mittelvergabe des PHARE-Programms prioritär einzustufen: Nordungarn, Nördliche Tiefebene und Südliche Tiefebene.⁴⁰ Dies ist fast ganz Ostungarn jenseits der Donau (ohne Budapest und Agglomeration). Der Vorschlag hatte allerdings eine geringe Halbwertszeit und die Diskussion drehte sich in der Folge um die Frage, ob die sieben Regionen oder der Zentralstaat für die Verteilung der Gelder verantwortlich zeichnen sollte. Für die operative Umsetzung standen zwei Varianten zur Disposition. Der im Ministerpräsidentenamt für den nationalen Entwicklungsplan verantwortliche Staatssekretär Etele Baráth erblickte in den neu ausgewiesenen (statistischen) Regionen (NUTS II) die funktional geeignete administrative Ebene. Der im Ministerpräsidentenamt für Regionalpolitik verantwortliche

⁴⁰ Népszabadság 2.12.1999: 1.

Staatssekretär, Sándor Nagy, befürwortete eine zentralisiertere Lösung. Seiner Konzeption zufolge sollte das VÁTI⁴¹, ein Forschungs- und Politikberatungsinstitut, nach einer Eingliederung ins Ministerpräsidentenamt die (zentralisierte) Federführung übernehmen. Die nachfolgende Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Reformoptionen.

Tabelle 2: Reformoptionen

Reformierte Struktur (Plan I): Nagy-Variante		
	STAATSVERWALTUNG	REGIONALPOLITIK
Nationale Ebene	Innenministerium	Ministerpräsidentenamt (VÁTI) (<i>Entscheidungsfunktion</i>) (Wirtschaftsministerium, Ministerium für Landw. und Regionale Entwicklung)
Regionale Struktur (NUTS II)	Regionale Selbstverwaltung	Regionale Entwicklungsräte
Komitatsebene (NUTS III)	fehlt weitgehend (sukzessive Verlagerung)	fehlt weitgehend (sukzessive Verlagerung)
Kleingebiete (NUTS IV)	Dekonzentrierte Institutionen der regionalen Selbstverwaltung	Regionalentwicklungsbüros

⁴¹ VÁTI-Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztika Közhasznú Társaság (VÁTI Ungarische Gemeinnützige Gesellschaft für Entwicklung und Urbanistik).

Reformierte Struktur (Plan II): Baráth-Variante

	STAATSVERWALTUNG	REGIONALPOLITIK
Nationale Ebene	Innenministerium	Ministerpräsidentenamt (<i>Kontrollfunktion</i>) (Wirtschaftsministerium, Ministerium für Landw. und Regionale Entwicklung)
Regionale Struktur (NUTS II)	Regionale Selbstverwaltung	Regionale Selbstverwaltung Regionale Entwicklungsräte
Komitatsebene (NUTS III)	fehlt weitgehend (sukzessive Verlagerung)	fehlt weitgehend (sukzessive Verlagerung)
Kleingebiete (NUTS IV)	Dekonzentrierte Institutionen der regionalen Selbstverwaltung	Regionalentwicklungsbüros

Quelle: Eigene Darstellung

Die DG Regio der Europäischen Kommission unterstützte die zentralisierte Nagy-Variante. Dies erleichtert für die Kommission zwar die Aufgabe, da die Zahl der involvierten Akteure von sieben auf eins reduziert wird. Es ist aber angesichts der langjährigen Unterstützung des Dezentralisierungsprozesses durch die Kommission eine eher überraschende Kehrtwende, bei welcher genau die Institutionen, deren Schaffung immer wieder propagiert wurde, letztendlich weitgehend leer ausgehen. Diese Entwicklung ist funktional schwer nachzuvollziehen, erklärt sich aber vielleicht aus dem politisch beeinflussten und von einigen Nationalstaaten betriebenen Rezentralisierungstrend, der schon die Reform der europäischen Regionalpolitik der Jahre 1993 und 1999 kennzeichnete.

Die Autorinnen und Autoren

Dr. Petra Zimmermann-Steinhart; Wissenschaftliche Assistentin am Institut für Politische Wissenschaft, Universität Erlangen-Tübingen; Studium der Politikwissenschaft und Neueren deutschen Literatur. Forschungsschwerpunkte: Europäische Union; politisches System Frankreichs.

Adresse: Institut für Politische Wissenschaft, Universität Erlangen-Nürnberg, Kochstraße 4/7, 91054 Erlangen

E-Mail: pazimmer@phil.uni-erlangen.de

Prof. Dr. Francesco Palermo; geb. 1969, Professor für vergleichendes Verfassungsrecht an der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Verona und Leiter des „Institute for Studies on Federalism and Regionalism“ an der Europäischen Akademie Bozen. Forschungsschwerpunkte: Föderalismus/Regionalismus, Minderheitenrecht, Europäisches, vergleichendes und regionales Verfassungsrecht.

Adresse: Europäische Akademie Bozen, Drususallee 1, I-39100 Bolzano/Bozen

E-Mail: francesco.palermo@eurac.edu

Dr. Monika Olewinska, Politikwissenschaftlerin; Deutsches Historisches Institut Warschau; Mitarbeiterin des Forschungsprojekts "Die Europäisierung regionaler Strukturen in Mittel- und Osteuropa" an der Universität Erlangen-Nürnberg. Forschungsschwerpunkte: Föderalismus in Deutschland und Europa, politisches System Polens, Europäische Union.

Adresse: ul. Batorego 1/40, 08-119 Siedlce

E-Mail: monikaolewinska@poczta.fm

Dr. Jürgen Dieringer, Leiter der Professur Politikwissenschaft I,
Andrássy-Universität Budapest; Sozialwissenschaftliches
Forschungszentrum (SFZ) Universität Erlangen, Institut für
Politische Wissenschaft.

Adresse: Andrássy-Universität Budapest, Pollack Mihály ter 3, H-
1088 Budapest

E-Mail: jurgen.dieringer@andrassyuni.hu