

Heimpold, Gerhard

**Article**

## Regionalpolitische Institutionen der mittel- und osteuropäischen Länder – fit für die Aufnahme in die EU?

Wirtschaft im Wandel

**Provided in Cooperation with:**

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

*Suggested Citation:* Heimpold, Gerhard (2002) : Regionalpolitische Institutionen der mittel- und osteuropäischen Länder – fit für die Aufnahme in die EU?, *Wirtschaft im Wandel*, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 8, Iss. 6, pp. 167-175

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/143178>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Produktionslücke in Deutschland führte, wurde also nicht durch eine geldpolitische Lockerung und eine dadurch ausgelöste Abwertung der D-Mark entgegengewirkt.

Wie ein Vergleich der Abbildungen 2 und 3 veranschaulicht, ist im Falle Deutschlands generell die Schätzunsicherheit größer, was sich in weiteren Konfidenzbändern äußert. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass sich in dem größeren Aggregat der 14 übrigen EU-Mitgliedstaaten unterschiedliche Wachstumsraten einzelner Volkswirtschaften zum Teil ausgleichen, was bei einem einzelnen Land nicht der Fall ist.

Tabelle:

Maximale Reaktion der Produktionslücken in Deutschland und der EU14 (in Prozentpunkten) auf einen Impuls aus den USA und Dauer\* (in Quartalen)

	1962-2001	1962-1973	1974-1990	1994-2001
Deutschland	Prozentpunkte			
	0,28	0,29	0,44	0,33
	Quartale			
	6	8	4	4
EU14	Prozentpunkte			
	0,24	0,32	0,24	0,35
	Quartale			
	5	5	5	3

\* Zeitraum zwischen dem Impuls aus den USA und der größten Reaktion in Deutschland bzw. in der EU14.

Die Ergebnisse dieser Untersuchung bestätigen alles in allem nicht die These, dass Deutschland von der konjunkturellen Schwächephase in den USA stärker als andere westeuropäische Volkswirtschaften getroffen wurde. Speziell im Zeitraum 1994 bis 2001 und somit auch während der jüngsten konjunkturellen Abschwächung können keine signifikanten Unterschiede in der Persistenz oder der Stärke der Konjunkturübertragung von den Vereinigten Staaten auf Deutschland und die EU14 beobachtet werden.

### Fazit

Die hier dargestellten Ergebnisse zeigen, dass sich konjunkturelle Impulse aus den USA auf Deutschland auswirken. Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass die im europäischen Vergleich besonders starke konjunkturelle Eintrübung in Deutschland im Jahr 2001 vor allem auf externe Ursachen zurückgeführt werden kann, da sich im Zeitraum 1994 bis 2001 keine signifikanten Unterschiede in der Auswirkung konjunktureller Impulse aus den USA auf Deutschland und auf die übrigen Staaten der Europäischen Union zeigen. Vielmehr dürften binnenwirtschaftliche Faktoren ausschlaggebend sein. Hier sind unter anderem Rigiditäten auf dem Arbeitsmarkt und den Gütermärkten in Deutschland sowie Unterschiede in der Finanzpolitik in Deutschland im Vergleich zu den übrigen EU-Mitgliedstaaten zu nennen.

Klaus Weyerstraß

(Klaus.Weyerstrass@iwH-halle.de)

## Regionalpolitische Institutionen der mittel- und osteuropäischen Länder – fit für die Aufnahme in die EU?

*Der vorliegende Beitrag untersucht den erreichten Stand des Aufbaus regionalpolitischer Institutionen in Polen, in der Tschechischen Republik und in Ungarn – Länder, die sich auf den Beitritt zur EU vorbereiten. Gemessen an der Situation zu Beginn der 90er Jahre, in der die Regionalpolitik in diesen Ländern nur eine geringe Rolle spielte, konnten Fortschritte beim Institutionenaufbau er-*

*zielt werden, die insbesondere die nationale Ebene betreffen; zugleich bleibt dort noch viel zu tun: Anpassung der Programmdokumente an die Vorgaben der Strukturfonds-Verordnungen, Benennung der Verwaltungs- und Zahlstellen für die Strukturfonds, bessere Koordinierung zwischen den verschiedenen in die Regionalpolitik involvierten zentralen Instanzen, Einbeziehung der Regionen in die*

*Erarbeitung der nationalen Programme. Die regionalpolitischen Kompetenzen der Regionen, die mit den Verwaltungsreformen in allen diesen Ländern gestärkt werden sollen, stehen noch auf schwachen Füßen. Die Stellung der regionalen Ebenen im Prozess der Erarbeitung und Umsetzung der regionalpolitischen Programme bedarf in den Beitrittsländern der weiteren Klärung.*

### **EU-Erweiterung als regionalpolitische Herausforderung**

Die Länder Mittel- und Osteuropas (MOE), die sich auf den Beitritt zur Europäischen Union (EU) vorbereiten, weisen größtenteils eine geringe wirtschaftliche Leistungskraft auf, sodass ein großer wirtschaftlicher Aufholbedarf besteht. Dabei existieren nicht nur auf der Länderebene, sondern auch innerhalb der Länder zwischen den Regionen – ebenso wie in der jetzigen EU – erhebliche Entwicklungsunterschiede. Nimmt man die drei Beitrittsländer Polen, Tschechische Republik und Ungarn, die hier Gegenstand der Untersuchung sind, so hatten 29 von 31 Regionen<sup>16</sup> dieser Länder im Durchschnitt der Jahre 1997-1999 eine Wirtschaftskraft, die unterhalb der 75-Prozent-Marke des Bruttoinlandsproduktes (BIP) einer um zehn Länder erweiterten Union lag. Nur Prag und die ungarische Hauptstadtregion lagen darüber (vgl. Tabelle).

Die Beitrittsländer kommen nicht umhin, in ihrer Wirtschaftspolitik den internen regionalen Differenzierungen Rechnung zu tragen und eine Regionalpolitik zu betreiben. Um den Zusammenhalt in Europa zu sichern, sollte die regionale Entwicklung in einem Land nicht zu disparat sein. Insoweit ist es notwendig, dass die mittel- und osteuropäischen Länder versuchen, ihre regionalen Disparitäten nicht zu groß werden zu lassen. Auch auf Seiten der EU ist es ein erklärtes Ziel, nicht nur die

---

<sup>16</sup> Bei diesen 31 Regionen handelt es sich um die so genannten NUTS (franz.: Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques)-2-Regionen. Diese sind Gebietseinheiten, die für Zwecke der Europäischen Strukturpolitik abgegrenzt werden, um die Förderungswürdigkeit der Regionen im Rahmen der höchsten Förderpriorität der EU-Strukturpolitik (so genanntes Ziel 1) zu überprüfen. Über die Diagnosefunktion hinaus können diese Regionen, in Abhängigkeit vom Verwaltungsaufbau der jeweiligen Länder, auch administrative Aufgaben haben.

wirtschaftliche und soziale Kohäsion zwischen den Mitgliedsstaaten, sondern auch jene zwischen den Regionen zu unterstützen. Diese Unterstützung erfolgt vor allem mit den EU-Strukturfonds. Die EU-Mittel können aber immer nur ergänzend zu nationalen regionalpolitischen Programmen zur Anwendung kommen. Voraussetzung dafür, dass die Beitrittsländer künftig Mittel aus den EU-Strukturfonds erhalten können, ist, dass die Beitrittsländer über regionalpolitische Institutionen verfügen, die ökonomischen Mindestanforderungen an eine regional differenzierende Politik genügen und kompatibel mit dem Regelwerk der EU-Struktur- und Regionalpolitik sind. Dieser Institutionenaufbau schließt insbesondere ein, dass eine *Abgrenzung der Regionen* vorgenommen wird, regionalpolitische *Programme* erarbeitet werden und *Administrationen* existieren, die diese Programme umsetzen.

Im Folgenden wird daher der Frage nachgegangen, welchen Stand die drei genannten Beitrittsländer beim Aufbau der o. g. regionalpolitischen Institutionen erreicht haben und wie dieser Stand bewertet werden kann. Zwar finden sich kurzgefasste Bestandsaufnahmen zu diesem Thema in den jährlichen Berichten der EU-Kommission über die Fortschritte der Länder Mittel- und Osteuropas auf dem Weg zum Beitritt. Diese Berichte sind jedoch größtenteils sehr eng auf den Stand der Adaption der Bestimmungen der Strukturfonds-Verordnungen fokussiert und behandeln wichtige Aspekte des Institutionenaufbaus, z. B. das Verhältnis von Zentralstaat und Regionen in der Regionalpolitik der Länder, nur recht knapp. Der vorliegende Beitrag versucht, den letztgenannten Aspekt etwas stärker mit in die Bestandsaufnahme einzubeziehen. Dazu wurden nicht nur die Berichte der EU-Kommission, sondern auch Darstellungen in der regionalwissenschaftlichen und regionalpolitischen Literatur, die vor allem von Experten aus den drei Beitrittsländern stammen, sowie Veröffentlichungen der Regierungen der Beitrittsländer ausgewertet.

### **Institutionelle Anforderungen im Bereich der Regionalpolitik**

Die Anforderungen an regionalpolitische Institutionen ergeben sich zum einen aus der inneren Lo-

Tabelle:

Ausgewählte Regionaldaten für die Beitrittsländer Polen, Tschechische Republik und Ungarn

Land/Region mit Hauptstadt/Region mit max. Wert des Bruttoinlandsproduktes je Einwohner/Region mit min. Wert des Bruttoinlandsproduktes je Einwohner	Bevölkerungszahl in 1 000, 1999	Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Kaufkraftstandards im Durchschnitt der Jahre 1997-1999	
		Kaufkraftstandards	EU 15 + Beitrittsländer 10* = 100
EU 15 + Beitrittsländer 10*	451 916	18 429	100
Tschechische Republik	10 283	12 245	66
Praha (Max./Hauptstadt)	1 190	24 730	134
Střední Čechy (Min.)	1 110	9 864	54
Variationskoeffizient** der NUTS-2-Regionen in der Tschechischen Republik	0,14	0,38	
Ungarn	10 068	9 859	53
Közép-Magyarország (Max./Hauptstadt)	2 851	14 729	80
Észak-Alföld (Min.)	1 526	6 593	36
Variationskoeffizient** der NUTS-2-Regionen in Ungarn	0,42	0,30	
Polen	38 654	7 766	42
Mazowieckie (Max./Hauptstadt)	5 065	11 205	61
Lubelskie (Min.)	2 237	5 602	30
Variationskoeffizient** der NUTS-2-Regionen in Polen	0,50	0,19	

\* Ohne Bulgarien und Rumänien. – \*\* Der Variationskoeffizient ist ein Streuungsmaß, das die Standardabweichung ins Verhältnis zum arithmetischen Mittel setzt.

Quelle: Wichtige regionale Indikatoren, in: [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/xls/tabellen.xls](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/xls/tabellen.xls), gelesen am 04.03.2002. – BEHRENS, A.: Regionales Bruttoinlandsprodukt in den Bewerberländern 1999, in: eurostat: Statistik kurz gefasst. ALLGEMEINE STATISTIK, THEMA 1-2/2002, o. S., in: [http://www.eu-datashop.de/download/DE/ta\\_kurz/thema1/dn\\_02\\_02.pdf](http://www.eu-datashop.de/download/DE/ta_kurz/thema1/dn_02_02.pdf), gelesen am 10.05.2002.

gik einer Strukturpolitik, die der gezielten Unterstützung bestimmter Regionen dient. Zum anderen kann bei der Umsetzung dieser Anforderungen das Regelwerk der EU-Strukturpolitik nicht ohne Beachtung bleiben, damit nationale und europäische Regionalpolitik miteinander verzahnt werden können. Nun steht aber bekanntlich die europäische Struktur- und Regionalpolitik mit ihren Zielen, Instrumenten und Procedere seit geraumer Zeit unter Kritik, und es wurde eine Reihe von Reformvorschlägen unterbreitet.<sup>17</sup> So reformbedürftig die EU-Struktur- und Regionalpolitik auch ist – den Beitrittskandidaten bleibt momentan keine andere

<sup>17</sup> Vgl. z. B. GABRISCH, H.; RAGNITZ, J.: Regionale Strukturpolitik in einer erweiterten EU: Ein Reformvorschlag, in: *Wirtschaft im Wandel* 6/2001, S. 143-147. – ROSENFELD, M. T. W.: IWH-Thesen zur regionalen Strukturpolitik der EU in der Diskussion – Bericht über die Auftaktveranstaltung eines Brüsseler „Round Table on Regional Policy in Europe“, in: *Wirtschaft im Wandel* 7-8/2001, S. 190-193.

Wahl, als sich an den jetzt geltenden Regelungen zu orientieren. Daher wird nachfolgend vom derzeitigen Status quo der Strukturpolitik-Regelungen ausgegangen.

Zu den generellen Anforderungen an eine Politik, die bestimmte Regionen gezielt unterstützen möchte, gehört es, dass diese *Regionen* flächendeckend *abgegrenzt* werden, damit die Förderwürdigkeit der Regionen ermittelt und der regionalpolitische Instrumenteneinsatz räumlich gezielt erfolgen kann. Die Abgrenzung sollte zum einen funktionale Verflechtungen auf regionaler Ebene (z. B. Berufspendeln) als auch die administrative Gebietsgliederung berücksichtigen. Das Regelwerk der EU-Struktur- und Regionalpolitik verlangt eine Abgrenzung von größeren Gebietseinheiten (NUTS-2-Regionen<sup>18</sup>), auf deren Grundlage die

<sup>18</sup> NUTS-2-Regionen sollen nach den Vorstellungen von EUROSTAT, die in einem Entwurf zur Regelung zur Re-

EU-Kommission die Förderungswürdigkeit im Rahmen der höchsten Förderpriorität (Ziel 1) bestimmen kann. Ferner erfolgt eine Abgrenzung von kleineren Sub-Regionen der Ebene NUTS 3<sup>19</sup>, damit die EU-Kommission in Abstimmung mit den Mitgliedsstaaten die Gebiete auswählen kann, die im Rahmen des Ziels 2 (Gebiete mit strukturellen Problemen, insbesondere industrielle und ländliche Regionen sowie städtische Problemgebiete) gefördert werden.

Sind in Umsetzung der allgemeinen regionalpolitischen Ziele die Regionen abgegrenzt und ist deren Förderwürdigkeit bestimmt, bedarf es *regionalpolitischer Programme*, in denen die Ziele konkretisiert und Maßnahmen zu deren Umsetzung festgelegt werden. Diese Programme können grundsätzlich auf verschiedenen Ebenen erarbeitet werden. Da Regionalpolitik nicht bloße Umverteilung finanzieller Mittel auf der nationalen Ebene zugunsten der begünstigten Regionen ist, sondern weil sie die aktive Mitwirkung der Regionen verlangt, kann die Erarbeitung regionalpolitischer Programme nicht auf die nationale Ebene beschränkt bleiben. Vielmehr bedarf es der Einbeziehung der Regionen bei der Gestaltung der Regionalpolitik. Im Falle der Europäischen Strukturpolitik obliegt die Entscheidung über die Zuständigkeit für die Erarbeitung von Entwicklungsplänen den Mitgliedsstaaten. Entsprechend dem im Regelwerk der EU-Strukturpolitik verankerten Grundsatz der Partnerschaft sollen dabei u. a. die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften mit einbezogen werden.<sup>20</sup>

---

gionenabgrenzung enthalten sind, eine Bevölkerungszahl haben, die zwischen 800 000 und 3 Mio. liegt. In Deutschland bilden die Regierungspräsidien oder teilweise die Länder die NUTS-2-Ebene. Vgl. EUROSTAT: Regio database. Reference guide, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2001, S. 11 und S. 128-137.

<sup>19</sup> NUTS-3-Regionen sollen nach den EU-Vorstellungen eine Bevölkerungszahl haben, die zwischen 150 000 und 800 000 Einwohnern liegt. In Deutschland bilden die Landkreise und Kreisfreien Städte die NUTS-3-Ebene. Vgl. ebenda.

<sup>20</sup> Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturpolitik, Artikel 8 (1), 8 (2), in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 161 vom 26.6.1999, S. L 161/1-L 161/41, hier speziell S. L 161/11 f.

Die Gewährleistung eines effizienten Einsatzes regionalpolitischer Mittel stellt auch bestimmte Anforderungen an den Aufbau entsprechender *administrativer Kapazitäten*. D. h. es bedarf spezieller Behörden oder Abteilungen von Behörden, die für die Regionalpolitik zuständig sind und über hinreichend qualifiziertes Personal verfügen, um regionalpolitischen Programme erstellen, durchführen, Förderprojekte entwickeln oder auswählen und das Finanzmanagement sichern zu können. Im speziellen Fall der EU-Strukturpolitik trifft deren Regelwerk keine Festlegungen über die Zuständigkeiten für die Durchführung der EU-Strukturpolitik innerhalb der Mitgliedsstaaten.<sup>21</sup>

Bei einer Analyse der regionalpolitischen Institutionen in den drei Beitrittsländern ist zu bedenken, dass die Regionalpolitik in Deutschland, die durch den föderalen Staatsaufbau geprägt ist, keinen geeigneten Beurteilungsmaßstab darstellt. Vielmehr sollten die besonderen Bedingungen in den untersuchten Beitrittsländern berücksichtigt werden, denn in der ersten Hälfte der 90er Jahre war dort die Regionalpolitik kein Schwerpunkt der Wirtschaftspolitik, und die regionale Ebene war als potenzieller regionalpolitischer Akteur zunächst ausgesprochen schwach oder gar nicht existent.<sup>22</sup>

### ***Regionenabgrenzung für Zwecke der Regionalpolitik teilweise problematisch***

Die Frage der Regionenabgrenzung für die Zwecke der Regionalpolitik wird im Folgenden länderübergreifend dargestellt, die anderen Aspekte des Institutionenaufbaus werden länderweise behandelt. Die Regionenabgrenzung ist vor allem für die Diagnose der Förderungswürdigkeit im Rahmen der Strukturpolitik von Bedeutung. In allen drei Ländern wurden die Regionen der Ebenen NUTS 2 und NUTS 3 im Einvernehmen mit der europäischen Ebene abgegrenzt (vgl. Übersicht).

Die Abgrenzung der NUTS-2-Regionen erfolgte in Polen anhand der administrativen Gren-

---

<sup>21</sup> Vgl. ebenda., Artikel 8 (3), S. L 161/12.

<sup>22</sup> Vgl. z. B. HORVÁTH, G.: Regional Policy Effects of the Transition in East Central Europe, in Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: 10 Jahre Transformationsprozesse in der Mitte Europas, Informationen zur Raumentwicklung Nr. 7/8.2000, S. 427-433, hier speziell S. 429 und S. 431.

Übersicht:

Regionale Gliederung in den untersuchten Beitrittsländern zur EU

Ebene(n)	Polen	Tschechische Republik	Ungarn
NUTS 2	16 Wojewodschaften („Wojewodztwa“)	8 Kohäsionsregionen („Groups of Kraje“)	7 statistische Planungsregionen („Tervezesi-Statistikai“)
NUTS 3	44 Kreisverbände („Podregiony“)	14 Regionen mit Selbstverwaltung („Kraje“)	19 Komitate („Megyek“) und Hauptstadt Budapest

Quelle: Die Angaben zur Zahl der Regionen und die fremdsprachigen Bezeichnungen der Regionen fußen auf: EUROSTAT: Regionen: Statistisches Jahrbuch 2001. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Luxemburg 2001, S. 12.

zen der Wojewodschaften. In der Tschechischen Republik und in Ungarn mussten quasi „künstliche“ NUTS-2-Regionen durch Zusammenfassung administrativer Sub-Regionen (Kraje in der Tschechischen Republik und Komitate in Ungarn) geschaffen werden. Das Einziehen einer zusätzlichen regionalen Ebene erfolgte, weil die Kraje in der Tschechischen Republik und die Komitate in Ungarn für die Zwecke der Umsetzung der EU-Strukturpolitik als zu klein angesehen wurden.<sup>23</sup> Die Kraje bzw. die Komitate bilden die NUTS-3-Ebene. In Polen wurde als NUTS-3-Ebene für statistische Zwecke die Ebene der Kreisverbände (podregiony) neu geschaffen. Alles in allem folgte die Abgrenzung von NUTS-Regionen administrativen Kriterien. Ob dabei auch funktionale Kriterien berücksichtigt worden sind, ist nicht abschätzbar. Im Falle der tschechischen Hauptstadt Prag fällt auf, dass diese eine eigene NUTS-2-Region bildet, obwohl sicherlich das Umland von der Hauptstadtfunktion profitiert und (ähnlich wie dies in Polen und Ungarn gehandhabt wurde) zur Hauptstadtregion zugeordnet werden könnte. Dass es einen Bedarf zur Abgrenzung von Regionen nach funktionalen Kriterien gibt, zeigt das Beispiel

Ungarns. Dort wurde zusätzlich zu den sieben NUTS-2-Regionen eine spezielle Region Balaton gegründet, um die funktionalen Beziehungen in dieser touristisch bedeutsamen Region hinreichend zu berücksichtigen,<sup>24</sup> denen offenbar zuvor bei der Gliederung in die sieben Regionen nicht hinreichend Rechnung getragen wurde.

**Polen: Wojewodschaften übernehmen regionalpolitische Aufgaben**

Als *regionalpolitische Programme* wurden auf der nationalen Ebene im Dezember 2000 eine Nationale Regionalentwicklungsstrategie für den Zeitraum 2002-2006 sowie ein sogenanntes Unterstützungsprogramm für die Jahre 2001/2002, das der Umsetzung der vorgenannten Strategie dient, verabschiedet.<sup>25</sup> Indem diese Programme als Grundlage für die Zuweisung von finanziellen Mitteln an die Regionen dienen (vgl. auch weiter unten),<sup>26</sup> heben sie sich von den in früheren Jahren erarbeiteten Regionalentwicklungsstrategien ab, die nach Ansicht nationaler Experten praktisch nicht wirk-

<sup>23</sup> Vgl. ILLNER, M.: Regional Development in the Czech Republic: The 1993 Scenario Revised, in: Gorzelak, G.; Ehrlich, É.; Faltan, L.; Illner, M. (eds), Central Europe in Transition: Towards EU Membership, Regional Studies Association, Polish Section, Warsaw 2001, S. 264-286, hier speziell S. 269 und Fußnote 4. – DIERINGER, J.: Ungarn – Die Europäisierung regionaler Strukturen, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Tübingen: Jahrbuch des Föderalismus. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Jahrbuch des Föderalismus 2001, Bd. 2. Baden-Baden 2001, S. 330-339, hier speziell S. 333.

<sup>24</sup> Vgl. Preliminary National Development Plan. Hungary. Version II, o. O. April 2001, in: <http://www.meh.hu/pharekoord/doku/csatelo/414.pdf>, S. 9, gelesen am 24.04.2002.

<sup>25</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN: Regelmäßiger Bericht 2001 über die Fortschritte Polens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel, den 13.11.2001, SEK (2001) 1752, im Folgenden zitiert als FSB PL 01, S. 89.

<sup>26</sup> Vgl. GORZELAK, G.: The Regional Dimension of Polish Transformation: Seven Years Later, in: Gorzelak, G.; Ehrlich, E.; Faltan, L.; Illner, M. (eds), Central Europe in Transition: Towards EU Membership, Regional Studies Association, Polish Section, Warsaw 2001, S. 310-329, hier speziell S. 324.

sam geworden waren.<sup>27</sup> Auch in den Regionen (Wojewodschaften) werden regionale Entwicklungsstrategien und sogenannte Regionalprogramme erarbeitet.<sup>28</sup> Obwohl es institutionelle Vorkehrungen gibt, die die Mitwirkung der Wojewodschaften an der Erstellung der nationalen Programmdokumente vorsehen, sah sich die EU-Kommission im Fortschrittsbericht 2001 veranlasst, eine starke Mitwirkung der Regionen an der Erstellung der nationalen Programmdokumente zu fordern.<sup>29</sup>

Die *administrativen Kapazitäten* für die Regionalpolitik auf der nationalen Ebene waren in Polen lange Zeit durch eine starke Zersplitterung gekennzeichnet.<sup>30</sup> Erst im Juni 2000 wurde die Schaffung eines speziellen Ministeriums für Regionalentwicklung in Gang gesetzt. In der Schaffung einer speziellen Behörde für die Regionalpolitik auf der nationalen Ebene kann eine Chance dafür gesehen werden, dass der Einsatz der staatlichen Mittel für regionalpolitische Zwecke künftig besser koordiniert wird, was in der Vergangenheit als nicht hinreichend gegeben galt.<sup>31</sup>

Früher als auf der nationalen Ebene wurden auf der sub-nationalen Ebene Instanzen etabliert, die für die Regionalpolitik zuständig sind. Dies sind die Selbstverwaltungen der 16 Wojewodschaften, die mit Beginn des Jahres 1999 ihre Arbeit aufnahmen.<sup>32</sup> Die Selbstverwaltungen der Wojewodschaften mit den Marschällen an der Spitze sind u. a. befugt, „... eine eigene Regionalpolitik zu

betreiben.“<sup>33</sup> Neben den Selbstverwaltungen existieren staatliche Beauftragte (Wojewoden), die die staatlichen Interessen wahren und die Kontrolle über die Selbstverwaltungen ausüben. In der Literatur wird auf mögliche Reibungsverluste aus der Doppelstruktur verwiesen.<sup>34</sup> Alles in allem scheint die Verwaltungsreform, wenn potenzielle Reibungen vermieden werden, gute Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Regionen zu starken Partnern des Zentralstaates im Bereich der Regionalpolitik werden. Was die Frage nach der Art der Finanzierung der Regionen betrifft, erfolgen derzeit im Rahmen sogenannter Regionalverträge Zuweisungen des Zentralstaates „für bestimmte Projekte“<sup>35</sup> an die Wojewodschaften. Nach Ansicht eines Beobachters fließen dabei zu viele Mittel in Projekte, die aus früheren Konzepten der Zentralregierung stammen und nun in die regionalen Programme umsortiert wurden.<sup>36</sup> Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass die Interessen des Zentralstaates bei der Auswahl der Projekte im Vordergrund standen. Wichtig wäre es, dass die Regionen Anreize zur Auswahl der effizientesten Projekte haben. Letzteres könnte der Fall sein, wenn die Regionen einen Kofinanzierungsanteil leisten. Dies würde freilich voraussetzen, dass die Regionen in einem gewissen Umfang ungebundene Finanzmittel zur Verfügung haben.

<sup>27</sup> Vgl. KOZAK, M.: Regional Development Policy in Poland in the 1990s, in: Bachtler, J.; Downes, R.; Gorzelak, G. (eds), *Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe*, Aldershot 2000, S. 319-330, hier speziell S. 321.

<sup>28</sup> Vgl. GORZELAK, G.: *The Regional Dimension of Polish Transformation*, a. a. O., S. 324.

<sup>29</sup> Vgl. FSB 01 PL, S. 89 f.

<sup>30</sup> Vgl. GORZELAK, G.: *Regional and Local Potential for Transformation in Poland*. *Regional and Local Studies*, 14. Warsaw 1998, S. 164.

<sup>31</sup> Vgl. ebenda.

<sup>32</sup> Zuvor existierten in Polen 49 Wojewodschaften als Gebietseinheiten mit staatlichen Verwaltungsfunktionen. Vgl. D. Polen, in: *Ausschuss der Regionen der Europäischen Union: Ein Europa der Regionen und Städte. Strategien und Perspektiven für die EU-Erweiterung*. CDR-Studien E-1/2000, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Luxemburg 2000, S. 55-66, hier speziell S. 57.

<sup>33</sup> BOKAJŁO, W.: Polen – Die neuen Wojewodschaften im Europa der Regionen, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen: Jahrbuch des Föderalismus 2000. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Jahrbuch des Föderalismus 2000, Bd. 1. Baden-Baden 2000, S. 340-357, hier speziell S. 348.

<sup>34</sup> In einer Zwischenbilanz zur Verwaltungsreform in Polen verweist U. Ernst z. B. auf die Gefahr der Fortexistenz oder des Entstehens von Parallelstrukturen in den Wojewodschaftsämtern gegenüber den Marschallämtern. Vgl. ERNST, U.: *Regionalisierung der Verwaltung und Strukturförderung in Polen*, in: Gerken, L.; Starbatty, J. (Hrsg.), *Schlesien auf dem Weg in die Europäische Union. Ordnungspolitik der sozialen Marktwirtschaft und Christliche Gesellschaftslehre. Marktwirtschaftliche Reformpolitik*. Schriftenreihe der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft N. F. 6. Stuttgart 2001, S. 161-165, hier speziell S. 163 f.

<sup>35</sup> FSB 01 PL, S. 89.

<sup>36</sup> Vgl. GORZELAK, G.: *The Regional Dimension of Polish Transformation*, a. a. O., S. 324.

### **Tschechische Republik: Späte Implementierung regionaler Selbstverwaltungen**

In der Tschechischen Republik liegt als *Programmdokument* auf der nationalen Ebene ein Nationaler Entwicklungsplan vor, der acht regionale Teilprogramme enthält.<sup>37</sup> Zuvor war die Regionalpolitik durch Zersplitterung der Maßnahmen gekennzeichnet; Koordination fand nur ad hoc bei regionalen Krisensituationen statt.<sup>38</sup> Mit dem erstellten Programmdokument scheint nunmehr eine Chance gegeben, die kritisierte Zersplitterung zu überwinden. In den Selbstverwaltungsregionen wurden eigene Entwicklungsstrategien erarbeitet.<sup>39</sup> Als problematisch kann es angesehen werden, dass laut Fortschrittsbericht 2001 bei der Erarbeitung der nationalen Programmdokumente die Stellungnahmen der Selbstverwaltungsregionen „nicht berücksichtigt“<sup>40</sup> wurden.

Als eine Ursache für die schwache Position der Regionen kann die dort sehr spät erfolgte Schaffung *administrativer Instanzen* für regionalpolitische Zwecke angesehen werden. Sie erfolgte wesentlich später als auf der nationalen Ebene. Während ein Ministerium für Regionalentwicklung bereits im Jahr 1996 gegründet wurde, trat die Reform der regionalen Verwaltungsgliederung erst zum 1.1.2001 in Kraft. Es wurden 14 Regionen (Kraje) mit Selbstverwaltungen gebildet, die auch regionalpolitische Aufgaben wahrnehmen. Die

Selbstverwaltungen in diesen 14 Regionen lösen die bisherigen staatlichen Verwaltungen in den 77 Bezirken ab. Die Bezirksämter stellen zum Ende des Jahres 2002 ihre Tätigkeit ein.<sup>41</sup> Die neugebildeten Regionalregierungen nahmen seit Anfang 2001 schrittweise ihre Arbeit auf.<sup>42</sup> Bis die neuen Regionalregierungen voll arbeitsfähig sind, werden nach Expertenansicht noch die Jahre 2002 und 2003 benötigt.<sup>43</sup> Zum Problem des späten Ingangsetzens des Institutionenaufbaus kommt noch jenes aus der Einführung einer zusätzlichen – quasi künstlichen – Regionsebene oberhalb der Kraje hinzu. Diese zusätzliche Ebene ist die der Kohäsionsregionen, von denen es acht gibt. Zu deren Schaffung sah sich die Regierung der Tschechischen Republik veranlasst, weil aus der Sicht der EU-Strukturpolitik die Kraje als zu klein galten. In den Kohäsionsregionen wurden sogenannte Regionalräte etabliert.<sup>44</sup> Diese und die Selbstverwaltungen in den Kraje haben aber ähnliche Zuständigkeiten im Bereich der Struktur- und Regionalpolitik. Sowohl die Regionalräte auf der NUTS-2-Ebene als auch die Regionalregierungen der Kraje erarbeiten Programmdokumente für ihren räumlichen Zuständigkeitsbereich, und sie sind für deren Durchführung zuständig. Auch für die Begleitung der Programmdurchführung haben beide Ebenen Zuständigkeiten. Mithin stellt sich die Frage, ob diese zusätzliche Regionsebene oberhalb der Kraje gut in das regionalpolitische Institutionengefüge eingepasst ist, und ob umgekehrt die Selbstverwaltungen sich hinreichend in die Formulierung der Regionalpolitik auf der nationalen Ebene ein-

<sup>37</sup> Vgl. MINISTRY FOR REGIONAL DEVELOPMENT: National Development Plan of the Czech Republic. Regional Part, Prague June 2001, in: [http://www.mmr.cz/index\\_en.html](http://www.mmr.cz/index_en.html), gelesen am 30.04.2002.

<sup>38</sup> Vgl. BLAŽEK, J.: Regional Development and Regional Policy in Central East European Countries in the Perspective of the EU Eastern Enlargement, in: Hampl, M. et al., Geography of Societal Transformation in the Czech Republic, Department of Social Geography and Regional Development, Charles University of Prague, Faculty of Science, Prague 1999, S. 181-207, hier speziell S. 190 f. und S. 193.

<sup>39</sup> Vgl. BŘIZOVÁ, M.; MARYŠKA, I.: Dezentralisierung in der Tschechischen Republik – Weg und Ergebnisse einer zehnjährigen Entwicklung, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen: Jahrbuch des Föderalismus 2001. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2001, S. 319-329, hier speziell S. 323.

<sup>40</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN: Regelmäßiger Bericht 2001 über die Fortschritte der Tschechischen Republik auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel, den 13.11.2001, SEK (2001) 1746, im Folgenden zitiert als FSB 01 CR, S. 93.

<sup>41</sup> Vgl. A. Die Tschechische Republik, in: Ausschuss der Regionen der Europäischen Union: Ein Europa der Regionen und Städte, a. a. O., S. 18-30, hier speziell S. 20. – BŘIZOVÁ, M.; MARYŠKA, I.: Dezentralisierung in der Tschechischen Republik, a. a. O., S. 321.

<sup>42</sup> Vgl. FSB 01 CR, S. 92.

<sup>43</sup> Vgl. BLAŽEK, J.; BOECKHOUT, S.: Regional Policy in the Czech Republic and EU Accession, in: Bachtler, J.; Downes, R.; Gorzelak, G. (eds), Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe, Aldershot 2000, S. 301-317, hier speziell S. 312.

<sup>44</sup> Die Informationen über die Aufgaben der Kohäsionsregionen und der selbstverwalteten Regionen fußen auf MINISTRY FOR REGIONAL DEVELOPMENT: National Development Plan of the Czech Republic. Main Part, in: Prague June 2001, in: [http://www.mmr.cz/index\\_en.html](http://www.mmr.cz/index_en.html), S. 111 f., gelesen am 02.05.2002.

bringen können. Obwohl die Regionalräte der NUTS-2-Ebene von den Regionalversammlungen (NUTS 3) gewählt werden,<sup>45</sup> könnte es in der Praxis die Gefahr einer nicht hinreichenden demokratischen Legitimierung der regionalpolitischen Entscheidungen geben, die auf der Ebene der Kohäsionsregionen getroffen werden, ganz abgesehen vom zusätzlichen Koordinierungsaufwand, der aus den Abstimmungen mit den regionalen Selbstverwaltungen herrührt.

Die regionalpolitische Handlungsfähigkeit der neuen Selbstverwaltungen wird offenbar auch durch die ausstehende Klärung der Finanzierung der neuen Kraje beeinträchtigt. Laut Fortschrittsbericht 2001 waren darüber noch keine endgültigen Festlegungen getroffen. In der Klärung dieser Finanzierungsmodalitäten sieht aber die EU-Kommission eine wichtige Bedingung für die Kofinanzierung der Strukturfonds.<sup>46</sup>

#### ***Ungarn: NUTS-2-Ebene nicht gut in das regionalpolitische Institutionengefüge eingepasst***

In Ungarn wurde auf der nationalen Ebene schon relativ früh, im Jahr 1998, als *Programmdokument* ein Nationales Regionalentwicklungskonzept vorgelegt,<sup>47</sup> und danach (April 2001) ein vorbereitender Landesentwicklungsplan fertiggestellt.<sup>48</sup> Im Januar 2001 begann die Erarbeitung des Landesentwicklungsplans.<sup>49</sup> Letzterer soll aus EU-Sicht jenes Programmdokument sein, das den Vorschriften der EU-Strukturfonds entspricht. Ergänzend zum Landesentwicklungsplan wird u. a. ein Operatives Programm für Regionalentwicklung erarbeitet, das zentral verwaltet werden soll. Die EU-Kommission fordert, zu gewährleisten, „... dass die Regionen zu dem auf zentralstaatlicher Ebene stattfindenden

Prozess jeweils einen starken eigenen Beitrag leisten.“<sup>50</sup> Dazu müssten die Regionen sowohl auf der NUTS-2- als auch auf der NUTS-3-Ebene in der Lage sein, weil dort eigene Entwicklungsprogramme erarbeitet werden. Die Forderung der Kommission könnte implizit eine Kritik an der Art der bisherigen Einbeziehung der Regionen in die Programmierung auf der nationalen Ebene sein.

Auf eine starke Rolle der Zentralregierung deutet auch der Umstand hin, dass der Einfluss der Regierungsvertreter in den Entscheidungsgremien der Regionen groß ist. Die Zuständigkeiten für die Regionalpolitik sind folgende: Auf der nationalen Ebene verfügt das Wirtschaftsministerium über *administrative Kapazitäten* für die Gesamtkoordinierung im Bereich der Regionalpolitik.<sup>51</sup> Das Ministerium für Landwirtschaft und Regionalentwicklung soll die Umsetzung des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) vorbereiten.<sup>52</sup> Als weiteres Koordinierungsgremium fungiert ein sogenannter Nationaler Rat für Regionalentwicklung, der die Regionalpolitik zwischen der nationalen Ebene und den Regionen abstimmen soll.<sup>53</sup> Unmittelbar unterhalb der nationalen Ebene, auf der NUTS-2-Ebene, wurden sogenannte Regionalentwicklungsräte geschaffen. Diesen gehören vor allem Vertreter der Komitate und der Instanzen der Zentralregierung an.<sup>54</sup> Die darunter liegende regionale Ebene bilden die Komitate (NUTS 3). Sie stellen die traditionelle sub-nationale Verwaltungsebene dar und verfügen über Komitatsentwicklungsräte.<sup>55</sup> Anstatt an die regionalpolitischen Kompetenzen auf der subnationalen Ebene stärker anzuknüpfen, ist es in Ungarn offenbar zu einer Tendenz in Richtung Zentralisierung gekommen. Der größer gewordene Einfluss der Zentralregierung resultiert insbesondere aus einer Novellierung

<sup>45</sup> Vgl. ebenda, S. 113, Fußnote 10.

<sup>46</sup> Vgl. FSB 01 CR, S. 93.

<sup>47</sup> Ausführlicheres zu diesem Regionalentwicklungskonzept in: HORVÁTH, G.: Regional and Cohesion Policy in Hungary, Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences. Discussion Papers No. 23. Pécs 1998, S. 36-39.

<sup>48</sup> Vgl. Preliminary National Development Plan. Hungary, a. a. O.

<sup>49</sup> Diese und die nachfolgenden Informationen über den Stand der Programmearbeitung fußen auf: Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Regelmäßiger Bericht 2001 über die Fortschritte Ungarns auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel, den 13.11.2001, SEK(2001) 1748, S. 83.

<sup>50</sup> Vgl. ebenda, S. 85.

<sup>51</sup> Vgl. Regelmäßiger Bericht 2000 der Kommission über die Fortschritte Ungarn auf dem Weg zum Beitritt, o. O., 8. November 2000, S. 69.

<sup>52</sup> Vgl. ebenda.

<sup>53</sup> Vgl. The System of Social Dialogue in Hungary, in: <http://www.gm.hu/kulfold/english/tpf/tns.htm>, S. 4, gelesen am 02.05.2002.

<sup>54</sup> Vgl. Preliminary National Development Plan, a. a. O., S. 10.

<sup>55</sup> Vgl. ebenda, S. 9 f.

des Gesetzes über Raumordnung und Regionalentwicklung durch das Parlament Ungarns im Oktober 1999. Im Zuge dieser Novellierung wurde, wie eine Studie des Ausschusses der Regionen kritisch vermerkt, die Zusammensetzung der Regionalentwicklungsräte zu Lasten der regionalen Vertreter und zu Gunsten der Vertreter der Zentralregierung verändert. Die Vertreter der Zentralregierung haben – dieser Studie zufolge – sogar die Mehrheit.<sup>56</sup>

Neben dem Problem des starken Einflusses der Vertreter der Zentralregierung auf die Entscheidungen der Entwicklungsräte in den Regionen zeigt sich bei den dezentralen Institutionen der ungarischen Regionalpolitik ein ähnliches Problem wie in der Tschechischen Republik. Die Regionen der NUTS-2-Ebene wurden zusätzlich geschaffen, weil die Komitate als zu klein galten und nicht den Anforderungen an die Größe von NUTS-2-Regionen entsprachen. Beide Ebenen haben momentan ähnliche Aufgaben, die insbesondere die Koordination, Konzipierung und Umsetzung regionalpolitischer Maßnahmen in ihrem räumlichen Zuständigkeitsbereich betreffen.<sup>57</sup> Mithin stellt sich auch in Ungarn die Frage, ob die zusätzlich geschaffene Regionsebene (NUTS 2) in das regionalpolitische Institutionengefüge Ungarns gut eingepasst ist. In der Literatur wurde dies verneint.<sup>58</sup> Die unklare Funktionsteilung zwischen den beiden regionalen Ebenen kann auch deshalb als problematisch angesehen werden, weil die Finanzausstattung sowohl der Komitate als auch der Regionen aus Expertensicht als schwach gilt.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Vgl. C. Ungarn, in: Ausschuss der Regionen der Europäischen Union: Ein Europa der Regionen und Städte, a. a. O., S. 47.

<sup>57</sup> Vgl. zu den Aufgaben der Regionalentwicklungsräte die Darstellung in: Preliminary National Development Plan, a. a. O., S. 9 f. und zu den Aufgaben der Komitatsentwicklungsräte in: DOWNES, R.: Regional Policy Evolution in Hungary, a. a. O., S. 338.

<sup>58</sup> Vgl. DOWNES, R.: Regional Policy Evolution in Hungary, in: Bachtler, J.; Downes, R.; Gorzelak, G. (eds), Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe. Aldershot 2000, S. 331-344, hier speziell, S. 339.

<sup>59</sup> Vgl. DIERINGER, J.: Ungarn – Die Europäisierung regionaler Strukturen, a. a. O., S. 335.

### ***Weiterhin großer Handlungsbedarf beim Aufbau regionalpolitischer Institutionen***

Die ausgewerteten Informationen lassen darauf schließen, dass der Institutionenaufbau für Zwecke der Regionalpolitik in den untersuchten Ländern auf der nationalen Ebene besser als jener auf der regionalen Ebene vorangekommen ist. Auf der nationalen Ebene wurden Regionenabgrenzungen für die Zwecke einer Diagnose der Förderwürdigkeit vorgenommen, wobei im Detail die Abgrenzung kritisch hinterfragt werden kann. Von den nationalen Regierungen wurden konzeptionelle Dokumente erarbeitet, die die Regionalpolitik auf eine längerfristige Grundlage stellen und zumeist Vorstufen der Programmdokumente im Sinne des Regelwerkes der Strukturfonds darstellen. Ferner wurden administrative Kapazitäten im Bereich der Regionalpolitik auf der nationalen Ebene geschaffen. In den nächsten Schritten geht es, wie man den Verlautbarungen der Kommission entnehmen kann, insbesondere darum, die Arbeit an den Nationalen Entwicklungsplänen als den eigentlichen Programmdokumenten im Sinne der Strukturfonds-Verordnungen voranzubringen, die Verwaltungs- und Zahlstellen für die Umsetzung der Strukturfonds zu benennen und die Koordination zwischen den verschiedenen staatlichen Instanzen, die in die Regionalpolitik involviert sind, zu verbessern.

Dennoch kann kaum auf eine starke Mitwirkung der Regionen an der Konzipierung und Umsetzung der Regionalpolitik verzichtet werden, sei es bei der Erarbeitung der Programme oder in der Umsetzungsphase, etwa bei der Auswahl oder Entwicklung von Projekten. Die Verwaltungsreformen haben zur Schaffung von regionalpolitischen Instanzen in den Regionen geführt, es sollte nunmehr alles getan werden, um sie zu starken Partnern bei der Gestaltung und Umsetzung der Regionalpolitik zu machen.

*Gerhard Heimpold*  
*Gerhard.Heimpold@iwh-halle.de*