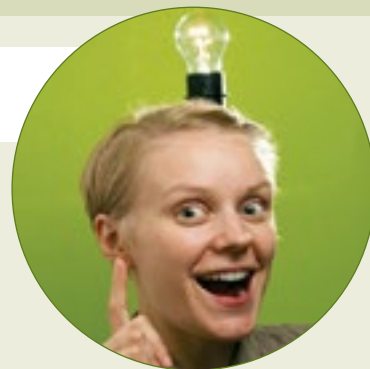


INSPIRATIONEN/INFORMATIONEN

übrigens

ist mit Stephan Weil zum zweiten Mal hintereinander der Oberbürgermeister einer Landeshauptstadt zum Ministerpräsidenten des jeweiligen Landes gewählt worden. Im Juni vergangenen Jahres schaffte Torsten Albig den Sprung vom Rathaus in die Staatskanzlei. Herausforderer bei der kommenden Landtagswahl im Freistaat Bayern ist der Oberbürgermeister der Landeshauptstadt München, Christian Ude.



ÖFFENTLICHE VERWALTUNG IN DER TSCHECHISCHEN REPUBLIK

Fauler Kompromiss oder belastbarer Konsens?

Umfassende Änderungen mit der Verwaltungsreform 2001 und dem EU-Beitritt 2004

Die Tschechische Republik hat in den vergangenen Jahren mehrere grundlegende Transformationsprozesse hinter sich gebracht. Nach der Samtenen Revolution im Jahre 1989 folgte knapp drei Jahre später die friedliche Trennung der ehemaligen Bruderstaaten Tschechien und Slowakei. Seitdem fokussierte sich die politische Klasse in beiden Ländern auf eine möglichst schnelle Integration in den EU-Binnenmarkt und in die westliche Verteidigungsallianz. Insbesondere die Europäische Union setzte in diesem Zusammenhang hohe Hürden in Bezug auf eine Reform des politischen Systems und die Sicherung ökonomischer Stabilität. Tschechien hat sich diesen Herausforderungen unter anderem mit vielfältigen Verwaltungsreformen gestellt. Hier wurden zwar recht moderne Strukturen geschaffen, die Diskussion um den optimalen Organisationsrahmen staatlichen Handelns wird aber nach wie vor mit Vehemenz geführt. Nach vielfältigen Exkursen nach Nord- und Westeuropa will UNTERNEHMERIN KOMMUNE im Rahmen der Rubrik „Blick über den Gartenzaun“ erstmals die Verwaltungsstrukturen in einem Transformationsstaat des ehemaligen Ostblocks unter die Lupe nehmen. Lesen Sie im Folgenden Teil sechs dieser Serie – Tschechische Republik. Autor ist Falk Schäfer, Verantwortlicher Redakteur von UNTERNEHMERIN KOMMUNE.

Die Tschechische Republik wurde im Jahre 2004 als Vollmitglied in die Europäische Union aufgenommen, womit eine fünfzehn Jahre andauernde Transformationsphase endete. Die Verwaltung – einst Machtinstrument zur Durchsetzung der Entscheidungen einer Einheitspartei – musste sich zu einem modernen Dienstleister im Interesse der Bürgerschaft wandeln. Politische Entscheidungen wurden nun nicht mehr institutionell vorgegeben sondern hatten im Diskurs der verschiedenen Protagonisten auf der jeweiligen politischen Ebene zu reifen. Die Tschechoslowakei der Nachkriegs-epoche gestattete den beiden Teilrepubliken zwar eine gewisse Autonomie, unterhalb dieser Ebene herrschte allerdings der gleiche Zentralismus, wie er für alle Ostblockstaaten aus Moskau diktiert wurde. Bezirke und Kommunen besaßen keine eigenen Befugnisse sondern exekutierten lediglich, was von der zentralstaatlichen Ebene – hauptsächlich aus Prag, weniger aus Bratislava – diktiert wurde.

Die immerhin duozentristische Ausrichtung des tschechoslowakischen Staatswesens wurde mit der Trennung in eine Slowakische und eine Tschechische Republik obsolet. In beiden Staaten entbrannte nach der einvernehmlichen Trennung und der Konsolidierung der neuen, demokratisch gewählten Machteliten, eine Debatte, wie staatliche Strukturen demokratische Erfordernisse und Regierungseffizienz bestmöglich zueinander bringen können.

Einigkeit bestand dahingehend, dass der absolute Zentralismus der sozialistischen Ära aufgelöst gehört. Dies bezog sich insbesondere auf die regionalen Nationalausschüsse, die – ähnlich der Räte der Kreise oder der Bezirke in der DDR – lediglich Entscheidungen der Zentralregierung exekutierten ohne Anknüpfungspunkte für eine Willensbildung von unten zu schaffen. Strittig allerdings blieb, wie weit eine unerlässliche Verwaltungsreform den Weg in Richtung

Dezentralisierung beschreiten sollte. In Europa bestanden schließlich sehr unterschiedliche Modelle, an denen sich die Tschechen hätten orientieren können – die napoleonistische Tradition des Unitarismus aus Frankreich, der libertäre britische Regionalstaat, der skandinavische Sozialstaat mit seinem starken kommunalen Unterbau oder der deutsche Föderalismus.

Kleingliedriger Mittelbau

Zunächst einmal wurde sich auf die lange Tradition der kommunalen Selbstverwaltung besonnen. Diese wurde bereits im Jahre 1849 auf dem heutigen Gebiet der Tschechischen Republik eingeführt, überdauerte das Ende der K&K-Monarchie und auch die erste Tschechoslowakische Republik. Sie fand ihr Ende in der Annexion durch die Nazis im März 1939 und der Bildung des Protektorats Böhmen und



Die administrative Gliederung der Tschechischen Republik

Mähren. Nach mehr als 50 Jahren sollte die kommunale Selbstverwaltung wiederbelebt werden. In einer Übergangsphase wurden die Bezirksnationalausschüsse ersatzlos gestrichen; die Kreisnationalausschüsse durch Kreisämter ersetzt, die sich über Gemeinderatswahlen und einen entsprechenden Entsendungsschlüssel auch demokratisch legitimierten. Dieses im Jahre 1990 implementierte Verwaltungssystem währte schließlich deutlich länger als ursprünglich intendiert. Selbstverwaltung war damit bis ins

neue Jahrtausend auf die Gemeinden beschränkt. Hinsichtlich einer neu zu etablierenden Mittel-ebene schwankte die Diskussion zwischen einer Anknüpfung an die Großregionen Böhmen, Mähren und Schlesien sowie der Schaffung einer kleinteiligeren Bezirksstruktur um regionale Mittel- und Oberzentren herum. Die Protagonisten der letzteren Variante setzten sich schließlich durch. Mit einem Verfassungsgesetz aus dem Jahr 1997 wurde die Zahl der Bezirke auf 14 festgelegt – in Zahl und Bezirkssitzen identisch

mit den Strukturen zwischen 1949 und 1960. Die Partikularinteressen der einzelnen regionalen Zentren hatten sich durchgesetzt, nachteilig wirkte sich aus, dass die geschaffenen Einheiten zu klein waren, um direkte Empfänger einer europäischen Regionalförderung sein zu können. Bis zur Ratifizierung des Verfassungsgesetzes und den ersten Wahlen zu den Bezirksvertretungen sollten noch einmal vier Jahre vergehen. Die Kompetenzen wie auch die finanziellen Einnahmen ohne die diese neue Zwischenebene kaum agieren könnte, wurden von der zentralstaatlichen Ebene auf die Bezirke umgelegt. Die Städte und Gemeinden blieben davon zunächst weitgehend unberührt.

Seit dem Jahre 2001 gliedert sich die Tschechische Republik in 14 Bezirke.

Bezirk	Verwaltungssitz	Einwohner
Hauptstadt Prag (Hlavní město Praha)	Prag (Praha)	1.161.938
Bezirk Mittelböhmen (Středočeský)	Prag (Praha) – nicht Teil des Bezirks	1.128.674
Bezirk Südböhmen (Jihočeský)	Böhmisch Budweis (České Budějovice)	625.097
Pilsner Bezirk (Plzeňský)	Pilsen (Plzeň)	549.374
Karlsbader Bezirk (Karlovarský)	Karlsbad (Karlovy Vary)	304.220
Aussiger Bezirk (Ústecký)	Aussig (Ústí nad Labem)	819.712
Reichenberger Bezirk (Liberecký)	Reichenberg (Liberec)	427.321
Königgrätzer Bezirk (Královéhradecký)	Königgrätz (Hradec Králové)	548.437
Pardubitzer Bezirk (Pardubický)	Pardubitz (Pardubice)	506.534
Bezirk Hochland (Vysočina)	Iglau (Jihlava)	517.630
Bezirk Südmähren (Jihomoravský)	Brünn (Brno)	1.121.792
Olmützer Bezirk (Olomoucký)	Olmütz (Olomouc)	636.750
Bezirk Zlín (Zlínský)	Zlín (Zlín)	593.130
Mährisch-SchlesischerBezirk (Moravskoslezský)	Mährisch Ostrau (Ostrava)	1.262.660
Tschechische Republik	Prag	10.203.269

Abschaffung der Kreise

Nach dieser ersten Reformetappe der territorialen öffentlichen Verwaltung wurden nun die Kreise in den Fokus genommen. Die Notwendigkeit ergab sich aus der weiteren Ausgliederung von Aufgaben an die unteren politischen Ebenen. Die Kreise auf dem Gebiet der tschechischen Republik waren seit dem Jahr 1960 unverändert geblieben. Gerade aufgrund der politischen Stärkung einer recht kleinteiligen Mittelebene wurde nun über die optimale Struktur einer kommunalen Selbstverwaltung gestritten. Nach einem gemeinsam zwischen den wesentlichen politischen Kräften erarbeiteten Kompromissentwurf sollten die Kreisämter ersatzlos aufgehoben werden und deren Aufgaben auf die Gemeinden übergehen. Allerdings ließ sich

dieser Ansatz aufgrund der Heterogenität der tschechischen Gemeinden nicht ohne weiteres in die Praxis umsetzen. Schließlich wäre das gleiche Set an zentralen Aufgaben der Daseinsvorsorge einerseits auf Großstädte wie Olomouc oder Liberec übergegangen, andererseits aber auch auf Kleinstkommunen mit nur 100 Einwohnern. Der Ausweg aus diesem Dilemma sollte darin bestehen, die Gemeinden in zwei unterschiedliche Hierarchieklassen zu untergliedern. Es wurden 200 Gemeinden bestimmt, die die staatliche Verwaltung auch in einem größeren Territorium ausüben sollten. Der Auswahlprozess war langwierig und geprägt von regionalen Egoismen. Aus ursprünglich 192 wurden so 205 Gemeinden, die nun als „Gemeinden mit erweitertem Wirkungskreis“ firmierten. Obgleich die tschechische Verwaltungsreform keine klare Linie verfolgte und die Kleingliedrigkeit von Strukturen nicht überwinden konnte, hat diese Lösung dennoch eine gewisse Aufmerksamkeit verdient. Denn sie erscheint angesichts der demografischen Entwicklung als sinnvolle Anbindung von Daseinsvorsorgeangeboten an zentrale Ankerpunkte in der Region.

Bezirke ohne eigene legislative Vollmachten

In der Tschechischen Republik besteht also ein zweistufiges System der regionalen Verwaltung – elementare Selbstverwaltungseinheiten auf der Ebene der Gemeinden und höhere auf der der Bezirke. Allerdings handelt es sich hierbei nicht um eine hierarchische Struktur, da jede Selbstverwaltungseinheit über selbstständige Kompetenzen verfügt, in die eine andere nicht eingreifen kann. Damit wurde das verbundene Modell der öffentlichen Verwaltung gewählt – mit einem eigenen Wirkungskreis aber auch mit der Erfüllung

übertragener Aufgaben. Zum 1. Januar 2003 gab es in der Tschechischen Republik 14 Bezirke und 6.244 Gemeinden. Die Bezirke sind hinsichtlich der Einwohnerzahl 2,5 und hinsichtlich der Fläche sogar viermal kleiner als durchschnittliche Regionen innerhalb der EU. Zum statistischen Monitoring und zu statistischen Analysen wurden gemäß der NUTS-Klassifikation der EU deshalb größere Einheiten gebildet. Auf dieser regionalen Ebene sind jedoch keinerlei exekutive Vollmachten angesiedelt. Diese finden sich bei den Bezirken, wo im regelmäßigen Turnus von vier Jahren eine parlamentarische Vertretung gewählt wird, die wiederum aus ihrer Mitte einen Bezirkshauptmann bestimmt. Das Bezirksamt bildet das exekutive Organ, welches wiederum dem Hauptmann direkt verantwortlich ist. Die Bezirke verwalten ihre Aufgaben selbstständig, sind allerdings verpflichtet, die Ausübung der staatlichen Verwaltung innerhalb ihrer Grenzen zu gewährleisten. Bezirke sind innerhalb ihres selbstständigen Wirkungskreises den Regierungsorganen nicht untergeordnet. Ein Eingreifen seitens des Staates in die Selbstverwaltung ist nur bei Verstoß gegen die Verfassung möglich. Bei übertragenen Aufgaben unterstehen die Bezirke allerdings direkt den zuständigen Ministerien. Im Unterschied zu den Ländern verfügen die Bezirke allerdings über keine eigene Rechtsetzung. Sie finanzieren sich über Anteile aus der Umsatzsteuer, Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer.

GEMEINDEN	
<i>Insgesamt:</i> 6.244 Gemeinden	
<i>Größte Gemeinde:</i> 496 km ² , 1.161.938 Einwohner (Prag)	
<i>Kleinste Gemeinde:</i> 0,42 km ² , 20 Einwohner (Vlkov)	
<i>Durchschnitt:</i> 12,7 km ² , 1.644 Einwohner	
<i>Anteil (%) der Gemeinden in den einzelnen Kategorien je nach Größe:</i>	
bis 1.000 Einwohner	79,56
1.001 bis 5.000 Einwohner	16,21
5.001 bis 10.000 Einwohner	2,14
10.001 bis 50.000 Einwohner	1,74
50.001 bis 100.000 Einwohner	0,27
Über 100.000 Einwohner	0,27

Umfassende Kompetenzen bei den Gemeinden

Die Gemeinden bilden den Grundbaustein der territorialen Selbstverwaltung in Tschechien. Sie verfügen über ein eigenes Vermögen, verwalten ihre Angelegenheiten in Eigenregie, gehen in ihrem Namen Rechtsbeziehungen ein und tragen die sich daraus ergebende Verantwortung. Das Gesetz über die Gemeinden kennt auch die Kategorie Stadt. Darunter wird im juristischen Sinne eine Gemeinde verstanden, die bestimmte Parameter erfüllt und somit ihre internen Verhältnisse durch ein Statut regeln kann. Ähnlich wie auf Bezirksebene werden auch in den Gemeinden Vertretungen gewählt, die aus ihrer Mitte den Bürgermeister bestimmen. Exekutivorgan ist der Rat der Gemeinde. Die Gemeinden verwalten ihre Aufgaben selbstständig.

Zu diesem selbstständigen Wirkungskreis gehören etwa die Befriedigung der Bedürfnisse in den Bereichen Wohnen, Gesundheit, Verkehr, Telekommunikation, Bildung/Erziehung, Kultur und Schutz der öffentlichen Ordnung. In den durch das Gesetz bestimmten Angelegenheiten üben die Organe der Gemeinde auch eine staatliche Verwaltung aus. In diesen Fällen wird von einer Aufgabenwahrnehmung im übertragenen Wirkungskreis gesprochen. Je nach Umfang der übertragenen gemeindlichen Aufgaben lassen sich die Gemeinden in Tschechien in solche mit einfachem und solche mit erweitertem Wirkungskreis aufgliedern. Letztere können auch auf dem Gebiet anderer Gemeinden hoheitliche Aufgaben wahrnehmen. Zur Finanzierung der gemeindlichen Aufgaben erhalten die Gemeinden generell die Einnahmen aus der Grundsteuer, 30 Prozent des Einkommensteueraufkommens natürlicher Personen aus unabhängiger Beschäftigung sowie 1,5 Prozent des Einkommensteueraufkommens natürlicher Personen in abhängiger Beschäftigung. ■

Angemerkt



Insgesamt hat die Tschechische Republik mit ihrer Verwaltungsreform die Anforderungen der Europäischen Union erfüllt. Hier wurde ein Mittelweg zwischen Föderalismus und Zentralstaat gewählt. In Bezug auf die Verwaltungsstruktur wurde eine recht kleingliedrige, in bestimmten Fällen auch widersprüchliche, Lösung gewählt. Der große Wurf ist nicht gelungen, weshalb – ähnlich wie in Deutschland – die Debatte um den optimalen Zuschnitt von Verwaltungsgrenzen und -ebenen weiter heftig geführt wird. Allerdings scheinen die handelnden Personen offener gegenüber einer weiteren Optimierung zu sein, was auch daran liegen könnte, dass die aktuelle Verwaltungstradition noch recht jungen Datums ist. Die heutige Verwaltungsstruktur nahm Anleihen bei ganz unterschiedlichen europäischen Verwaltungsmodellen, was aber weniger bewusst geschah sondern eher das Ergebnis eines umfassenden Kompromisses zwischen den verschiedenen Akteuren und Ebenen darstellt.

Falk Schäfer



www.mvcr.cz