

## Die Auswirkung der Struktur der Staatsverwaltung und der Selbstverwaltung auf die regionale Entwicklung in der Slowakischen Republik

### Einführung

Zu Beginn der 90er Jahre dieses Jahrhunderts sind nacheinander die totalitären kommunistischen Regime in Mittel- und Osteuropa zusammengebrochen.

Als das sowjetische Modell aufhörte verbindlich zu sein, nicht nur in der Form, sondern auch im Inhalt, hat in Mittel- und Osteuropa eine schnelle und differenzierte Entwicklung begonnen. Die Entwicklung führte zu grundsätzlichen Änderungen auch auf dem Gebiet der öffentlichen Verwaltung, inklusive des Stadt-, Regional- und Raumplanungssystems.

### Das System der öffentlichen Verwaltung bis 1990

Das System der Verwaltung in der Sowjetunion und im gesamten Sowjetimperium integrierte die territorialen Selbstverwaltungen und die territorialen Staatsverwaltungen so, daß die Tätigkeit fast aller Ressorts der Staatsverwaltung auf den Stufen Kreis, Bezirk und Gemeinde von der Selbstverwaltung ausgeübt wurde, was in mehreren Aspekten dem britischen System ähnelte.

In der Tschechoslowakei waren es die Nationalausschüsse (Nationalkomitees) mit einem dreistufigen Aufbau (Gemeinde, Bezirk, Kreis). Innerhalb des Nationalausschusses waren die Fachabteilungen der Staatsverwaltung personell und sachlich den Plenen und den Räten der Nationalausschüsse untergeordnet und teilweise auch den spezialisierten Kommissionen der Nationalausschüsse als den gewählten Vertretungsorganen der Selbstverwaltung. Der Leiter eines Fachleistungsorgans wurde durch das Plenum des Nationalausschusses ernannt, und seine Aufgaben wurden durch dieses Plenum festgelegt. Er wurde durch eine Kommission des Nationalausschusses kontrolliert. In diesem System konnte zumindest theoretisch das Plenum anstelle der Abteilung alle Entscheidungen treffen, was ein Beweis für die "horizontale" Unterordnung der Staatsverwaltung unter die Selbstverwaltung war.

Die "vertikalen" Bindungen stellten nur eine methodische, aber weder eine sachliche noch eine personelle Unterordnung der spezialisierten Abteilung unter die entsprechenden Abteilungen der hierarchisch nächsthöheren Stufe dar. Die Entscheidungen wurden in den niedrigeren Stufen der Abteilungen des Nationalausschusses gefällt.

Das ganze System der öffentlichen Verwaltung wirkte nach außen integriert, horizontal konzentriert, demokratisch und vertikal dezentralisiert, bis zu einem solchen Maß, daß Zweifel aufkommen konnten, ob die Fachkompetenz und Einheit der Leistung der Staatsverwaltung auf dem Gebiet des ganzen Staates noch garantiert waren. Doch die Demokratie und die Dezentralisierung des Systems wurden durch die in der Verfassung verankerte "leitende Aufgabe" der Kommunistischen Partei unterdrückt, und so war es eine

undemokratische und zentralisierte Institution. Die politisch und subjektiv motivierten und meistens nur mündlich erteilten Befehle der Parteifunktionäre wurden als selbständige Entscheidungen der Abteilungen, des Rates oder des Plenums des Nationalausschusses dargestellt. Auch die Konzentration des öffentlichen Einkommens in den Händen der Staatsverwaltungsorgane sowie die Verteilung von oben nach unten durch Dotationen und Subventionen und das harte System der Volkswirtschaftsplanung haben gemeinsam dazu beigetragen, daß die Demokratie und die Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung lediglich Illusion blieben.

In der Stadt- und Raumplanung wurden zwei Systeme entwickelt:

- Aus der Tätigkeit der öffentlichen Bauverwaltung auf der Ebene der Städte ist die Raumordnung entstanden, die später zunächst auf die Regionen und ab Mitte der 60er Jahre auch auf den ganzen Staat ausgeweitet wurde.
- Aus der Notwendigkeit heraus, die Raumaspekte im Staatswirtschaftsplan umzusetzen, begann man seit den 60er Jahren neben den eigenen Plänen der Nationalausschüsse auch die Regionalpläne auszuarbeiten, die alle wirtschaftlichen Aktivitäten, die sich auf Kreise, später auch auf Bezirke bezogen, einschlossen. In der gegenseitigen Beziehung hat sich zuerst eine strikte, später eine lockerere Unterordnung der Raumordnung unter den Staatswirtschaftsplan und auch unter den Regionalplan als seinem Bestandteil durchgesetzt. Die Dokumente beider Systeme mußten genehmigt werden: Die Regionalpläne von den Plenen der Nationalausschüsse, die Raumordnungspläne von den Räten der Nationalausschüsse, die Staatsregionalpläne und die Raumordnungspläne der wichtigsten Städte und Regionen von der Regierung.

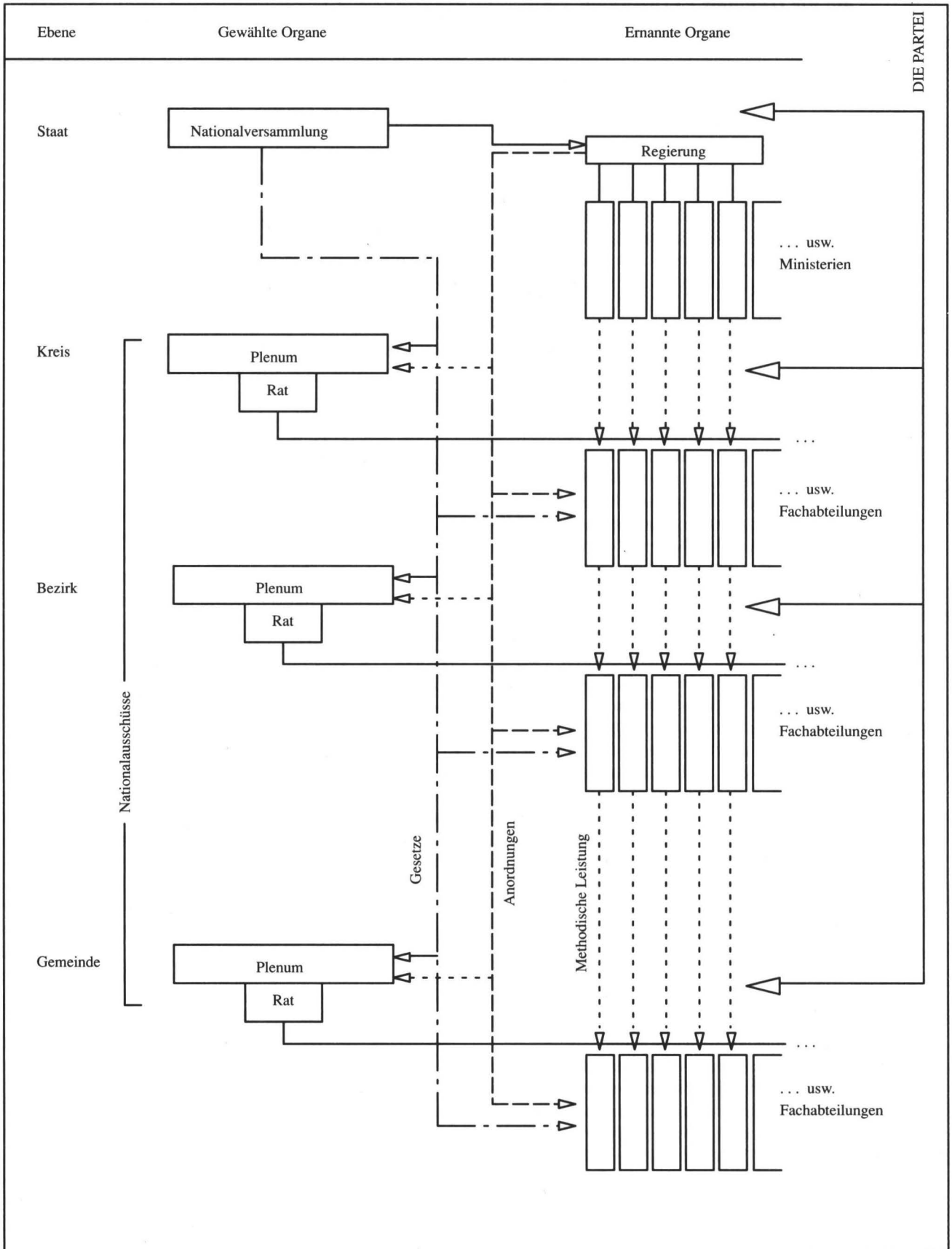
### Die Änderungen von 1990

Nach der "sanften Revolution" wurde das System der Stadt- und Raumplanung und besonders das System der integrierten Selbstverwaltung, die auch die Funktion der Staatsverwaltung enthielt, scharf kritisiert.

Es wurde kritisiert, daß

- die Städte und Gemeinden keine ausreichende Selbständigkeit in bezug auf Entscheidungen und Finanzierung hatten,
- die hochspezialisierten Tätigkeiten der Staatsverwaltung horizontal konzentriert und nichtfachlichen, gewählten Organen untergeordnet waren,
- in dem dreistufigen System der öffentlichen Verwaltung die Kreisnationalausschüsse ein überflüssiges Glied der Verwaltung waren,
- der Umweltschutz nicht berücksichtigt wurde und daß
- die Planung der Stadt-, Regional- und Raumentwicklung auf einem direktiven zentralistischen Modell gegründet war.

Übersicht 1:  
Struktur der Verwaltung in den CSFR bis 1990



Aufgrund dieser Kritik entstanden im Jahre 1990 drei neue Zentralorgane, die sich mit den verschiedenen Aspekten der Umwelt befaßten: das Förderalkomitee für Umwelt, das Ministerium für Umwelt der Tschechischen Republik und das Slowakische Komitee für Umwelt, das später in Ministerium für Umwelt der Slowakischen Republik umbenannt wurde. Diese Zentralorgane waren zuständig für den Umweltschutz und zugleich auch für die Raumordnung und die Bauverwaltung, die zu dieser Zeit schon wirksame legislative und methodische Mittel hatten. Die Staatskommission sowie die Tschechische und die Slowakische Kommission für Wirtschaftsplanung wurden ersetzt durch das Förderministerium für strategische Planung, das Ministerium für Wirtschaftsstrategie und Entwicklung der CR und die Kommission der Regierung der SR für Wirtschaftsstrategie.

Die bedeutendsten Änderungen in der öffentlichen Verwaltung traten am 1.1.1991 in Kraft. Im Rahmen der Gemeindegeldverwaltung wurde die Unterordnung der Städte und Gemeinden unter die Bezirks- und Kreisorgane aufgehoben. Ihre Trennung von den Aufgaben der Staatsverwaltung ersetzte die bisherige Konzeption der vereinigten öffentlichen Verwaltung, die dem britischen System ähnelte, durch eine Konzeption der konsequenten Trennung der Staatsverwaltung von den Selbstverwaltungen nach französischem Muster.

Zugleich wurde unter dem Gesichtspunkt der Fachkenntnisse die Staatsverwaltung auf weiten Gebieten entzerrt. Dies geschah auf der Grundlage der neuen Gesetze der Slowakischen und Tschechischen Parlamente, die die Gemeinden und die Organisation der Staatsverwaltung betrafen. Diese Gesetze sind aber in der CR und der SR verschieden.

#### In der Slowakischen Republik

- gibt es keine Selbstverwaltungsorgane auf der Stufe der Kreise und Bezirke,
- sind die Selbstverwaltungen der Städte und Gemeinden formal direkt der Regierung unterstellt und verfügen nur in wenigen Bereichen über Entscheidungsbefugnisse,
- wurde die Staatsverwaltung von den Selbstverwaltungen getrennt. Sie ist von diesen unabhängig und völlig von einigen Ministerien geleitet, ebenso wie auch der Leiter des Bezirksamtes von dem zuständigen Minister, der Leiter des Distriktsamtes von dem Leiter des Bezirksamtes ernannt wird.
- sind Bezirksämter (38) und Distriktsämter (121) der Staatsverwaltung eingerichtet worden,
- ist die Staatsverwaltung in großem Maße entzerrt worden, so daß neben den allgemeinen Ämtern, die dem Innenministerium unterstellt sind, viele Fachämter entstanden sind, z.B. das Steueramt, das Arbeits- und Sozialamt, Ämter für Gesundheitswesen, Unterrichtswesen, Umwelt usw., die von den zuständigen Ministerien verwaltet werden,

- haben die Ämter verschiedener Sparten verschiedene Organisationssysteme. Die höhere Stufe ist teilweise auf der Ebene der Bezirke, in manchen Ressorts aber auch auf der Ebene der vorherigen Kreise (4) oder der Kreise von vor 1960 (7) angesiedelt. Die Grundstufe befindet sich teilweise auf der Ebene der Bezirke (38), teilweise gibt es aber nur ein einstufiges System.
- sind die einzelnen Systeme (z.B. Steueramt, Arbeitsamt, Umweltschutz, Gesundheitswesen usw.) der Staatsverwaltung unabhängig voneinander, verbunden nur durch die Regierung.

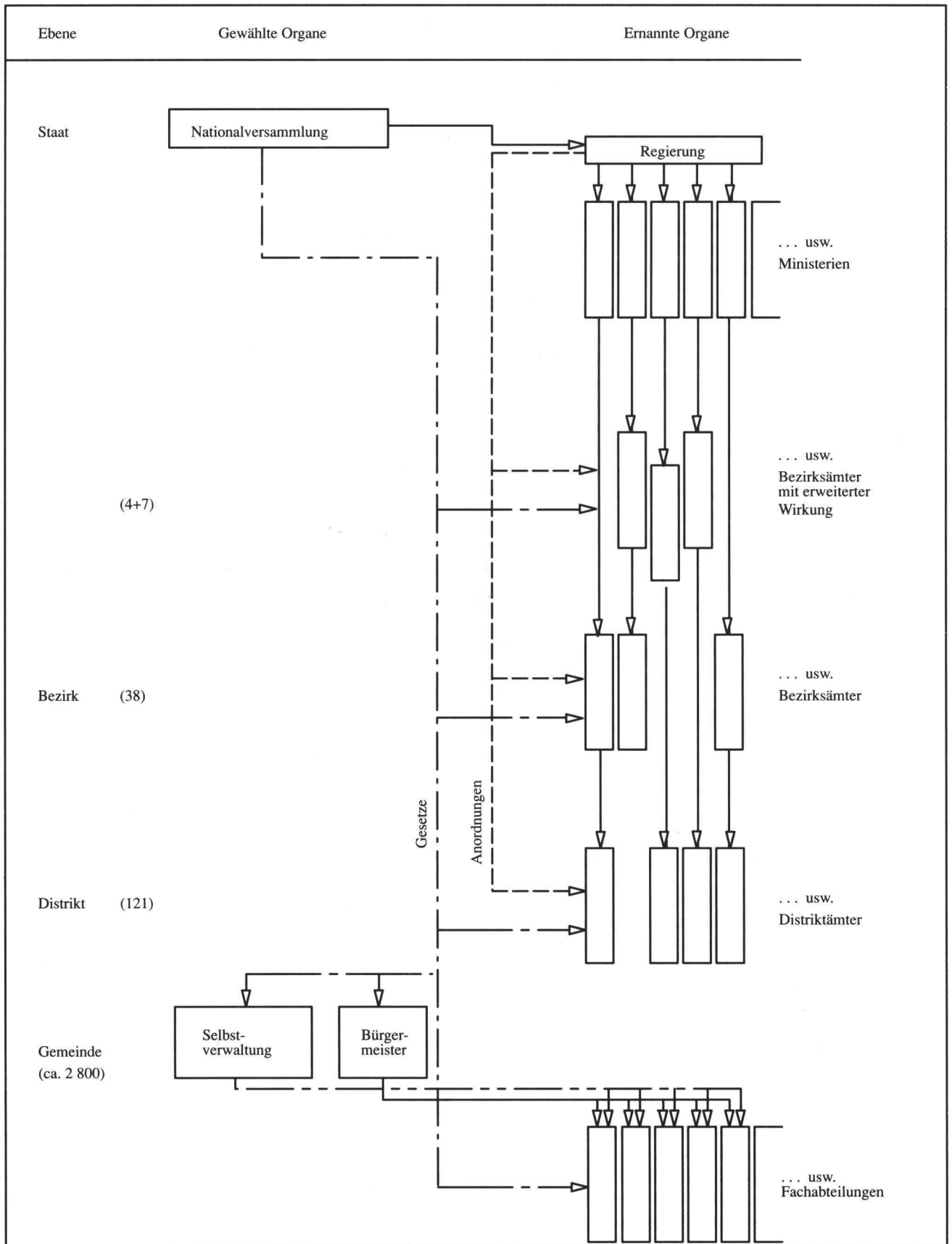
Die Raumordnung im jetzigen System der öffentlichen Verwaltung ist so geordnet, daß

- die Selbstverwaltungen der Städte und Gemeinden für die Ausarbeitung und Genehmigung der Unterlagen und die Dokumentation der Raumordnung für die Siedlungen und deren Zonen zuständig sind. In geringerem Maße fällt auch die Bauverwaltung für kleinere Gebäude und die Instandhaltung der öffentlichen Gebäude in ihre Zuständigkeit.
- Die Distriktsämter für Umwelt wirken als Organe auf der ersten Stufe der Raumordnung und als Staatsverwaltung für fast alle Bauten.
- Die Bezirksämter für Umwelt (38) wirken als Berufungsinstanz und Verwaltungsorgane der Raumordnung und der Bauverwaltung und sind zuständig für die Ausarbeitung fast aller Unterlagen und die Dokumentation der Raumordnung für die Regionen.
- Die Bezirksämter für Umwelt sind Gründer der Bezirksämter für Raumentwicklung und Architektur.
- Die Aufgaben des Zentralorgans für Raumordnung (Ministerium für Umwelt) sind vorwiegend legislativ und methodisch und werden durch das Kabinett für Raumordnung (3 Mitarbeiter) erfüllt, das ein Teil der Abteilung der Staatsbauverwaltung ist, eingesetzt in der Sektion des Natur- und Landschaftsschutzes des Ministeriums für Umwelt der SR. Dieses Kabinett organisiert auch die Ausarbeitung der Unterlagen und der Dokumentation der Raumordnung für die ganze Republik wie auch für die wichtigsten Regionen. Das Ministerium ist Organisator des Slowakischen Büros für Raumordnung und Architektur, dem Gründer des Staatsunternehmens URBION – Staatsinstitut für Urbanismus und Raumordnung.
- Die Unterlagen und die Dokumentation der Raumordnungspläne der Regionen und der Slowakei werden von der Regierung genehmigt.

Im Bereich der Raumordnung findet eine langsame Verschiebung von den direktiven auf regulative Methoden statt, auf die Teilnahme der Öffentlichkeit und auf die Vereinfachung des Prozesses und der Dokumentation.

Die Regionalpolitik und die Regionalentwicklung werden nach der gegenwärtigen Organisationsstruktur durchgeführt durch:

Übersicht 2:  
Struktur der Verwaltung in Slowakei seit 1990



- die Abteilungen für Regionalpolitik der Bezirksämter der allgemeinen Staatsverwaltung
- und die Regierungsagentur der SR für Regionalpolitik, die dem Regierungsamt der SR angehört. Sie hat die Pflicht, die Bezirksabteilungen für Regionalentwicklung methodisch zu verwalten und Instrumente für die Regionalpolitik auszuarbeiten.

#### *Die Probleme des jetzigen Systems*

Die zweijährigen Erfahrungen haben gezeigt, daß es nicht gelungen ist, die Forderungen der Selbstverwaltungen, besonders der Städte, nach Entscheidungsfreiheit zu befriedigen, obgleich der Umfang ihrer Befugnisse erweitert worden ist. Die Selbstverwaltungen sind unabhängig in ihrer Finanzpolitik, aber ihre eigenen Finanzmittel sind weiterhin ungenügend, so daß sie auf die staatlichen Zuweisungen angewiesen sind. Diese sind einerseits sehr beschränkt und andererseits unregelmäßig, so daß sie keine Grundlage für eine langfristige Planung bieten können.

Die Abschaffung der Kreisämter hat zwar die Staatsverwaltung vereinfacht, aber die Zahl der direkt verwalteten Bezirke (38) scheint zu groß zu sein. Hinzu kommt erschwerend, daß die Verwaltung ihren Sitz in Bratislava hat, weit entfernt von der Mittel- und Ostslowakei.

Durch die Abschaffung der Selbstverwaltung auf der mittleren Ebene sind die Städte und Gemeinden theoretisch direkt den Zentralorganen unterstellt. In Wirklichkeit sind sie jedoch von den Bezirks- und Distriktsorganen der Staatsverwaltung abhängig, die keinem gewählten Organ verantwortlich sind.

Die Aufteilung der Staatsverwaltung in viele, voneinander unabhängige Organe hat zwar die Voraussetzungen für das Niveau der Entscheidungen durch Fachkenntnisse verbessert, hat aber wegen der ungenügenden Koordinierung ihrer Tätigkeiten die Lösung der akuten Probleme verkompliziert und verlangsamt. Eine weitere negative Folge dieses Zustandes ist eine Doppelbesetzung von Kompetenzen und ein Anwachsen des bürokratischen Apparats.

Ebenso ist es auch im Falle der Raumordnung. Dazu kommt noch, daß bei der Sorge um die Umwelt nur der Umweltschutz betont wird, obwohl auch die Gestaltung der Umwelt zu den vorrangigen Aufgaben des Ministeriums zählt. Diese rechtlich verankerte Priorität wird aber in der

Struktur und auch in den Aktivitäten des Ministeriums nicht umgesetzt. Oft kommt es zu einer Uminterpretation des Begriffs "Umweltbildung", so daß man darunter nur ein Beheben der Defekte versteht, und nicht ein aktives Gestalten, obgleich Raumordnung immer eine Gestaltung der Umwelt bedeutete, den Umweltschutz inbegriffen.

#### *Die gegenwärtigen Tendenzen*

Man kann davon ausgehen, daß im Laufe des nächsten Jahres der größte Teil der Fachämter in den allgemeinen Ämtern der Staatsverwaltung aufgehen wird. Vielleicht bleiben die Steuerämter, möglicherweise auch die Ämter für Umwelt selbständig, von den letzteren werden aber die Organe der Raumordnung und Raumentwicklung und auch der Bauverwaltung in die allgemeine Staatsverwaltung übertragen werden.

Übrigens sind in der Tschechischen Republik schon jetzt nicht nur die Raumordnung und die Bauverwaltung, sondern auch der Umweltschutz in die allgemeine Staatsverwaltung eingegliedert, so daß in der CR keine selbständigen Ämter für Umwelt gebildet wurden. Man muß auch beachten, daß nach den Wahlen im Jahre 1992 die Raumordnung und die Bauverwaltung aus dem Ministerium der CR für Umwelt ausgegliedert und dem Wirtschaftsministerium zugeordnet wurden.

Auch die Schaffung der Regierungsagentur für Regionalpolitik beim Regierungsamt der SR wirft Fragen auf über den jetzigen Stand und über die Eingliederung der Raumentwicklung auf der Ebene der Zentralorgane.

Es ist fast sicher, daß im Jahre 1993 oder 1994 eine neue administrative Gliederung der SR geschaffen werden wird und daß dann auch gewählte Vertretungsorgane der Selbstverwaltung auf einer oder mehreren Mittelebenen entstehen werden. Bisher hat man sich noch auf keine neue administrative Gliederung festgelegt und auch nicht darauf, ob es eine gleiche Struktur für die Selbstverwaltungen und für die Staatsverwaltung auf verschiedenen Ebenen geben wird.

*Ing. arch. Viliam Volko  
Direktor von URBION  
Hanulova 9/A  
SR – 84440 Bratislava*