



Emma-Katharina David

Regionalisierungsdebatten in Rumänien

Historischer Rückblick und aktuelle Gesetzentwürfe zur Territorialverwaltung

Die Entwicklungsregionen in Rumänien sind als Ergebnis eines PHARE Projektes 1997 entstanden. Diese sollten im Zuge des Beitrittes Rumäniens in die Europäische Union eine bessere statistische Datenerhebung und spätere Koordination der EU-Gelder ermöglichen. Anfangs als Testregionen konzipiert, sind diese nach zwanzig Jahren nicht weiterentwickelt oder geändert worden, obwohl die Idee einer regionalen Ebene mit entsprechenden Befugnissen heute allgemein akzeptiert wird. Die folgende Arbeit präsentiert nach einem historischen Rückblick auf die Territorialverwaltung Rumäniens die heutige gesetzliche Lage, um in einem nächsten Kapitel die verschiedenen Umstrukturierungspläne der Wissenschaftler und Politiker darzustellen. Danach sei der größte Mangel an dem ganzen Projekt immer noch das Defizit seitens der Zentralregierung, die Dezentralisierung nicht genügend oder nicht optimal durchgeführt zu haben, woraus sich eine ineffektive regionale Zusammenarbeit ableitet. Solange die zentrale Ebene die Befugnisse der lokalen Ebene nicht optimal und im Sinne der geforderten Subsidiarität gestaltet, werden auch die Entwicklungsregionen weiterhin starke wirtschaftliche Unterschiede aufweisen.

1 Einleitung

In den 1990er Jahre hat Rumänien neben den Verhandlungen und Umstrukturierungen für den Beitritt zur Europäischen Union (EU) auch die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (1985, 1998) des Europarats ratifiziert und in Zusammenarbeit mit rumänischen Experten eine Grüne Charta im Rahmen des PHARE Projektes erarbeitet (Sandu 1997). Die Grüne Charta enthielt Empfehlungen zur Bestimmung der Entwicklungsregionen (rum. regiuni dezvoltare), aber auch im Allgemeinen zur administrativen Einteilung Rumäniens. Diese sollten dazu dienen, die europäischen Fonds nach dem Beitritt leichter zu erhalten und effektiver zu verteilen. Die Empfehlungen haben sich in den späteren Gesetzen zur Bildung von acht Entwicklungsregionen niedergeschlagen.

Rumänien ist heute verwaltungsmäßig in 41 Kreise (județ) plus die Hauptstadt Bukarest, so wie auf kommunaler Ebene in Munizipien (Großstädte), Städte und Kommunen eingeteilt (Artikel 3 Absatz 3 und Artikel 120 der rumänischen Verfassung). Die acht Regionen, die dem NUTS-2 Niveau auf europäischer Ebene entsprechen (vgl.

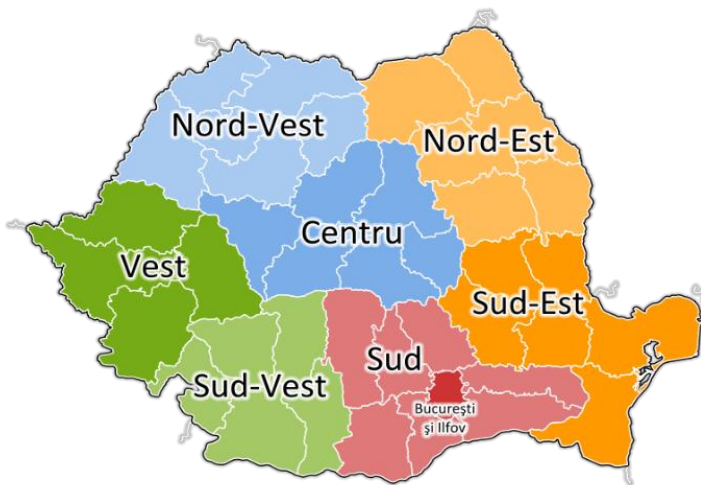
Abbildung 1), haben jedoch keine administrativen Befugnisse im Sinne einer Rechtspersönlichkeit. Sie werden lediglich für die Koordinierung der regionalen Entwicklungsprojekte eingesetzt. Die Kreis- und Lokalebene haben hingegen im Rahmen des Dezentralisierungsprozesses und der vorgesehenen Gesetze die Befugnisse, administrativ tätig zu werden. Der Zuschnitt der Entwicklungsregionen ist daher nur eine freie Kooperation zwischen den Kreisen und widerspiegelt in den meisten Fällen keine historisch gewachsene Verflechtung (vgl. Abbildung 3).

Die Prinzipien der kommunalen Selbstverwaltung, d.h. der Dezentralisierung und lokalen bzw. regionalen Verteilung der öffentlichen Dienstleistungen sind in der Verfassung verankert. Daneben wird auch das Recht der Minderheiten hervorgehoben, ihre Muttersprache in Gebieten zu benutzen, wo sie stark vertreten sind (Art. 120 rumänische Verfassung). Die Kriterien, nach denen die acht Regionen entstanden sind, werden oft kritisiert, am stärksten von Vertretern der ungarischen Minderheit. Hauptsächlich wird dabei die Tatsache bemängelt, dass die Regionen gar keine Rücksicht auf die historischen Besonderheiten nahmen, weil Kreise aus einem histori-

2020 May 23

Emma-Katharina David promoviert im Fach Politikwissenschaft an der Otto-von-Guericke Universität Magdeburg mit einem Begabtenstipendium der Hanns-Seidel-Stiftung aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung über die Politik der Mehrsprachigkeit in der EU.

Abbildung 1:
Die acht Entwicklungsregionen in Rumänien



Quelle: [Wikimedia](#), 13.4.2009, România. regiuni dezvoltare [Rumänien. Entwicklungsregionen]

schen Gebiet mit Kreisen aus anderen zusammengestellt worden seien.

Im Folgenden wird die administrative Gliederung Rumäniens im Detail diskutiert. An erster Stelle steht die Verwaltungsstruktur in ihrer geschichtlichen Entwicklung. Anschließend werden die heutigen gesetzlichen Rahmenbedingungen dargestellt, um danach die Kritik verschiedener Vertreter und ihre Reorganisierungsvorschläge zu erläutern. Abschließend wird erörtert, inwieweit diese kritischen Stimmen politisch legitimiert sind, und wie die regionale Ebene mehr Kompetenzen bekommen könnte.

2 Historischer Rückblick auf die Verwaltung in Rumänien

Die politische Kultur in Rumänien wurde jahrhundertlang sowohl von westlichen als auch von östlichen Kulturen geprägt. Rumänien setzt sich aus drei großen historischen Gebieten zusammen: der Walachei im Süden, der Moldau im Osten und Siebenbürgen im Westen. Alle dieser Regionen haben verschiedene geschichtliche und politische Erfahrungen gemacht. Die Walachei hatte sich unter dem Einfluss des Osmanischen Reichs und der Balkanländer entwickelt. Die Moldau wiederum grenzte an Russland und hatte Beziehungen zu Polen. Siebenbürgen gehörte bis 1918 zu Österreich-Ungarn, war mehrheitlich rumänisch geprägt, aber von einer bedeutenden ungarischen und teilweise auch einer deutschen Gemeinschaft beeinflusst. Somit entwickelten

sich diese Gebiete unter türkisch-osmanischen, russischen bis hin zu französischen und ungarischen Einflüssen ([Boia 2006: 14](#)).

Diese Einflüsse wirkten auch nach der Vereinigung Rumäniens im Jahre 1918 fort. Während die Fürstentümer Walachei und Moldau zu Beginn der Moderne unter dem Osmanischen Reich begrenzte Selbstverwaltungsrechte hatten, stand Siebenbürgen immer unter westlichem Einfluss. Diese politische Kultur widerspiegelte sich auch in der religiösen Vielfalt, die auf diesem Gebiet aufeinandertraf. Hinzu kommt die Tatsache, dass die verschiedenen Sprachgruppen und ethnischen Minderheiten, die auf dem Territorium des heutigen Rumäniens leben und gelebt haben, auch dazu beitrugen, dass nach der Vereinigung eine gewisse Angst vor Sezessionsbestrebungen aufkam. Um die Kohäsion unter der rumänischen Bevölkerung zu stärken und die Nationswerdung zu fördern, entstand in Rumänien eine starke Zentralverwaltung ([Boia 2006: 15 ff.](#)). Besonders rasant vollzog sich dieser Prozess der Rumänisierung im Kommunismus. Nach und nach verschwanden die regionalen Unterschiede, sodass es heute mehrheitlich eine rumänischsprachige Bevölkerung gibt (ca. 85,4%), mit der ungarischen Gemeinschaft (ca. 6,3%) und den Roma (ca. 1,2%) als größte nationale Minderheiten. ([Institutul Național de Statistică 2011](#)).

Das Modell des Königreichs Rumänien in der Zwischenkriegszeit basierte auf der Einteilung in Kreise (*judet*). Diese Art von Verwaltung gibt es noch heute. Dadurch wird sichtbar, dass dieser Begriff eine geschichtliche Rolle im System Rumäniens spielt (der erste schriftliche Nachweis eines Kreises wurde 1392 gefunden). Während die Gesetze zur Territorialreform erlassen wurden (1918-1925), gab es in Rumänien vier administrative Regelungen zu Kreisen: die des alten Rumäniens (Walachei und die Moldau); die Regelung in Siebenbürgen, die Bessarabiens und die der Bukowina (vgl. Abbildung 2). Diese Regelungen hatten zur Folge, dass die Größe der Kreise zueinander und der Sitz der Landeskreishauptstädte nicht mit dem neuen Territorium kompatibel waren. Die Überführung der 76 Kreise in 71 neue, haben jedoch die Lage nicht verbessert. Es wurden neue Strukturen mit regionalem Charakter hinzugefügt, sogenannte Ministerialdirektionen (*directorate ministeriale*). Diese haben jedoch die Kreise nicht ersetzt, vielmehr sind verschiedene Kreise in einer Direktion zusammengefasst worden. Im Ergebnis waren sieben Regionen entstanden, die den ersten Versuch zur Demokratisierung und administrativen Dezentralisierung darstellen. Trotz der teilweisen Berück-

sichtigung der historischen Gebiete und damaligen Interdependenzen, war dieses Modell kurzlebig und die gebildeten Regionen wurden wegen Sezessionsängsten aufgelöst. Die letzte Reform vor dem Zweiten Weltkrieg im Jahre 1938 führte ein weiteres Regionalmodell ein (rum. *ținut*). Danach wurden die Regionen nicht nach historischen Vorbildern zugeschnitten, sondern neue Entitäten nach geographischen und ökonomischen Kriterien geschaffen ([Săgeată 2013: 8](#)). Diese neuen Regionen übernahmen von den Kreisen den Status der Rechtspersönlichkeit und damit auch die Verwaltungsbefugnisse. Erst in den 1940er Jahre haben die Kreise ihren Status als Rechtspersönlichkeit zurückbekommen.

Infolge des Zweiten Weltkriegs hat Rumänien Bessarabien, die Nordbukowina und Süd-Dobrukscha verloren. Diese Entwicklungen und der Regimewechsel nach dem Krieg brachten eine neue Verwaltungseinteilung mit sich ([Săgeată 2013: 3 ff.](#)). Während des Kommunismus in den 1950er Jahre gab es zuerst eine Verwaltung nach dem russischen Modell mit Regionen und Bezirken. Der nationale Einheitsstaat akzeptierte auch eine „Autonome Ungarische Region“ (rum. *Regiunea Autonomă Maghiară*) in dem mehrheitlich ungarisch geprägten Gebiet im Zentrum Rumäniens. Dieses Verwaltungsmodell wurde nach mehreren Veränderungen schließlich 1968 aufgegeben und stattdessen zum Landkreismodell (39, später 40 Kreise und das Munizipium Bukarest) zurückgegriffen ([IICCMER 2015](#)).

Nach der Wende im Jahre 1989 blieb die administrative Struktur erhalten, nur ein neuer Kreis wurde ihr hinzugefügt, und zwar der Kreis Ilfov, der bis dahin zu Bukarest gehörte. Zu dieser Verwaltungsstruktur kamen dann 1998 die acht Entwicklungsregionen hinzu. Diese stellen keine administrativen Einheiten dar und haben auch keine regionale Exekutive und Legislative. Sie dienen zur Unterstützung der regionalen Entwicklung und zur statistischen Erfassung innerhalb der Europäischen Union. ([Săgeată 2013: 17 f.](#))

Die acht Entwicklungsregionen sind laut der [Grünen Charta vom 1997](#) aufgrund folgender Kriterien entstanden: die zu große Anzahl der Kreise (42 inkl. der Hauptstadt Bukarest), würde eine gerechte und schnelle Verteilung der Ressourcen erschweren. Deshalb wurde ein Konzept verfolgt, wonach eine Zusammenlegung von benachbarten Kreisen bevorzugt wurde, die komplementäre Entwicklungsprofile haben. Die Überlagerung der Entwicklungsregionen mit den Verwaltungsgrenzen würde den Vorteil haben, dass man die Entwicklung der Regionalpolitik gut nachverfolgen könnte ([Carta Verde 1997: 30 ff.](#)). Die Vernach-

Abbildung 2:
Die Verwaltungsstruktur Rumäniens 1930



Quelle: [Wikimedia](#), 17.4.2007, Greater Romania 1930

lässigung kultureller und historischer Bezüge bei der Erstellung der Entwicklungsregionen und die Befürwortung der Dezentralisierung und Autonomieforderungen sind Punkte, die bis heute in den Diskussionen um eine Neuordnung der rumänischen Territorialstruktur im Mittelpunkt stehen.

3 Die Dezentralisierung in Rumänien: Gesetzlicher Rahmen

Der gesetzliche Rahmen für die administrative Verwaltung und die Dezentralisierung in Rumänien stützen sich derzeit neben der [Verfassung](#) auf das [Gesetz 273/2006](#) über die öffentlichen Finanzen auf lokaler Ebene, die Allgemeinen Strategie zur Dezentralisierung ([Regierungsentscheidung 2017](#)) und den Verwaltungscode durch die [Notverordnung](#) Nr. 57 vom 3.7.2019. Der Verwaltungscode regelt vor allem die Beziehungen der beiden administrativen Ebenen in Rumänien: der zentralen und der kommunalen öffentlichen Verwaltung. Unter der zentralen Verwaltung werden die Regierung, Ministerien u.a. verstanden (Artikel 2 [Notverordnung](#)), während mit der kommunalen Verwaltung die Bürgermeister, Gemeinde- und Landkreisträte gemeint sind (Artikel 3 [Notverordnung](#)). Man kann auch hieran den Status der Entwicklungsregionen ablesen, diese werden nicht als Zwischenebene der öffentlichen Verwaltung betrachtet. Diese Tatsache wird in Artikel 95 der [Notverordnung](#) sichtbar, wo die administrativen territorialen Einheiten aufgelistet werden, für die die Verordnung eine Rolle spielt: Städte, Kommunen und Kreise.

Die Zentralverwaltung ist u.a. dafür zuständig, die Einhaltung der Standards für eine gute Ver-

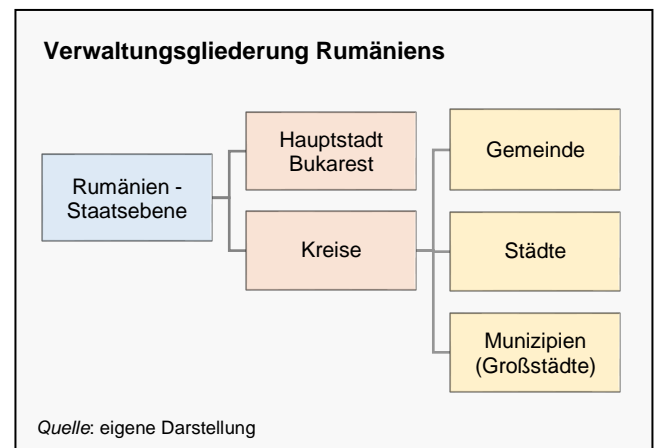
waltung zu gewährleisten (Artikel 25 Notverordnung). Sie hat die Ministerien sowie den Präfekten vor Ort hinsichtlich der Umsetzung der erlassenen administrativen Dokumente zu kontrollieren (Artikel 26 Notverordnung). Die Lokalverwaltung funktioniert auf der Basis der Notverordnung und der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Zu den Prinzipien, die für die Notverordnung von zentraler Bedeutung sind, gehört u.a. das Prinzip der Dezentralisierung und der kommunalen Selbstverwaltung (Artikel 75 Notverordnung). Für die Dezentralisierung notwendige Prinzipien sind die Subsidiarität und die Gewährleistung angemessener Ressourcen, um die übertragene Kompetenzen ausüben zu können (Artikel 75 Notverordnung). Des Weiteren wird die kommunale Selbstverwaltung genannt, die aber nur eine administrative Bedeutung hat (Artikel 84 Notverordnung). Im Rahmen des Gesetzes und der übertragenen Kompetenzen kann die kommunale Ebene Initiativen ergreifen, um die Entwicklung zu fördern. Dies wird dadurch ermöglicht, dass zwei oder mehreren Kommunen, Städten oder Kreisen auf lokaler Ebene erlaubt ist, gemeinsame Kommunalverbände zu bilden (Artikel 89 Notverordnung). Der Gebrauch von Minderheitensprachen wird in den Gebieten gewährleistet, wo nach der letzten Volkszählung ihr Bevölkerungsanteil 20 Prozent oder höher liegt (Volkszählung 2011). Darüber hinaus kann die Kommunalverwaltung den Gebrauch auch dann gewährleisten, wenn die 20% Hürde nicht erreicht wurde (Artikel 94 Notverordnung).

Die Allgemeine Strategie zur Dezentralisierung aus dem Jahre 2006 möchte die Kompetenzen in jenen Politikbereichen stärken, in denen die lokale Ebene selbständig agieren kann. Sie basiert auf den beiden Gesetzen zur administrativen und fiskalischen Dezentralisierung (Rahmengesetz zur Dezentralisierung Nr. 195/2006 und auf dem Gesetz 273/2006 zu den öffentlichen lokalen Finanzen). Diese Neuausrichtung der Reformen entwickelte sich seit den 1990er Jahre im Prozess der Dezentralisierung Rumäniens. Die Bereiche, in denen die kommunale Ebene, d.h. also die in der Verfassung genannten territorial-administrativen Einheiten, neue Kompetenzen bekommen sollen, sind: die Landwirtschaft, Kultur, Umwelt, Tourismus, Gesundheit, Bildung im Bereich außerschulische Aktivitäten und Jugend und Sport (Artikel 2.3.1 der Strategie). Diese Strategie stellt einen Prozess dar, der durch eine Testphase eingeleitet wird. Darin muss die gesamte Regierung Analysen zur Kompetenzverlagerung anfertigen und die gesamte Entwicklung im Auge behalten (vgl. Kapitel 3 der Strategie).

Je nach Ressort wurde der Dezentralisierungsprozess über die Jahre hinweg mit unterschiedlichen Instrumenten in Angriff genommen. So z.B. begann er im Kulturbereich schon 1996 durch die Übertragung von Kompetenzen von den öffentlichen Kulturinstitutionen auf die Kreisebene und die Kommunen. So können erstere heute über die Landkreisbibliotheken, Museen wie auch Volkshochschulen und letztere über Gemeindezentren, Bibliotheken und Museen selbstständig entscheiden (Artikel 4.2. der Strategie). Weil die Landkreise und Kommunen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips als erste über die Erhaltung des kulturellen Erbes entscheiden dürfen, sollen die Kreise die dafür nötigen Kompetenzen zur Umsetzung der nationalen Politiken und Vorschriften im Kulturbereich bekommen. Entsprechende Maßnahmen wurden im Bildungsbereich schon ab 1995 ergriffen und Kompetenzen im Bereich der voruniversitären Bildung abgetreten. Diese Strategie setzt also einen Schwerpunkt auf die außerschulischen Aktivitäten und ihre Dezentralisierung. Sie zielt darüber hinaus auf eine weitere Dezentralisierung und damit verbundene Maßnahmen für die im Artikel 2.3.1 genannten Politikbereiche. Die kommunalen Haushalte, die für die Ausübung der übertragenen Kompetenzen notwendig sind, regelt Artikel 5 Absatz 1 des Gesetzes 273/2006. Danach bestehen sie aus Einnahmen wie Steuern, Gebühren, andere Beiträge sowie aus Beiträgen und Subventionen aus dem Staatshaushalt oder aus EU-Beiträgen.

Die Dezentralisierung scheint gesetzlich auf einem guten Wege zu sein. Tatsächlich aber hat die kommunale Ebene eine Reihe von Kritikpunkten gegenüber der zentralstaatlichen Ebene vorgebracht. Dazu gehört z.B., dass die Dezentralisierung nicht mit den notwendigen finanziellen

Abbildung 3:



Ressourcen unterstützt wird. Zudem werden von der Zentralregierung EU Gelder ausgehandelt, obwohl diese keine Kenntnisse darüber hat, was auf lokaler Ebene und in den Organen der Entwicklungsregionen als notwendig empfunden wird (Kremm 2018).

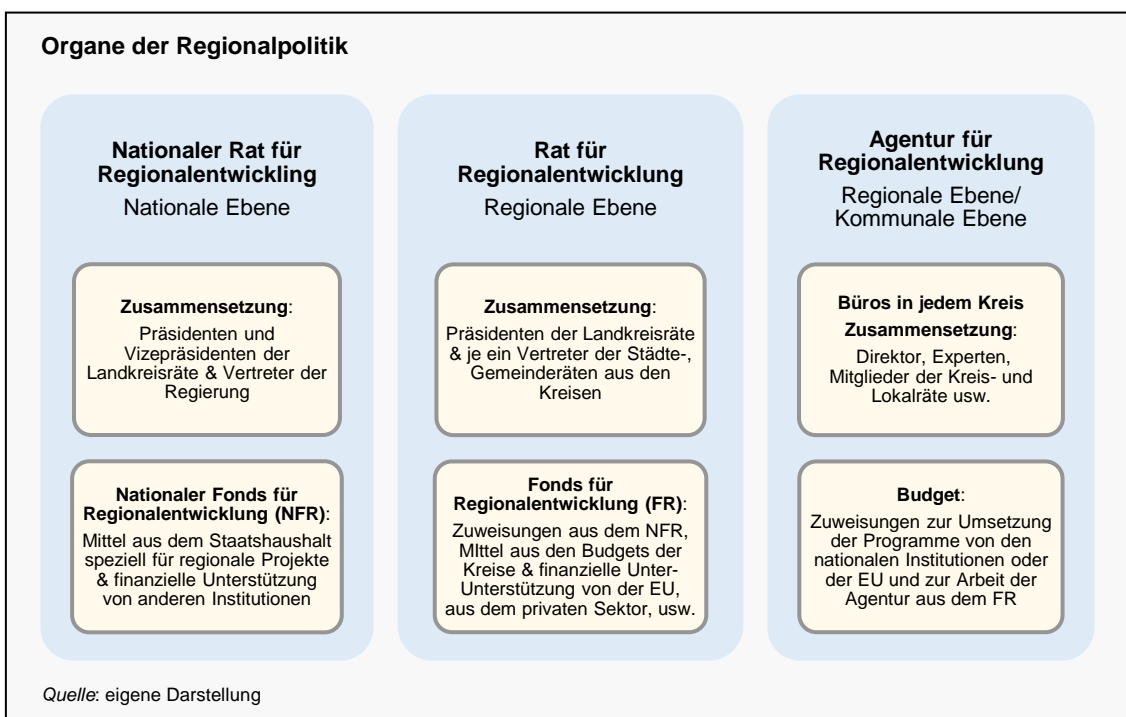
4 Die Entwicklungsregionen in Rumänien

Die Zusammensetzung der acht Regionen, die keine anerkannte Verwaltungseinheiten sind, ist das Ergebnis einer freiwilligen Partnerschaft zwischen den Kreisen und Kommunen, die zur besseren wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion Rumäniens innerhalb der EU führen soll. Die Regionen haben dabei eine zusätzliche Unterstützung zur Regionalentwicklung zu leisten. Die wichtigsten Politikbereiche zur wirtschaftlichen Entwicklung sind: Gesundheit, Kultur, Bildung, ländliche Entwicklung, Infrastruktur, Arbeitsmarkt usw. Im Rahmen der regionalen Zusammenarbeit können sich die Kreise und / oder Gemeinden aus verschiedenen Regionen zusammenschließen, um ihre gemeinsamen Interessen wirksamer zu formulieren (Artikel 6 Abs. 3 Gesetz 315/2004). Zur Gestaltung der Regionalpolitik wurden auf jeder Ebene (nationale, regionale und kommunale) Gremien eingerichtet. Jede Region hat einen *Rat für Regionalentwicklung* (Artikel 7 Gesetz 315/2004, ohne Rechtspersönlichkeit). Der Rat setzt

sich aus den Präsidenten der Landkreisträte und je einem Vertreter aus den Stadt- bzw. Gemeinderäten aus jedem Kreis der Region zusammen (vgl. Abbildung 4). Der Rat genehmigt u.a. die Projekte, die auf regionaler Ebene von den Agenturen ausgewählt wurden, und bestimmt die Aufgaben und den Status der Agenturen. In Kooperation mit dem Nationalen Rat erarbeitet er den nationalen Entwicklungsplan. Er überwacht die aus dem Nationalen Fonds für Regionalentwicklung (NFR) zugewiesenen Gelder, die in ihren eigenen Fonds für Regionalentwicklung (FR) fließen. Diese eigenen regionalen Finanzmittel können aufgestockt werden durch Finanzhilfen aus der EU oder durch private Unternehmen (Artikel 7 Abs. 2 Gesetz 315/2004).

Jede Region hat eine *Agentur für Regionalentwicklung* mit Büros in allen Kreisen der Region. Die Agentur erarbeitet die „Strategie, den Plan und die Programme für die regionale Entwicklung sowie die Verwaltungspläne der Mittel“ und gewährleistet die technische und finanzielle Verwaltung des Fonds. Die Agentur ist auch verantwortlich gegenüber dem Rat für die korrekte Verwendung der Ressourcen und schickt nicht zuletzt die ausgewählten regionalen Projekte zur Genehmigung an den Rat (Artikel 9 Gesetz 315/2004, mit Rechtspersönlichkeit als Nichtregierungsorganisation, vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4:



Auf nationaler Ebene wiederum gibt es einen *Nationalen Rat für Regionalentwicklung* mit zentralen Entscheidungskompetenzen zur Ausarbeitung und Umsetzung der Ziele der Regionalpolitik und die Gestaltung in Kooperation mit den Räten des mehrjährigen nationalen Planes für Regionalentwicklung. Er setzt sich aus den Präsidenten und Vizepräsidenten der Räte für regionale Entwicklung und einer gleichen Anzahl von Regierungsvertretern zusammen. Der Nationale Rat genehmigt die Prioritäten und die Kriterien der Verwendung des NFR und legt der Regierung die ausgewählten Projekte zur Genehmigung und Finanzierung vor. Nicht zuletzt ist er zuständig für die Überwachung und allgemeinen Weiterentwicklung der Ziele der Regionalpolitik (Artikel 12 Gesetz 315/2004). Die Vertreter der Regierung sind dabei Experten aus dem Ministerium für Europäische Fonds und Experten auf der zentralen Verwaltungsebene.

Als Prinzip der Regionalpolitik wird die „*Dezentralisierung zwischen der zentralen Ebene und den regionalen Gemeinschaften*“ (MLPDA, eigene Übersetzung) dargestellt. Da es keine regionalen Gemeinschaften per se gibt, sondern nur die Partnerschaften zwischen Kommunen und Kreisräten der anerkannten Verwaltungseinheiten, lässt sich hier die Schwäche dieser Entwicklung und die daraus entstandene Kritik in Rumänien erkennen.

5 Die administrative Verwaltung und die Entwicklungsregionen im Lichte der Reformansprüche

Die Tatsache, dass diese Regionen keine administrativen Einheiten darstellen und somit auch keine regionalen Entscheidungsträger sind, widerspiegelt sich auch in ihrer intraregionalen Leistungsfähigkeit. Es gibt große Abweichungen zwischen den BIP / Kopf der Kreise in Rumänien. So liegen Kreise wie Cluj, Braşov, Timiş oder Bukarest-Ilfov an der Spitze, während die östlichen Kreise wie Botoşani oder Vaslui die ärmsten des Landes sind (Stanciu 2020). Diese und weitere Faktoren kultureller Art bringen die Diskussion um die Regionalisierung Rumäniens immer wieder auf die Agenda der Regierungsprogramme.

Die Reform der administrativen Verwaltung ist schon seit den 1990er Jahren ein konstanter Prozess, der nicht zuletzt durch die Tatsache beschleunigt wurde, dass Rumänien im Jahre 1995 die Diskussion um die EU-Mitgliedschaft aufnahm und sich damit auch an den EU Standards und dem EU Besitzstand halten muss. Die Diskussionen um die Regionalisierung kreisen dabei um die Problematik der wirtschaftlichen und kul-

turellen Schwerpunkte, aber auch um die Frage, ob die Anzahl der Kreise wie vor dem Zweiten Weltkrieg erhöht, komplett aus der Verwaltung gestrichen oder durch die acht Entwicklungsregionen übernommen werden sollte. Während in den ersten Jahren nach der Wende die Wiederherstellung und Wiedergutmachung auf allen Ebenen und in allen Bereichen im Mittelpunkt standen, hat sich die Perspektive mit den Beitrittsdiskussionen zur EU in Richtung Optimierung der vorhandenen Regelungen einerseits und in Richtung Neuregelung der regionalen Ebene nach kulturellen Kriterien andererseits verändert. Im Jahre 2013 wurde die Diskussion wiederaufgenommen, die Regionen mit administrativen und institutionellen Kapazitäten auszustatten, sodass bei den nächsten Wahlen auch die regionalen Strukturen demokratisch legitimiert werden könnten (Cozmei 2013). Die Diskussionen wurden aber wieder abgebrochen, sodass die Regionalisierung in Rumänien nach wie vor von höchster Aktualität ist, auch deshalb, weil die künstliche Zusammensetzung der heutigen Regionen, ihre Lebensfähigkeit und ihre Fähigkeit, die regionale Entwicklung fortzuführen, beeinträchtigen. Obwohl die Ideen und Argumentationspläne der Akteure unterschiedlich sind, eines haben alle gemeinsam: die Tatsache, dass man sich soweit wie möglich an die historischen Regionen halten sollte, oder im Zweifelsfall die Entwicklungsregionen so zuschneidet, dass die Kreise, die miteinander verbunden werden, auch tatsächlich kulturell und wirtschaftlich stark vernetzt sind.

Zu den Vorschlägen zur Umstrukturierung gehören u.a. die Empfehlungen der Geographen der Babeş Bolyai Universität. Sie nehmen die historischen Regionen zum Ausgangspunkt, um sie in 18 Regionen plus die Metropolregion Bukarest einzuteilen. Es gibt aber auch die Vorschläge einer ehemaligen politischen Bewegung aus Cluj-Napoca, der Liga Transilvania-Banat, die sieben Regionen nach dem spanischen Modell mit Regionalparlamenten und frei gewählten Gouverneuren befürwortet (Săgeată 2013: 19 f). Obwohl die Forderungen Siebenbürgens zur territorialen Umgestaltung in den Mittelpunkt gerückt sind, haben auch moldauische Wissenschaftler Vorschläge entwickelt. Diese basieren auf dem Argument, dass die historische Region Moldau einst wirtschaftlich, politisch aber auch kulturell stark war, jedoch seit der Vereinigung mit der Region Walachei in den Hintergrund geraten ist. Diese Ansätze vonseiten der rumänischsprachigen Bevölkerung haben sich aber weniger Gehör verschaffen können als die Forderungen der ungarischen Parteien (Ursprung 9.8.2013).

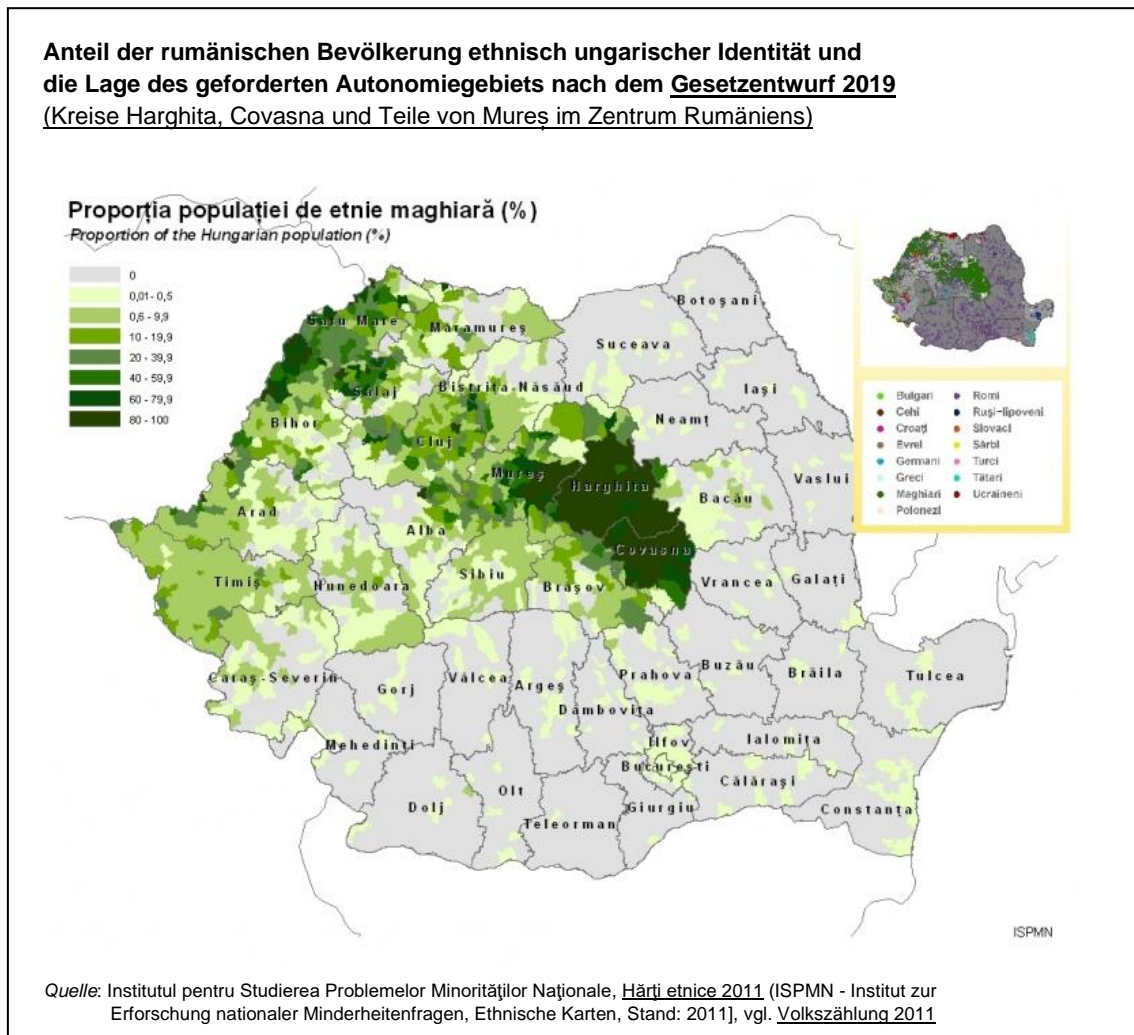
Während die Territorialreformen Impulse sowohl von Akademikern als auch von Politikern bekommen haben, schafften es die Vorschläge der ungarischen Partei RMDSZ als Gesetzentwürfe sogar bis ins rumänische Parlament. Drei der eingereichten Entwürfe wurden abgelehnt, ein vierter Entwurf wurde Ende 2019 eingereicht und stand noch bis vor kurzem auf der Tagesordnung des Parlamentes. Dieser wie auch die vorigen drei Vorschläge beziehen sich auf die Territorialautonomie des historischen Gebietes der ungarischsprachigen Minderheit der Szekler „Székelyföld“ (ungarisch), „Ținutul secuiesc“ (rumänisch), „Terra sicularum“ (lateinisch).

Nach dem Vorbild westeuropäischer Regionen mit einem hohen Anteil an Sprachminderheiten wie in Trentino-Südtirol, Katalonien und im Basenland, soll das historische Land der Szekler eine autonome Region innerhalb Rumäniens bil-

den. Die Loyalität gegenüber dem Staat und die territoriale Integrität sowie Souveränität Rumäniens seien dabei garantiert und nicht gefährdet, so im Gesetzentwurf. Die Gebiete, die diese autonome Region bilden würden, drehen sich um die historischen Verwaltungseinheiten, sogenannte „Stühle“ (ung. szék), die im mittelalterlichen Siebenbürgen Autonomiegebiete waren, und dies sind: die aktuellen Kreise Harghita und Covasna mit ihren historischen „Stühlen“ sowie dem historischen Stuhl Marosszék (rumänisch Mureș, vgl. Abbildung 5). Alle Bewohner dieses Gebietes würden unabhängig von ihrem sprachlichen und ethnischen Hintergrund gleiche Rechte haben und die ungarische Sprache würde offizielle Sprache neben der rumänischen werden.

Des Weiteren werden in diesem Gesetzentwurf auch andere Sprachgemeinschaften in Gebieten berücksichtigt, in denen sie eine bestimm-

Abbildung 5:



te Mindestzahl erreichen. Der Gebrauch ihrer Muttersprache wird auf der Verwaltungsebene und für den Schulunterricht anerkannt. Würde der Gesetzentwurf vom Parlament verabschiedet, müsste er von der Bevölkerung des betreffenden Gebiets durch ein Referendum angenommen werden. Die Verbindung zwischen der Region und dem Zentralstaat bildet der Präfekt, der von der Regierung eingesetzt wird (Gesetzentwurf 2019).

Dieser Reformvorschlag legt den Schwerpunkt auf kulturhistorische und ethnische Aspekte und auf Forderung der Szekler Gemeinschaft in Siebenbürgen nach Selbstverwaltung. Er bietet somit keine Reformvorschläge für die anderen Regionen Rumäniens. Die erhobenen Ansprüche würden den heutigen Landkreis Mureș besonders stark betreffen, da der Gesetzentwurf nur den Teil des Kreises benennt, der zum historischen Stuhl gehörte. Die anderen Gebiete Siebenbürgens, wo ungarischsprachige Gemeinschaften mehr oder weniger verstreut leben, wie z.B. im Westen des Landes würden außerhalb dieses Gebietes bleiben, da die Initiative nur das strikt historische Gebiet vorsieht (vgl. Abbildung 5).

Obwohl die Forderungen und der Gesetzentwurf anscheinend formell korrekt waren (Gesetzentwurf 2019), blieben doch viele Fragen offen. Infolge der Corona-Krise passierte er das rumänische Parlament, allerdings nur infolge einer Fristüberschreitung, wurde dann aber von der Zweiten Kammer (Senat) abgelehnt. Die Regierung hatte diese Initiative von Anfang an nicht unterstützt. Trotz ihrer Ablehnung hat sich im öffentlichen Diskurs einiges verändert. Und zwar sehen jetzt alle Beteiligten in Politik und Verwaltung, dass es Mängel in der Regionalentwicklung Rumäniens gibt und Reformen notwendig sind. Es bleibt allerdings offen, wann und in welcher Form sich die Regionalisierung weiterentwickeln wird.

6 Schlussfolgerungen

Die Regionalisierung sowie die administrative Verwaltung in Rumänien sind seit dem Umbruch in den 1990ern in ständiger Diskussion um Optimierung. Die Realitäten, die sich aus der EU-Mitgliedschaft ergeben, zeigen, dass Rumänien ohne eine kompetente regionale und kommunale Selbstverwaltung für die Zukunft nicht optimal aufgestellt ist. Die älteren Mitgliedstaaten der EU haben ihre regionalen und kommunalen Ebenen gestärkt und stehen somit im Wettbewerb um EU-Gelder viel besser dar. Einerseits sind die Mängel offensichtlich: Hierzu zählen die vielen bürokratischen Hürde, die kommunale Projekte über die Entwicklungsregionen bis hin zur nationalen Ebe-

ne nehmen müssen, um dann schließlich von der Zentralregierung genehmigt zu werden.

Andererseits hat Rumänien im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung Fortschritte gemacht. Die administrativen Kompetenzen der Kreise, Städte und Kommunen sind in verschiedenen Bereichen (Landwirtschaft, Bildung, Kultur, Gesundheit usw.) erweitert worden. Trotzdem werden diese nicht nur durch bürokratische Hürden, sondern auch durch eine ineffiziente Verteilung finanzieller Mittel von der zentralen Verwaltung begleitet. Tatsache bleibt, dass die regionale und kommunale Ebene gestärkt werden müssen, einerseits um die zentrale Regierung von zu vielen Kompetenzen zu entlasten, damit sie sich auf Politikbereiche konzentrieren kann, welche das gesamte nationale Territorium betreffen. Andererseits ist es auch wichtig, im Sinne des Subsidiaritätsprinzips und der anerkannten kommunalen Selbstverwaltung, Kompetenzen in Politikbereichen abzutreten, welche die lokale Ebene unmittelbar angehen. Letzteres wird immer noch von Kommunalpolitikern kritisiert.

In einem scheinen sich die Verfechter der Regionalisierung einig zu sein: Die aktuelle administrative Gliederung kann ohne eine gut ausgestattete regionale Ebene nicht nachhaltig sein, um EU-Gelder einzuwerben und die Disparitäten zwischen verschiedenen Gemeinden und Kreisen zu minimieren. Obwohl die Regionalisierung von der EU offiziell nicht eingefordert wird, sind indirekte Konsequenzen der Mitgliedschaft in diesem Kontext zu spüren. Die Förderung durch EU-Gelder hängt einerseits von einer kompetenten regionalen Ebene ab. Andererseits werden Stimmen wie oben dargestellt immer lauter, die die regionale Ebene als eine wichtige administrative Einheit erkennen und diese mit den notwendigen institutionellen und finanziellen Kapazitäten ausgestalten möchten. Ein wichtiger Schritt wäre, durch entsprechende Analysen zu untersuchen, ob die aktuellen Entwicklungsregionen über genügend administrative Befugnisse verfügen, oder neue Regionen anhand der historischen gebildet werden sollten. Solange diese Frage nicht beantwortet ist, werden die Diskussionen über Kompetenzen und Finanzen weiterhin stagnieren und sich auch auf die Disparitäten der Kreise negativ auswirken. Die größte Herausforderung in der Territorialverwaltung Rumäniens liegt – von den Sezessionsängsten einmal abgesehen – darin, die regionalen Besonderheiten in sozioökonomischer Hinsicht zu berücksichtigen, um so der Regionalpolitik den nötige Impuls zu geben, damit Rumänien auf EU-Ebene kompetenter auftreten kann.

Quellen und weitere Literatur:

Alle [Links](#) waren bis zum 15.5.2020 aktiv

[Boia 2006](#), Lucian Boia, Historische Wurzeln der politischen Kultur Rumäniens, in Aus Politik und Zeitgeschichte: Rumänien und Bulgarien, 27/2006, Stand 3.7.2006.

[Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung \(1985, 1998\)](#), Europarat, Straßburg/Strasbourg, 15.11.1985.

[Cozmei 2013](#), Victor Cozmei, Cum va fi împărțită România și ce s-a discutat la prima dezbatere publica pe tema regionalizării. Plus: care sunt capitalele regionale preferate de cetățeni – sondaj de opinie, [Wie Rumänien geteilt wird und was bei der ersten öffentlichen Debatte zum Thema Regionalisierung diskutiert wurde. Plus: Welche regionalen Hauptstädte werden von den Bürgern bevorzugt? Meinungsumfrage], in: Hotnews.ro, 2.4.2013.

[Dragoman 2016](#), D. Dragoman, S.-A. Luca, B. Gheorghita, In defence of local identity: cultural factors and actors' strategy during regionalization in Romania, in: Studia Politica: Romanian Political Science Review, 16(3), 331-356.

[Gesetz 315/2004](#), Parlamentul României]: Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regionala in Romania, [Das Parlament Rumäniens, Das Gesetz Nr. 315/2004 über die regionale Entwicklung in Rumänien].

[Gesetz 273/2006](#), Parlamentul României, Legea nr. 273 din 29 iunie 2006 [Das Parlament Rumäniens, Das Gesetz Nr. 273 vom 29. Juni 2006].18.07.2006.

[Gesetzentwurf 2019](#), Camera Deputaților, Propunere legislativă privind Statutul de autonomie al Ținutului Secuiesc, PI-x nr. 670/ 2019, [Parlament, Gesetzentwurf zum Autonomiestatut des Szeklerlandes], 18.12.2019.

[Hărți etnice 2011](#), Institutul pentru Studiarea Problemelor Minorităților Naționale, Hărți etnice 2011 (ISPMN).

[IICCMER 2015](#), Institutul de investigare a crimeilor co-munismului și memoria exilului românesc, IICCMER [Institut zur Untersuchung der Verbrechen des Kommunismus und der Erinnerung an das rumänische Exil].

[Kremm 2018](#), Werner Kremm, „Dezentralisierung“ durch Hochzentralisierung. Reschitzaer Bürgermeister mit Frontalangriff auf Bukarester Mentalitäten, in: Allgemeine Deutsche Zeitung für Rumänien, 30.10.2018.

[MLPDA](#), Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației: Politica de dezvoltare regio-

nală, MLPDA [Ministerium für öffentliche Arbeiten, Entwicklung und Verwaltung: Regionalentwicklungspolitik], 06.02.2020.

[Notverordnung](#), Guvernul României, Ordonanța de Urgență Nr. 57 din 3 iulie 2019 [Die Regierung Rumäniens, Notverordnung Nr. 57 vom 03.07.2019].

[PS News, 15.01.2020](#), Regionalizarea României, un proiect vechi de 18 ani, abandonat de 4 ori, reînviat de Guvernul Orban: care sunt riscurile de-a fi abandonat și a cincea oară, [Die Regionalisierung Rumäniens, ein 18 Jahre altes Projekt, das viermal aufgegeben und von der Orban-Regierung wiederbelebt wurde: Was sind die Risiken, das Projekt zum fünften Mal aufzugeben].

[Regierungsentscheidung 2017](#), Guvernul României, Hotărârea Generală 229/2017, [Die Regierung Rumäniens, Die Allgemeine Entscheidung 229/2017] Stand: 19.04.2020.

[Regierungsprogramm, 4.11.2019](#), Guvernul României, Program de guvernare, [Die Regierung Rumäniens, Regierungsprogramm].

[Sandu 1997](#), Dumitru Sandu, Gabriel Pascariu, Joan Ianosm, Carta Verde. Politica de dezvoltare regionala in Romania [Die Grüne Charta. Die regionale Entwicklungspolitik in Rumänien].

[Săgeată 2013](#), Radu Săgeată, Organizarea administrativ-teritorială a României. Evoluție. Propuneri de optimizare, Academia Română. Institutul de Geografie, București, [Die administrativ-territoriale Organisation Rumäniens. Entwicklung. Optimierungsvorschläge].

[Stanciu 2020](#), Bogdan Stanciu, INFOGRAFIC Clujul a depășit Timișul și e pe locul 2 după București la PIB/capita. Neamț, Bacău și Teleorman, județele campioane ale creșterii economice în 2019, [Infographik: Cluj hat Timiș überholt und liegt auf dem 2. Platz nach Bukarest bei BIP / Kopf. Neamț, Bacău und Teleorman, die Landkreismeister des Wirtschaftswachstums im Jahr 2019].

[Ursprung, 9.8.2013](#), Daniel Ursprung, Ruf nach einer stärkeren Dezentralisierung, Neue Zürcher Zeitung.

[Verfassung](#), Camera Deputaților, Constituția României, [Parlament, Die Verfassung Rumäniens] vom 22.10.2003.

[Volkszählung 2011](#), Institutul Național de statistică, Recensământ 2001, [Nationales Institut für Statistik, INS, Volkszählung 2011].

[Wikimedia, 13.4.2009](#), România regiuni dezvoltare [Rumänien, Entwicklungsregionen].

[Wikimedia, 17.4.2007](#), Greater Romania 1930.

