

LebensWerte Kommune | Ausgabe 2 | 2020

Der Aufbau der kommunalen Ebenen in Europa



Inhalt

Zusammenfassung	4
1. Einleitung	4
2. Kennzahlen im Überblick	6
3. Die kommunalen Strukturen in den Ländern Europas	12
3.1 Belgien	12
3.2 Bulgarien	13
3.3 Dänemark	14
3.4 Deutschland	15
3.5 England	16
3.6 Estland	17
3.7 Finnland	19
3.8 Frankreich	19
3.9 Griechenland	21
3.10 Irland	22
3.11 Italien	22
3.12 Niederlande	24
3.13 Österreich	25
3.14 Polen	26
3.15 Portugal	27
3.16 Schweden	28
3.17 Schweiz	29
3.18 Slowenien	30
3.19 Spanien	31
3.20 Tschechische Republik	32
3.21 Ungarn	33
4. Trends	35
5. Fazit	37
Literatur	37
Mission	42
Ausblick	42
Impressum	43

Zusammenfassung

In allen europäischen Ländern existiert eine kommunale Ebene, die gewisse Autonomierechte besitzt. Dies garantiert bereits die 1985 verabschiedete „Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung“. Über die vergangenen Jahrzehnte hat sich daher die Stellung der Kommunen sukzessive verbessert. Gleichwohl bestehen enorme Unterschiede zwischen kommunalen Ebenen Europas und nicht zuletzt gänzlich differente nationale Interpretationen des Begriffs „Kommune“. Diese Unterschiedlichkeit bezieht sich unter anderem auf die Zahl der Subebenen, Einwohnerstärke, zu tragende Aufgaben, Finanzierung und letztlich die reale Autonomie in Gänze. Im Regelfall sind diese Aspekte national individuell historisch gewachsen; in föderalen Staaten sogar regional different. Einen standardisierenden Effekt im Zuge der EU-Mitgliedschaft gibt es nicht. So bewegt sich z. B. die Zahl flächendeckender kommunaler Ebenen zwischen einer und drei, die Zahl originärer kommunaler Einheiten zwischen 31 in Irland und 35.000 in Frankreich. Dieser Bericht vermittelt einen Überblick der Struktur der kommunalen Ebenen für 21 europäische Länder. Die Struktur der kommunalen Ebene steht seit jeher im Ermessen der Länder und ist in manchen Ländern volatil. In den vergangenen gut zehn Jahren haben 13 der untersuchten 21 Länder weitreichende Reorganisationen vorgenommen, die stets auf eine Reduzierung kommunaler Einheiten zielten. Im Regelfall folgte dies wirtschaftlichen Motiven. Die Finanzkrise hat diesen Trend verstärkt.

1. Einleitung

Die Bedeutung der Kommunen als Fundament eines demokratischen Gemeinwesens und als Träger öffentlicher Leistungen ist heute in Europa weitgehend unbestritten und kann auf eine lange Geschichte verweisen. Bereits die Europäische Charta der Gemeindefreiheiten aus dem Jahr 1953 verankerte grundlegende Rechte der Kommunen im Staatsaufbau. 1985 verabschiedete der Europarat die noch heute gültige und von 47 Staaten Europas unterzeichnete „Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung“. Diese Charta normiert Mindeststandards der kommunalen Selbstverwaltung, zu deren Beachtung und Umsetzung sich die Unterzeichnerstaaten vertraglich verpflichten. Die in der Charta niedergelegten Grundsätze umfassen beispielsweise Bestimmungen zur Abhaltung allgemeiner, demokratischer Wahlen auf lokaler Ebene, zum Schutz der Gemeindegrenzen, zur Wahrnehmung kommunaler Aufgaben im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip, zur Finanzausstattung der Kommunen, insbesondere der lokalen Steuerhoheit, zur staatlichen Aufsicht über die Gemeinden (Rechts- und Fachaufsicht) sowie zum Rechtsschutz der kommunalen Selbstverwaltung gegen Übergriffe und Interventionen übergeordneter staatlicher Ebenen. Die Charta hat sich in vielen Ländern als hilfreich erwiesen, die Stellung der Kommunen im jeweiligen politisch-administrativen System über die Jahre zu verbessern und die Vorzüge eines dezentralen Staatsaufbaus in das Bewusstsein von Politik und Öffentlichkeit zu rücken. Die Existenz einer kommunalen Ebene und ein Mindestmaß an Autonomierechten der lokalen Ebene sind damit in allen europäischen Staaten garantiert.

Die Unterschiede zwischen den kommunalen Ebenen Europas sind groß. Dies bezieht sich sowohl auf deren historisch gewachsene Relevanz bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, den Anteil der lokalen Ebene an der staatlichen Aufgabenerfüllung, den kommunalen

Anteil an den Gesamtausgaben und -einnahmen des Staates, welcher deren fiskalische Bedeutung innerhalb des Gemeinwesens widerspiegelt, die tatsächlichen, den Kommunen zur Verfügung stehenden Entscheidungsspielräume und nicht zuletzt die konkrete Struktur der kommunalen Ebene. Es ist daher verkürzt, nur von „Kommunen“ zu sprechen. Tatsächlich umfasst der Begriff der „Kommune“ eine weite Vielfalt an Formen lokaler Verwaltungsstrukturen und (meist) auch mehrere kommunale Subebenen. Kommunalverwaltung wird in den Ländern in ganz verschiedenen organisatorischen Ausgestaltungen praktiziert. Der Aufbau der kommunalen Ebene weist Differenzen auf, die sich auf das jeweilige nationale Verständnis der Rolle der Kommunen auswirken und auch unterschiedliche Mehrebenenproblematiken hervorrufen. Diese Differenzen kennen wir bereits vom deutschen Fall, wo je nach Bundesland bis zu fünf verschiedene Typen von Gemeinden und Gemeindeverbänden verbreitet sind.

Vor diesem Hintergrund verfolgt diese Ausgabe von „Analysen und Konzepte“ das Ziel, Transparenz über den Aufbau der kommunalen Ebenen in Europa zu schaffen. Die Untersuchung basiert auf der Auswertung amtlicher Statistiken, Literatur und Gesprächen mit nationalen Experten. Die Beschreibung für die erfassten 21 Länder beinhaltet Aussagen über den staatlichen Aufbau, die Strukturen der kommunalen Ebene, Änderungen dieser Strukturen in der jüngeren Vergangenheit sowie die wesentlichen Aufgaben und Kompetenzen der Kommunen.¹ Dieser Bericht ist ein Ergebnis des Forschungsprojektes „Local Public Finance in Europe“, welches die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit der Hertie School, Berlin's University of Governance,

umsetzt.² Diese Publikation soll als Einstieg in den Vergleich kommunaler Ebenen dienen, das grundlegende Verständnis für die Gegebenheiten unserer Nachbarn schärfen und Anregungen für weitere Forschung liefern.³

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Kapitel 2 zieht verschiedene Statistiken heran, um einen vergleichenden, komprimierten Überblick über die kommunalen Strukturen in Europa zu gewinnen. Relevante Indikatoren hierfür sind der Aufbau der kommunalen Ebenen, Anzahl und Größe der Gemeinden, Ausgabenanteile und lokale Autonomie. Unter Kapitel 3 finden sich detaillierte Beschreibungen der kommunalen Ebene von 21 europäischen Ländern. Kapitel 4 fasst die jüngeren Trends in den Veränderungen der kommunalen Strukturen zusammen.

1 Weitere Informationen bezüglich der Finanzierung und der Haushaltslage der Kommunen sowie der staatlichen Aufsicht über die Kommunen finden sich bei Geißler et al. 2019.

2 Nähere Informationen zum Projekt und den Ergebnissen unter <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/kommunale-finanzen/local-public-finance-in-europe/>

3 Aus Gründen der Komplexitätsreduktion und nicht zuletzt aufgrund fehlender belastbarer Zahlen werden Formen freiwilliger interkommunaler Kooperation sowie untergemeindlicher Strukturen (Ortsteile) nicht vertieft. Einen wertvollen Vergleich solcher untergemeindlichen Strukturen für zehn Länder bieten Hlepas et al. 2018

2. Kennzahlen im Überblick

Im Folgenden betrachten wir die kommunalen Ebenen der Länder aus drei verschiedenen statistischen Blickwinkeln, um eine Vorstellung von Aufbau, Größenordnung, fiskalischer Relevanz und Handlungsspielräumen zu gewinnen.

Tabelle 1 vermittelt einen Überblick über die kommunale Struktur und die Anzahl kommunaler Einheiten. In vielen Staaten Europas besteht die kommunale Ebene nicht nur aus einer politisch-administrativen Ebene, sondern gliedert sich in mehrere Ebenen auf. Hierbei ist zu beachten, dass nicht in allen Ländern die unterste lokale Ebene mit dem deutschen Begriff „Gemeinde“ adäquat beschrieben ist. In Irland, Dänemark oder Teilen Englands handelt es sich nach unserem Verständnis eher um Kreise. Gleichwohl stellt dies die unterste kommunale Ebene dar. Die hier erfassten Ebenen stehen ebenso nicht in allen Ländern notwendigerweise in einem hierarchischen Verhältnis zueinander, sondern können in Bezug auf ihre Funktionen und ihren rechtlichen Status nebeneinander koexistieren (z. B. Dänemark, Griechenland, Schweden). Deutlich wird, dass bis zu drei kommunale Ebenen auftreten. Während acht Länder lediglich über eine einzige kommunale Ebene verfügen, weist eine relative Mehrheit von zehn Staaten zwei lokale Ebenen auf. Immerhin drei Länder sehen sogar drei kommunale Ebenen vor. Die landesspezifischen Begrifflichkeiten unterscheiden sich innerhalb der Ebenen bzw. doppeln sich zwischen diesen.

Die hier aufgeführten kommunalen Einheiten sind jeweils reguläre Gebietskörperschaften mit politischer, rechtlicher und finanzieller Autonomie sowie direkter Wahl der politischen Vertretungskörperschaft (Gemeinde-, Stadt- oder Kreisrat),⁴ die eine breite Palette an öffentlichen Aufgaben wahrnehmen. Davon abzugrenzen sind Formen

4 In etlichen Ländern werden wie in Deutschland auch die Hauptverwaltungsbeamten, d. h. Bürgermeister und Landräte, direkt gewählt.

interkommunaler Kooperation oder monofunktionale Körperschaften, die nur eine spezifische öffentliche Aufgabe erfüllen (z. B. Schulen, Feuerwehr etc.).⁵ Die durchschnittlichen Einwohnerzahlen der Kommunen auf der untersten lokalen Ebene (Ebene 1) zeigen eine extreme Spannweite. Sie variieren zwischen unter 2.000 in Tschechien und Frankreich und über 160.000 in England. Die Einwohnerzahl dieser untersten Ebene steht hierbei statistisch nicht in Zusammenhang zur Existenz höherer kommunaler Ebenen. Gleichwohl weisen die divergierenden Größenordnungen darauf hin, dass in den einzelnen Ländern ein unterschiedliches Verständnis des Begriffes „Kommune“ vorliegt.

Die offizielle EU-Kategorisierung nach LAU (Local Administrative Units) wählt eine andere Abgrenzung. Hier werden z. B. die deutschen Verwaltungsgemeinschaften als LAU 1 bezeichnet und die Gemeinden als LAU 2. LAU 1 ist hingegen in einigen Ländern nicht besetzt. Bereits an dieser Stelle wird deutlich, dass die vollkommen unterschiedliche kommunale Struktur in den Ländern einer standardisierten Betrachtung Grenzen setzt.

Interessanterweise geben die in der Verwaltungswissenschaft entwickelten sechs Ländergruppen der Kommunalsysteme für die Strukturierung keine Anhaltspunkte (Bouckaert und Kuhlmann 2018: 10 ff.).⁶ Die Zahl der Ebenen und die durchschnittlichen Einwohnerzahlen der untersten Ebene streuen nicht systematisch nach diesen Systemen. Auch regionale Muster treten nur bedingt auf. Zwar lässt sich festhalten, dass die beiden angelsächsi-

5 Letztere werden im angelsächsischen Schrifttum auch als „special purpose governments“ oder „single purpose governments“ bezeichnet.

6 Die Systeme unterscheiden sich in Hinsicht auf Bürokratisierung, dominante Fachdisziplinen des Personals, Tarifrecht, Transparenz, Aufgabenumfang, Politisierung, Finanzhoheiten oder Historie. Die sechs Typen sind:
 1. kontinental-europäisch (Belgien, Frankreich, Griechenland, Italien, Portugal, Spanien)
 2. kontinental-föderal (Österreich, Deutschland, Schweiz)
 3. nordisch (Dänemark, Finnland, Niederlande, Schweden)
 4. zentral-östlich (Tschechien, Estland, Ungarn, Polen)
 5. südöstlich (Bulgarien, Slowenien)
 6. angelsächsisch (Vereinigtes Königreich, Irland)

TABELLE 1 Kommunale Ebenen und Anzahl kommunaler Gebietskörperschaften in europäischen Ländern

Land	Ebene 1 Gemeinden, Councils, Authorities	Ebene 2 Kreise, Provinzen, Regionen, Departement	Ebene 3 Regionen, Woiwodschaften	2017 Einwohner	Einwohnerdurchschnitt Ebene 1
Belgien	589	10		11.351.727	19.273
Bulgarien	265			7.101.859	26.799
Dänemark	98	5		5.748.769	58.068
Deutschland	11.130	295		82.521.653	7.414
England	326	27		52.268.067	160.331
Estland	79			1.315.635	16.654
Finnland	311			5.503.297	17.695
Frankreich	35.358	101	13	66.989.083	1.895
Griechenland	325	13		10.768.193	33.133
Irland	31			4.784.383	154.335
Italien	7.960	110	20	59.570.581	7.484
Niederlande	390	12		17.081.507	43.799
Österreich	2.098			8.772.865	4.182
Polen	2.478	315	16	37.972.964	15.324
Portugal	308			10.309.573	33.473
Schweden	290	21		9.995.153	34.466
Schweiz	2.222			8.419.550	3.789
Slowenien	212			2.065.895	9.745
Spanien	8.124	59		46.528.024	5.727
Tschechien	6.258	14		10.505.445	1.679
Ungarn	3.155	42		9.797.561	3.105
Summe	82.008	1.025	49	469.371.784	5.723

Quelle: EUROSTAT, Nationale Gliederungen, 2018. Die nationalen und die verschiedenen europäischen Statistiken zum Verwaltungsaufbau sind in sich nicht kohärent. Diese Tabelle wurde anhand belastbarer nationaler Angaben korrigiert. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_pjan&lang=de (Download 15.2.2019). Bevölkerungszahlen 2017, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/national-structures-eu> (Download 15.2.2019).

schen Staaten England und Irland die mit Abstand größten Kommunen (gemessen an ihrer durchschnittlichen Einwohnerzahl) aufweisen. Auch die betrachteten skandinavischen Staaten weisen relativ große Kommunen auf. Demgegenüber zeigt sich für die Gruppen der mittel-, süd- und osteuropäischen Staaten eine große Heterogenität, da sich in diesen Gruppen sowohl Staaten mit einer hohen wie auch mit einer niedrigen durchschnittlichen Gemeindegröße befinden. Die Unterschiede der einzelnen kommunalen Systemtypen bedingen

somit keine besondere Form von Kommunalstrukturen. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Anzahl der kommunalen Ebenen als auch mit Blick auf die durchschnittliche Gemeindegröße.

Die Statistikbehörde der Europäischen Union (EUROSTAT) erhebt jährlich eine Reihe von Finanzindikatoren für die Kommunen der Mitgliedsstaaten. Aus diesen lassen sich Rückschlüsse über die fiskalische Relevanz der Kommunen im Gesamtstaat ziehen, was ein Indiz für die allgemeine

Bedeutung dieser Ebene für die Erbringung öffentlicher Leistungen ist. Nach den Daten von EUROSTAT (siehe Tabelle 2) bewegt sich der kommunale Anteil an den gesamtstaatlichen Ausgaben im Jahr 2015 zwischen sechs Prozent in Griechenland und 64 Prozent in Dänemark. Anzunehmen ist, dass die politische und administrative Bedeutung der Kommunen umso größer ist, je größer deren Ausgabenanteil ausfällt. In der statistischen Betrachtung tritt ein Muster der fiskalischen Relevanz in Bezug zur kommunalen Struktur auf: Länder mit mehreren kommunalen Ebenen weisen tendenziell einen höheren Ausgabenanteil auf als Länder mit nur einer kommunalen Ebene. Dieser Effekt ist leicht erklärbar: Die Existenz höherer, somit größerer und letztlich oft schon regionaler kommunaler Einheiten erleichtert es, staatliche Aufgaben zu dezentralisieren. Damit kann die kommunale Ebene in Summe einen größeren Anteil öffentlicher Leistungen tragen.⁷ Eine Korrelation zwischen dem Anteil an den gesamtstaatlichen Ausgaben und der durchschnittlichen Größe der Gemeinden als unterster Ebene besteht hingegen nicht. Im Gegenteil ist z. B. der kommunale Anteil an den gesamtstaatlichen Ausgaben bei den sehr großen Kommunen Irlands sehr viel niedriger als bei den kleinen Schweizer Gemeinden.

Der Anteil der Steuereinnahmen an den eigenen Ausgaben kann als Indikator finanzieller Autonomie interpretiert werden, da diese Einnahmen zur freien Verwendung der Kommune stehen. Auch der Steueranteil schwankt erheblich zwischen fünf Prozent in Estland und 60 Prozent in der Schweiz. Hier treten allerdings statistische Unschärfen in der Erfassung auf. So ist nicht gesagt, um welche Steuerarten es sich handelt und wie groß der lokale Einfluss auf diese tatsächlich ist.⁸

- 7 Der Anteil an den gesamtstaatlichen Ausgaben beträgt in Ländern mit mehreren kommunalen Ebenen im Durchschnitt 26 Prozent; in Ländern mit nur einer kommunalen Ebene im Durchschnitt 20 Prozent.
- 8 So fließen z. B. für Deutschland die Anteile der Gemeinschaftssteuern mit ein, obgleich die Gemeinden auf diese keinen Einfluss haben. In anderen Ländern ist die Erhebung der Gemeindesteuern, z. B. Grundsteuern, stark reguliert.

Anzumerken ist ferner, dass EUROSTAT nicht zwischen kommunalen Ebenen differenziert, sondern selbige in Summe erfasst. Auch fließen interkommunale Verbände mit ein. Hohe Werte bedeuten somit nicht automatisch, dass auch z. B. die Gemeinden als unterste Ebene von Bedeutung sind.

TABELLE 2 **Finanzkennzahlen der kommunalen Ebene in 2015, in Prozent**

Land	Anteil der Kommunen an gesamtstaatlichen Ausgaben	Finanzierung der Kommunen aus Steuern
Belgien	13	31
Bulgarien	20	10
Dänemark	64	35
Deutschland	18	39
England	25	15
Estland	23	5
Finnland	40	47
Frankreich	20	25
Griechenland	6	24
Irland	8	21
Italien	29	40
Niederlande	32	30
Österreich	17	15
Polen	31	33
Portugal	12	40
Schweden	50	30
Schweiz	20	60
Slowenien	19	38
Spanien	14	33
Tschechien	26	33
Ungarn	13	27
EU 28	24	-

Quelle: EUROSTAT, die Zahlen für die Schweiz als Nicht-EU-Land sind der OECD-Datenbank entnommen.

Die Finanzkennzahlen von EUROSTAT und der Index lokaler Autonomie (siehe Textbox 1) sind zwei unterschiedliche Perspektiven auf die Stel-

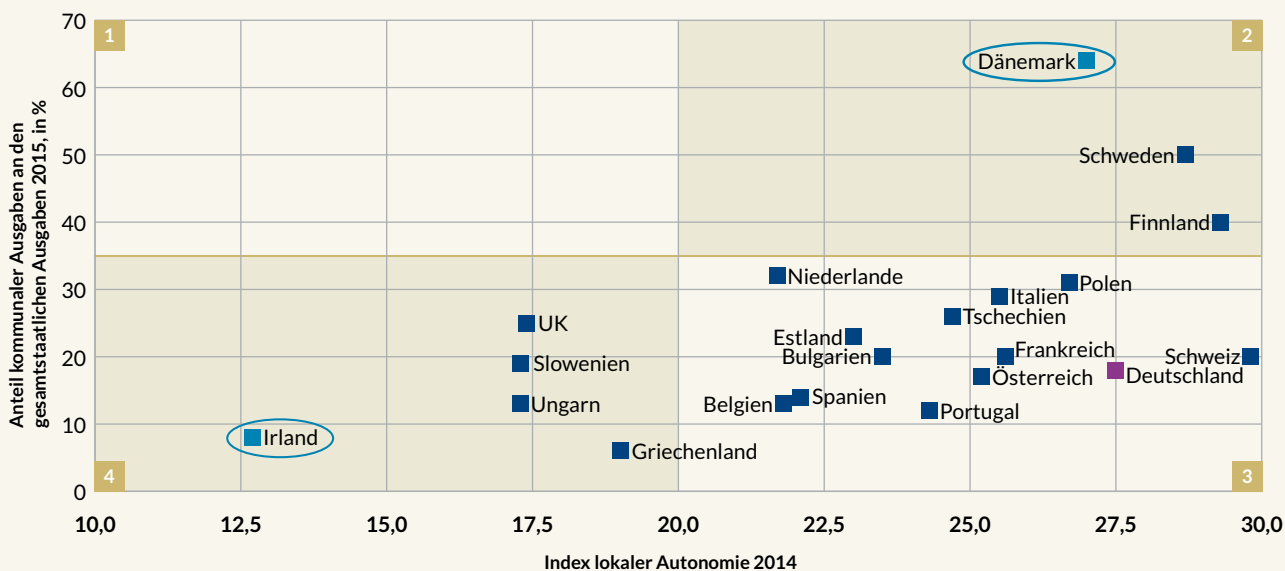
lung der Kommunen in den Ländern Europas. Sie ergänzen sich, denn hohe Ausgabenanteile sprechen nur dann für eine starke kommunale Selbstverwaltung, wenn mit ihnen auch autonome Entscheidungsspielräume einhergehen, d. h. wenn die Kommunen eigenständig über Aufgaben und die damit verbundenen Ausgaben entscheiden können. In Abbildung 1 werden diese Indikatoren im Zusammenhang dargestellt. Die Y-Achse zeigt den kommunalen Ausgabenanteil (der nicht im Autonomieindex enthalten ist), die X-Achse zeigt die Werte des Autonomieindex. Aus der Verbindung beider Indikatoren lassen sich einige interessante Erkenntnisse gewinnen. Zuerst einmal kann man feststellen, dass zwischen beiden Variablen ein mittelstarker positiver Zusammenhang besteht, wie die Korrelation von 0,54 anzeigt. Je höher also der Wert des Autonomieindex, desto höher fällt tendenziell auch der kommunale Ausgabenanteil aus. Dies bedeutet zwar nicht automatisch, dass zwischen beiden Werten eine kausale Verbindung besteht. Gleichwohl erscheint die Verteilung der Länder überzeugend. In Irland sind beide Werte niedrig ausgeprägt (Quadrant 4). Dies spricht nicht nur für eine geringe Autonomie der irischen Kommunen, sondern auch für eine geringe Bedeutung der lokalen Gebietskörperschaften bei der öffentlichen Leistungserbringung in Irland. In Dänemark, mit Einschränkungen auch in Schweden und Finnland, ist das Gegenteil der Fall (Quadrant 2). In allen drei Ländern verfügen Kommunen gemäß dem Autonomieindex über hohe Autonomie und nehmen auch eine große Rolle bei der staatlichen Aufgabenerfüllung ein (operationalisiert über den kommunalen Anteil an den Gesamtausgaben). Der Großteil der Länder findet sich jedoch im dritten Quadranten wieder. Dies spricht zwar dafür, dass die Länder über eine relativ hohe Autonomie verfügen, diese sich jedoch nicht in einem entsprechend hohen Anteil kommunaler Ausgaben an den staatlichen Gesamtausgaben widerspiegelt. Schließlich bleibt festzuhalten, dass kein Land eine kommunale Ebene mit geringer Autonomie und hohem Ausgabenanteil aufweist (Quadrant 1).

TEXTBOX 1 Der Index lokaler Autonomie

Die dezentrale Selbstverwaltung der Kommunen vermag umso größeren Nutzen zu stiften, je größer die tatsächlichen Handlungsspielräume der Kommunen, sprich die lokale Autonomie, sind. Im Jahr 2014 beauftragte die Europäische Kommission ein Konsortium internationaler Wissenschaftler damit, diese Autonomie zu operationalisieren und für die Länder Europas zu messen (Ladner, Keuffer und Baldersheim 2015). Die Beurteilung lokaler Autonomie war seit Jahrzehnten Gegenstand der Diskussion. Eine allumfassende Antwort lag jedoch nicht vor und konnte letztlich auch durch den Index lokaler Autonomie nicht geliefert werden, gleichwohl gibt dieser nützliche Hinweise. Unbestritten ist, dass Autonomie ein multidimensionales Konstrukt darstellt, das nicht allein auf Finanzkennzahlen gründen darf. Das Forscherteam lehnte sich in seinem Verständnis an die Formulierung der Europäischen Charta kommunaler Selbstverwaltung an. Danach bedeutet Autonomie, dass *„kommunale Verwaltungen innerhalb rechtlich gesetzter Grenzen einen substantiellen Anteil öffentlicher Angelegenheiten selbständig und im Interesse der eigenen Bevölkerung regeln dürfen“* (Artikel 3). Da diese Autonomie auch zwischen den verschiedenen kommunalen Ebenen unterschiedlich ausfallen kann, fokussierte die Forschung auf die Gemeinden. Erfasst wurden 39 europäische Länder.

Lokale Autonomie wurde über elf Variablen operationalisiert und die Ausprägung dieser für jedes Land durch nationale Experten für verschiedene Jahre eingeschätzt. Diese elf Variablen waren: verfassungsrechtliche Stellung, Anzahl der berührten Politikfelder, Entscheidungsfreiheit bei der Aufgabenumsetzung, Steuerhoheiten, Anteil ungebundener Zuweisungen, Anteil der Eigenfinanzierung, Schuldenregeln, Personalhoheit, verfassungsrechtlicher Schutz gegen Eingriffe höherer Ebenen, staatliche Aufsicht, Einfluss auf die Politik höherer Ebenen. Die addierten Einschätzungen dieser Variablen konnten maximal 37 Punkte erreichen. Abbildung 2 zeigt die Ergebnisse der in dieser Ausgabe beschriebenen Länder für das Jahr 2014 sowie im Vergleich das Jahr 2000.

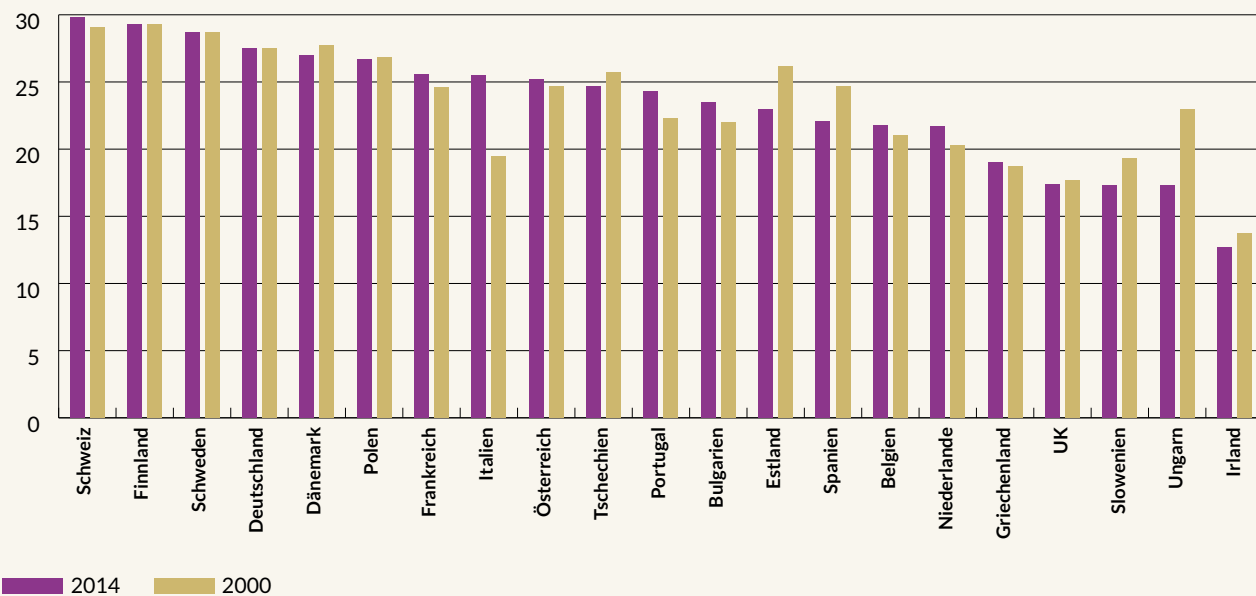
ABBILDUNG 1 Streudiagramm lokaler Autonomie und Ausgabenanteile



Quelle: Eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 2 Ausprägung des Local Autonomy Index für die Jahre 2000 und 2014



Quelle: Ladner, Keuffer und Baldersheim 2015: 60

BertelsmannStiftung

Betrachtet man zunächst das Jahr 2014, zeigt sich eine beachtliche Spannweite der Werte: Während Irland mit einem Wert von 13 Punkten die niedrigste Autonomie aufweist, verfügt die Schweiz mit einem Wert von 30 Punkten über die höchste Autonomie auf lokaler Ebene. Im Vergleich zum Jahr 2000 wird zudem ersichtlich, dass die Spitzengruppe der Top-6 konstant blieb. Das Gleiche gilt für das Schlusslicht des Ländersamples: Am unteren Ende der Liste stand und steht Irland. Des Weiteren lässt sich aus den Daten herauslesen, dass die Werte des Index im Regelfall über die Zeit weitgehend stabil blieben. Ausnahmen bestätigen hierbei jedoch die Regel. In vier Ländern wurden zwischen 2000 und 2014 deutliche Verluste lokaler Autonomie gemessen (Ungarn, Estland, Spanien, Slowenien). Italien ist das einzige Land mit deutlichen Zuwächsen in diesem Zeitraum. Ein interessantes Ergebnis ist, dass lokale Autonomie nicht mit der Größe der Gemeinden korreliert. So verfügt die Schweiz zwar über eine sehr kleinteilige Gemeindestruktur, dennoch verfügen die eidgenössischen Kommunen über eine hohe Autonomie. Das Gegenteil zeigt sich am Beispiel Irlands, welches zwar über große lokale Gebietskörperschaften verfügt, die jedoch trotz ihrer Größe nur eine geringe Autonomie aufweisen.

3. Die kommunalen Strukturen in den Ländern Europas

3.1 Belgien

Das Königreich Belgien ist ein Bundesstaat. Unterhalb der Zentralregierung besteht eine relativ komplexe mittlere Ebene aus drei Regionen (Flamen, Wallonien, Brüssel) und drei Sprachgemeinschaften (flämische, deutschsprachige und französische Gemeinschaft). Die kommunale Ebene setzt sich aus Provinzen und Gemeinden zusammen. Die Regelung kommunaler Angelegenheiten obliegt den Regionen.

Die Aufgaben der zehn Provinzen sind vage formuliert (Husson, Mahieu und Sägeser 2017: 55). Daher unterscheiden sich die Verantwortungsprofile der einzelnen Provinzen erheblich. Ihre Zuständigkeiten liegen im Allgemeinen in den Bereichen Bildung (insbesondere in der Wallonischen Region), sozialer und kultureller Infrastruktur, Umwelt, Straßen und Wasserstraßen, Verkehr usw. (OECD 2016a). Sie besitzen jedoch auch Spielräume eigener Schwerpunktsetzung (Hammar und Wüthrich-Pelloli 2014).

Die Leitung der Provinz obliegt einem ernannten Gouverneur, der sowohl Kommissar des Bundesstaates als auch der Region ist (Husson, Mahieu und Sägeser 2017: 56). In Wallonien stehen die Provinzen seit Langem zur Disposition.

Die 589 Gemeinden bilden die unterste Verwaltungsebene. Davon befinden sich 308 in der flämischen und 262 in der wallonischen Region. (Wayenberg und De Rynck 2008: 4). Die Region Brüssel-Hauptstadt besteht aus 19 Gemeinden. Seit 2009 sind Gemeindefusionen ein Ziel der flämischen Regierung, wurden aber etliche Jahre infolge starker lokaler Widerstände nicht umgesetzt (Bockema, Steen und Wayenberg 2016: 46).

ABBILDUNG 3 Struktur des Königreiches Belgien

Zentralstaat/ Bundesebene	Zentralregierung		
Länder	Flandern	Wallonien	Hauptstadt-region Brüssel
	Flämische Gemeinschaft	Französische Gemeinschaft	Bilingual flämisch/französisch
		Deutschsprachige Gemeinschaft	
Kommunen	5 Provinzen	5 Provinzen	
	308 Gemeinden	262 Gemeinden	19 Gemeinden

Quelle: Eigene Darstellung

TABELLE 3 Einwohnerzahlen belgischer Kommunen

	Minimum	Maximum	Durchschnitt
Provinzen	283.227 Luxemburg	1.847.486 Antwerpen	1.017.734
Gemeinden	88 Herstappe	524.667 Antwerpen	19.273

Quelle: EUROSTAT, Statistik lokaler Verwaltungseinheiten, 2018; <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units> (Download 20.2.2019).

Für 2019 sind Fusionen in Flamen geplant, indem 15 Gemeinden in sieben neue Gemeinden zusammengeführt wurden. In den Regionen Wallonien und Brüssel kam es zu keinen Fusionen.

Derzeit beträgt die durchschnittliche Größe der belgischen Gemeinden gut 19.000 Einwohner. Ein Drittel der Gemeinden weist weniger als 10.000 Einwohner und acht Gemeinden weisen mehr als 100.000 Einwohner auf. Die Gemeinden werden vom Gemeinderat, einem gewählten Bürgermeister und einem Ratsherren regiert (Vanneste 2002: 82). Sie stehen unter der Aufsicht höherer Verwaltungsebenen, hauptsächlich der Regionen, die seit 2002 für die kommunale Gesetzgebung zuständig sind.

Die Gemeinden besitzen das verfassungsmäßige Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Darüber hinaus erfüllen sie auch originär staatliche Aufgaben, die ihnen von höheren Ebenen zugewiesen werden (OECD 2010a: 170). Es steht ihnen frei, Aufgaben von „kommunalem Interesse“ zu übernehmen, wie z. B. Stadtplanung und Straßen sowie Bildung (meist Vorschul- und Grundschulen), Kultur (Bibliotheken und Museen) und Sporteinrichtungen. Sie sind auch für das Abfall- und Wassermanagement, den Tourismus, das Gesundheits- und Sozialwesen verantwortlich. Gemessen an den Ausgaben besitzen Soziales und Bildung mit jeweils rund 20 Prozent die größte Relevanz.

Kommunen können auch gemeinsam öffentliche Aufgaben erfüllen (Husson, Mahieu und Sägeser 2017: 57). Dies ist vor allem bedeutsam im Bereich der Ver- und Entsorgung (Energie, Wasser, Abfallwirtschaft), dem Gesundheitswesen und der wirtschaftlichen Entwicklung. Andere Formen der Zusammenarbeit finden in sogenannten „Politikzonen“ (gemeinsame Bereitstellung von öffentlichem Recht und öffentlicher Ordnung) und Feuerwehren statt.

3.2 Bulgarien

Die Verwaltungsstruktur Bulgariens ist zweistufig und besteht aus einer Zentralregierung und einer kommunalen Ebene. Die Verfassung von 1991 verankerte die Rechtsgrundlagen der kommunalen Selbstverwaltung. Die 28 Bezirke (Oblast) haben rein administrative Funktion und keine Selbstverwaltungsrechte. Sie sind als nachgelagerte Behörden der Zentralregierung für die Entwicklung der Regionalpolitik, die Umsetzung der staatlichen Gesetzgebung auf lokaler Ebene und die Harmonisierung nationaler und lokaler Interessen verantwortlich (Vodenicharov 2012: 71). Den Bezirken steht ein vom Ministerrat ernannter Gouverneur vor. In einigen Politikfeldern üben die Bezirke die Aufsicht über kommunale Entscheidungen aus.

ABBILDUNG 4 Struktur der Republik Bulgarien

Zentralstaat/ Bundesebene	Zentralregierung
Länder	
Kommunen	265 Gemeinden

Quelle: Eigene Darstellung

TABELLE 4 Einwohnerzahlen bulgarischer Kommunen

	Minimum	Maximum	Durchschnitt
Gemeinden	798 Treklyano	1.325.429 Sofia	26.799

Quelle: EUROSTAT, Statistik lokaler Verwaltungseinheiten, 2018; <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units> (Download 20.2.2019).

Die kommunale Ebene besteht aus 265 Gemeinden. Jene sind die einzige subnationale Ebene mit Selbstverwaltungsrechten. Die Gemeinden setzen sich meist aus vielen Ortsteilen zusammen und sind nach ihrem Verwaltungszentrum benannt. Die durchschnittliche Gemeinde besitzt gut 27.000 Einwohner (OECD 2016b; Bulgarian National Statistical Institute 2018). Die Zahl der Ortsteile der Gemeinden belief sich 2015 auf mehr als 5.000 (OECD 2016b). Diese Ortsteile besitzen, je nach Größe, bestimmte eigene Kompetenzen und Organe. Neun Gemeinden hatten im Jahr 2017 mehr als 100.000 Einwohner und nur zehn weniger als 2.000 Einwohner. Städte ab 300.000 Einwohnern (Sofia, Plowdiw, Warna) unterteilen sich in Bezirke oder Raions. So besteht z. B. die Hauptstadt Sofia aus 24 Raions (Vodenicharov 2012: 71).

Die Verwaltungsstrukturen Bulgariens wurden seit 1990 verschiedentlich reformiert. Zu Beginn der 1990er Jahre musste eine Kommunalverwaltung quasi neu aufgebaut werden. Mitte der 1990er Jahre versuchte man, die Verwaltungen zu modernisieren und führte Elemente des New Public Management ein. Darüber hinaus machte der avisierte EU-Beitritt einige Anpassungen nötig (Tomova und Petrov 2017). Seit 2002 ist die Zen-

tralregierung bestrebt, Politik und Verwaltung zu dezentralisieren. Im Zuge dessen wurden z. B. Gemeindesteuern eingeführt. Das, gemessen an den Ausgaben, wichtigste kommunale Politikfeld ist Bildung (Nenkova 2014: 345).

3.3 Dänemark

Dänemark ist ein dezentralisierter Zentralstaat. Die kommunale Ebene besteht aus fünf Regionen (Nordjylland, Midtjylland, Syddanmark, Hovedstaden und Sjælland) und 98 Gemeinden. Gemeinden sind den Regionen nicht untergeordnet (OECD 2016d). Beide Ebenen besitzen unterschiedliche Aufgaben und Verantwortlichkeiten.

Die Regionen gehen auf die Reform der Kommunalverwaltungen von 2007 zurück. Sie haben gewählte Räte und werden von EUROSTAT als lokale Regierungen gezählt. Die Zentralregierung selbst betrachtet sie jedoch nicht als Kommunen.

Die Gemeinden sind heute von kaum zu überschätzender Bedeutung für die dänische Verwaltung. Im Laufe der Jahrzehnte hat ihnen der Staat mehr und mehr Aufgaben übertragen. 1970 fand eine erste große Strukturreform statt, in deren Folge 1.389 Gemeinden zu 275 fusionierten. Im Jahr 2007 wurden diese Gemeinden weiter auf 98 reduziert. Gleichzeitig wurde die ehemals noch bestehende zweite Kommunalebene der 14 Kreise in fünf Regionen überführt. Damit gehören die dänischen Gemeinden gemessen an der durchschnittlichen Einwohnerzahl zu den größten in Europa (Ministry for Economic Affairs and the Interior 2014: 12). Ziel der Reform war es, die Wirtschaftlichkeit und Professionalität der lokalen Aufgabenerfüllung zu steigern.

Die Zentralregierung hat große Teile der staatlichen Aufgabenerfüllung im Bereich Sozialwesen an Gemeinden und Regionen delegiert. Die Gemeinden besitzen ein allgemeines Aufgabensfindungsrecht und auch bei übertragenen Aufgaben großes Ermessen (Sørensen 2016: 7). Das

ABBILDUNG 5 Struktur der Republik Dänemark

Zentralstaat/ Bundesebene	Zentralregierung	
Länder		
Kommunen	5 Regionen	98 Gemeinden

Quelle: Eigene Darstellung

TABELLE 5 Einwohnerzahlen dänischer Kommunen

	Minimum	Maximum	Durchschnitt
Regionen	587.000 Nordjütland	1.807.000 Hauptstadt- region	1.149.754
Gemeinden	1.807 Laeso	613.288 Kopenhagen	58.661

Quelle: EUROSTAT, Statistik lokaler Verwaltungseinheiten, 2018; <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units> (Download 20.2.2019).

Recht der Gemeinden, unter Aufsicht des Staates ihre eigenen Angelegenheiten zu erledigen, wurde in der Verfassung von 1849 festgeschrieben.

Das Aufgabenspektrum der dänischen Gemeinden ist sehr weit und wurde durch die Kommunalreform von 2007 noch erweitert. Das mit über 50 Prozent der Ausgaben größte Gewicht besitzen soziale Leistungen, gefolgt von Gesundheit mit rund 25 Prozent. Hinzu kommen Kindertagesstätten, Grund- und Sekundarschulen, Straßen sowie Ver- und Entsorgung (Ministry for Economic Affairs and the Interior 2014: 19 f.). Im Gegensatz zu den Gemeinden haben die Regionen ein deutlich geringeres Funktionsspektrum und sind im Wesentlichen für Gesundheit, Regionalentwicklung oder Verkehr verantwortlich (a. a. O.: 20).

3.4 Deutschland

Deutschland ist ein Bundesstaat, bestehend aus 13 Flächenländern und drei Stadtstaaten. Die Kommunen sind staatsrechtlich Bestandteile der Länder und unterliegen deren Rechtsetzung in Bezug auf Struktur, Aufgaben oder Finanzierung. Das Grundgesetz garantiert ihnen jedoch ein weitgehendes Recht der Selbstverwaltung.

Die kommunale Ebene setzt sich aus bis zu fünf verschiedenen Typen von Gemeinden und Gemeindeverbänden zusammen. Sie besitzen jeweils eigene Charakteristika und treten in jedem Bundesland in unterschiedlicher Konstellation auf. Die kommunale Struktur ist somit zwischen den Ländern heterogen, was sich weniger aus der Siedlungsstruktur, sondern aus Geschichte und landespolitischen Erwägungen erklärt.

Die drei wichtigsten Arten von Kommunen sind (Engels 2015: 25 ff.): kreisangehörige Gemeinden (ca. 11.000), kreisfreie Städte (103) und Kreise (295). In jüngster Zeit ist die Zahl der Kommunen aller Arten aufgrund von (meist erzwungenen) Fusionen zurückgegangen. Von 2005 zu 2015 sank die Zahl der Kreise von 323 auf 295 und die Zahl der Gemeinden von rund 12.300 auf rund 11.000 (Bertelsmann Stiftung 2017: 21).

Die Motivation solcher von der Landespolitik erzwungener Fusionen liegt im Allgemeinen darin, durch die Vergrößerung der Kommunen Verwaltungskraft und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung zu erhöhen. Gelegentlich wird auch die „Zukunftsfähigkeit“ der Kommunen als Grund für Territorialreformen angeführt, denn die Anforderungen und Erwartungen an die Kommunalverwaltungen steigen beständig an. Teilweise stellen Fusionen jedoch auch eine notwendige organisatorisch-strukturelle Voraussetzung dar, um weitere Landesaufgaben kommunalisieren zu können (Bogumil und Ebinger 2018).

Die Länder bestimmen die Struktur und das Leistungsspektrum der kommunalen Ebene, woraus

ABBILDUNG 6 Struktur der Bundesrepublik Deutschland

Zentralstaat/ Bundesebene	Zentralregierung	
Länder	13 Flächenländer	3 Stadtstaaten
Kommunen	Höhere Kommunalverbände	
	295 Kreise	103 kreisfreie Städte
	Verwaltungsgemeinschaften	
	11.130 Gemeinden	

Quelle: Eigene Darstellung

TABELLE 6 Einwohnerzahlen deutscher Kommunen

	Minimum	Maximum	Durchschnitt
Kreis	49.000 Lüchow-Dannenberg	617.000 Recklinghausen	188.000
Kreisfreie Stadt	31.000 Zweibrücken	1.500.000 München	196.000
Kreisangehörige Gemeinden	9 Gröde	153.810 Neuss	7.400

Quelle: Statistisches Bundesamt, Gemeindeverzeichnis 2018; <https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/08-gemeinden-einwohner-groessen.html> (Download 12.2.2020).

erhebliche Unterschiede im Aufgabenkatalog und der Einwohnerzahl zwischen den Ländern resultieren. Am geringsten sind diese Differenzen bei den Kreisen. Sie tragen als Gemeindeverbände übergemeindliche Aufgaben. Gemessen an den Ausgaben dominieren soziale Leistungen. Die 103 kreisfreien Städte tragen gleichzeitig Aufgaben der Kreise und Gemeinden. Die übrigen (kreisangehörigen) Gemeinden sind territorial einem der 295 Landkreise zugeordnet.

Neben diesen drei Grundformen kommunaler Verwaltungen finden sich weitere Formen von Gemeindeverbänden. In einigen Bundesländern

existieren Gemeindeverbände unterhalb der Kreisebene (z. B. Verbandsgemeinden, Samtgemeinden, Ämter etc.), welche Aufgaben für kleine Gemeinden innerhalb eines Landkreises übernehmen. Hierbei bleiben die kleinen Gemeinden weiterhin rechtlich und politisch selbstständig, allerdings wird ein Großteil ihrer Aufgaben aufgrund fehlender eigener Kapazitäten vom übergeordneten Gemeindeverband übernommen. Darüber hinaus existieren in fünf von 13 Bundesländern sogenannte „höhere Kommunalverbände“. Mitglieder sind hier die Kreise und kreisfreien Städte, welche primär bestimmte Aufgaben der Sozialhilfe an die Verbände übertragen.

Das Verwaltungssystem der Bundesrepublik Deutschland ist komplex. In den meisten Fällen werden grundlegende Rechtsgrundsätze auf Bundesebene festgelegt und durch Landesrecht ergänzt. Gemessen an den Ausgaben nehmen soziale Leistungen bei den Kommunen den mit Abstand größten Anteil ein, worin sich unter anderem der starke Ausbau von Kindergärten widerspiegelt. Im Bereich der Schulen sind die Kommunen für die Infrastruktur zuständig.

3.5 England

Das Vereinigte Königreich setzt sich aus vier Landesteilen zusammen (England, Nordirland, Schottland, Wales), wovon England, gemessen an Bevölkerung oder am Bruttoinlandsprodukt (BIP), der mit Abstand gewichtigste ist. Eine regionale Mittelebene besitzt England nicht. Die subnationale Ebene ist Teils schwer durchschaubar und wurde in den vergangenen Jahrzehnten verschiedentlich reorganisiert.

In Summe zählt England 353 reguläre Kommunen (principal authorities). Die lokale Ebene ist in zwei Formen strukturiert (Sandford 2017: 4): Es gibt 125 sogenannte „Ein-Ebenen-Kommunen“. Sie sind Kreis und kreisangehörige Gemeinden in Einem und damit auf den ersten Blick mit den deutschen kreisfreien Städten vergleichbar. Allerdings han-

delt es sich hier auch um ländliche Kommunen mit mehreren Siedlungskernen; quasi Kreise ohne Gemeinden. Ein Sonderfall kommunaler Verwaltung ist die Stadt London. Sie besteht aus 32 London Boroughs sowie der City of London Corporation als „Ein-Ebenen-Kommunen“. Ein weiterer Sonderfall und eine „Kommune besonderer Art“ ist die Insel Scilly.

In Teilen Englands liegt ein dem deutschen vergleichbares „Zwei-Ebenen-Modell“ aus Kreis und kreisangehörigen Gemeinden vor. In diesen eher ländlichen Räumen finden sich 27 Kreise (county councils), unterteilt in 201 kreisangehörigen Gemeinden (district councils).

Alle diese Kommunen besitzen einen gewählten Rat und einen Bürgermeister. Die Kommunen können selbst entscheiden, ob der Bürgermeister direkt durch die Bevölkerung oder den Rat gewählt wird.

Unterhalb der eigentlichen kommunalen Ebene finden sich in den meisten Landesteilen weitere kleinere „towns“ oder „parishes“ (Ortsteile) genannte Einheiten (ca. 10.000). Gesetzlich sind diese den kreisangehörigen Gemeinden ange-nähert. Tatsächlich füllen sie ihre Kompetenzen infolge geringer Verwaltungskraft in den allermeisten Fällen jedoch nicht aus.⁹

Die wichtigsten Aufgaben der Kommunen sind Bildung, Soziales und Sicherheit (Geißler 2018: 5). Seit jeher praktizieren die Kommunen mannig-fache Formen gemeinschaftlicher Aufgabenerledigung, insbesondere im Bereich der Polizei oder Feuerwehr.¹⁰ Mit dem Jahr 2009 erfand die Zentralregierung eine weitere Ebene kommunaler Kooperation. Diese „verbundenen Kommunen“ (combined authorities) bilden sich freiwillig und verhandeln individuell mit den Ministerien, wel-

9 Im Einzelfall können diese Einheiten beachtliche Größen aufweisen. Circa vierzig „parishes“ haben mehr als 30.000 Einwohner.

10 2017 gibt es 45 Feuerwehr- und 38 Polizeibehörden in England.

ABBILDUNG 7 Struktur des Landes England

Zentralstaat/ Bundesebene	Zentralregierung	
Länder	9 verbundene Kommunen	
Kommunen	125 Ein-Ebenen- Kommunen	27 Kreise
		201 Gemeinden
		Ca. 10.000 Ortsteile

Quelle: Eigene Darstellung

TABELLE 7 Einwohnerzahlen englischer Kommunen

	Minimum	Maximum	Durchschnitt
Ein-Ebenen- Kommunen	39.500 Rutland	561.349 Cornwall	198.000
Kreise	424.667 Dorset	1.554.636 Kent	733.000
Kreisangehörige Gemeinden	50.873 Melton	225.656 Northampton	133.000

Quelle: Office for National Statistics, Population Estimates, 2017;
<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationestimates/datasets/populationestimatesforukenglandandwalesscotlandandnorthernireland>
 (Download 15.2.2019).

che Aufgaben der Zentralregierung sie unter welchen Umständen übernehmen. Mit diesem neuen Typ will die Regierung Effizienz und Wirtschaftswachstum fördern. Bis zum Jahr 2017 haben sich neun solcher Verbände gefunden.

Damit besteht die kommunale Ebene, je nach Region, aus bis zu vier Ebenen:

1. Ortsteile (ca. 10.000)
2. Kreisangehörige Gemeinden (201)
3. Kreise (27) und „Ein-Ebenen-Kommunen“ (125)
4. Verbundene Kommunen (9)

In den vergangenen Jahrzehnten wurde die kommunale Ebene mehrfach restrukturiert (Stewart

2014). 1972 wurde ganz England in die Form der Zwei-Ebenen-Kommunen gegliedert. Um das Jahr 1996 wurde eine Reihe dieser Kommunen zu 46 neuen Ein-Ebenen-Kommunen fusioniert. Um 2008 traten neun weitere Fusionen dieser Art hinzu. Der allgemeine Trend besteht darin, die Zahl der kommunalen Einheiten über Fusionen zu „Ein-Ebenen-Kommunen“ zu reduzieren. Gleichwohl ist dies keine langfristig stabile Strategie, sondern wird durch kurzfristige und durchaus auch parteipolitisch begründete Maßnahmen konterkariert. Die Konsolidierungsmaßnahmen der Staatsregierung im Nachgang der Finanzkrise veränderten die Stellung und Struktur der Kommunen (Geißler 2018: 8): Aufgaben wurden übertragen, Freiheitsgrade erweitert und Strukturen gestrafft.

Die Kommunen sind im Durchschnitt überaus groß und intransparent. Es variieren nicht allein die Organisationsformen oder Bezeichnungen. Zusätzlich wurde mit den Kommunalverbänden ein neuer Typus erfunden, der zum einen nur vereinzelt vorliegt und zum anderen vollkommen individuell strukturiert ist. In vielen Fällen ist nicht klar, wie die Aufgabenteilung innerhalb der kommunalen Ebene funktioniert oder welche Aufgaben überhaupt kommunal getragen werden.

In England gibt es keine schriftliche Verfassung und die Autonomie der Kommunen ist begrenzt. Infolgedessen können alle lokalen Angelegenheiten leicht durch nationale Rechtsvorschriften geändert werden.

3.6 Estland

Die Republik Estlands ist zweistufig organisiert, bestehend aus einer staatlichen und einer kommunalen Ebene. Letztere setzt sich aus 79 Gemeinden zusammen. Seit der Wiedererlangung der Unabhängigkeit 1990 hat sich die Verwaltungsstruktur weit vom sowjetischen System entfernt. Der EU-Beitrittsprozess war einer der wichtigsten Treiber für administrative Refor-

men und hat nicht zuletzt die Kommunen gestärkt (OECD 2011: 99). Zu diesen Reformen gehörten des Weiteren die Stärkung demokratischer Entscheidungsprozesse, Privatisierung einiger Leistungen, Qualitätsorientierung oder Digitalisierung (Savi und Metsma 2013: 8). Von 2014 bis 2017 wurde auf lokaler Ebene eine weitere grundlegende Strukturreform umgesetzt, welche die kommunale Landschaft wesentlich veränderte.

Die staatliche Verwaltung besteht aus Ministerien und diesen nachgeordneten Behörden. Bis 2017 gab es 15 Kreise, deren Leitung der Staat ernannte. Sie überwachten die Gemeinden, berieten diese und waren für übergemeindliche Planungen zuständig. Im Jahr 2018 wurden die Kreise aufgelöst und deren Funktionen zwischen Staat und Gemeinden aufgeteilt (Rahandusministerium 2018).

64 ländliche Gemeinden (vald) und 15 Städte (linn) sind heute die einzige kommunale Ebene. Bis 2016 gab es 213 Kommunaleinheiten, die zu 15 Landkreisen gehörten. Aufgrund der 2017 abgeschlossenen Gemeindereform, die Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern zur Fusion zwang, sank die Gemeindezahl deutlich (Rahandusministerium 2017). Städte und ländliche Gemeinden können in Stadtbezirke (linnaosa) oder ländliche Gemeindebezirke (osavald) mit eingeschränkten Selbstverwaltungsrechten unterteilt werden.

Vor der aktuellen Territorialreform hatten die meisten Gemeinden nur wenige Einwohner (Mäeltsemees 2016: 82). Nur 18 Gemeinden erreichen eine Größenordnung von mehr als 10.000 Einwohnern. Allerdings lebten dort fast zwei Drittel der Gesamtbevölkerung. Im Zuge des Reformprozesses verdreifachte sich die durchschnittliche Einwohnerzahl. Die größte Einheit war und ist die Hauptstadt Tallinn, in der rund 30 Prozent der Einwohner des Landes leben. Damit weist Tallin in Europa eine der höchsten Einwohnerkonzentrationen auf.

ABBILDUNG 8 Struktur der Republik Estland

Zentralstaat/ Bundesebene	Zentralregierung	
Länder		
Kommunen	64 Gemeinden	15 Städte

Quelle: Eigene Darstellung

TABELLE 8 Einwohnerzahlen estnischer Kommunen, 2018

	Minimum	Maximum	Durchschnitt
Gemeinden	141 Ruhnu	430.805 Tallin	16.654

Quelle: EUROSTAT, Statistik lokaler Verwaltungseinheiten, 2018; <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units> (Download 20.2.2019).

Laut der Verfassung genießen die Kommunen eine „geringfügig begrenzte rechtliche Autonomie“ (a. a. O.: 85). Das Gesetz über die kommunale Selbstverwaltung räumt allen Kommunen die Autonomie ein, sich eine eigene institutionelle Struktur und Verfahrensordnung zu geben. Im Ergebnis unterscheiden sich diese von Gemeinde zu Gemeinde. Notwendige und direkt gewählte Organe in jeder Gemeinde sind der Rat (volikogu) und der Bürgermeister (linnapea).

Zu den Hauptaufgaben der lokalen Behörden zählen die Sozialhilfe, Altenhilfe, Jugendarbeit, Wohnen, Ver- und Entsorgung, öffentlicher Verkehr und Straßen (a. a. O.: 88). Gemessen an den Ausgaben bindet Bildung den größten Teil der Haushalte. Andere Funktionen können den Kommunen nur durch Gesetz oder in Form gegenseitiger Vereinbarung zugewiesen werden. Alle Kommunen unabhängig ihrer Größe sind verpflichtet, die gleichen Grundleistungen zu erbringen. Da es in Estland keine weitere subnationale Ebene über den Gemeinden gibt, ist interkommunale Kooperation von hoher Bedeutung.

3.7 Finnland

Finnland ist ein Zentralstaat. Die staatliche Verwaltung umfasst die Ministerien sowie eine Vielzahl nachgelagerter Ämter und Agenturen. Auf regionaler Ebene sind sechs regionale staatliche Verwaltungsbehörden sowie 15 Zentren für wirtschaftliche Entwicklung, Verkehr und Umwelt verortet. Auf lokaler Ebene gibt es elf Polizeidienststellen, elf lokale Standesämter, 22 Vollstreckungsbüros, elf Staatsanwaltschaften und 15 Büros für Beschäftigung und wirtschaftliche Entwicklung. Die kommunale Ebene besteht aus 311 Gemeinden. Im Jahr 2005 initiierte die Staatsregierung eine Strukturreform der Gemeinden mit dem Ziel, deren Größe zu erhöhen und deren Anzahl zu senken. Bis 2017 sank die Zahl der Gemeinden um fast ein Drittel.

Finnland ist ein stark dezentralisiertes Land. Die Gemeinden besitzen ein hohes Maß an Autonomie. Die finnische Verfassung garantiert das Recht auf kommunale Selbstverwaltung seit ihrer Verabschiedung im Jahr 1919.

Die durchschnittliche Bevölkerung der Gemeinden ist in Anbetracht der geringen Siedlungsdichte hoch. Dieser Durchschnitt täuscht jedoch, da mehr als die Hälfte der finnischen Gemeinden weniger als 6.000 Einwohner aufweist. Auf der anderen Seite zählen nur neun Städte mehr als 100.000 Einwohner. Hinzu kommt, dass das Aufgabenspektrum der Gemeinden in Finnland außerordentlich groß ist (André und García 2014: 13). Die drei wichtigsten Aufgabenfelder sind Soziales, Gesundheit und Bildung. Die Sicherstellung der notwendigen Verwaltungskraft und Dienstleistungsqualität im gesamten Land stellt Finnland vor enorme Herausforderungen (a. a. O.: 19).

Derzeit tragen die finnischen Gemeinden mehr als 500 gesetzliche Aufgaben, die in über 900 Normen geregelt sind (Moisio 2013: 9). Neben diesen gesetzlichen Funktionen können die Gemeinden nach eigenem Ermessen entscheiden, weitere Aufgaben zu übernehmen.

ABBILDUNG 9 Struktur der Republik Finnland

Zentralstaat/ Bundesebene	Zentralregierung
Länder	
Kommunen	311 Gemeinden

Quelle: Eigene Darstellung

TABELLE 9 Einwohnerzahlen finnischer Kommunen

	Minimum	Maximum	Durchschnitt
Gemeinden	96 Sottunga	635.181 Helsinki	17.695

Quelle: EUROSTAT, Statistik lokaler Verwaltungseinheiten, 2018; <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units> (Download 20.2.2019).

Da viele finnische Gemeinden zu klein sind, um all ihre Aufgaben zu erfüllen, spielt interkommunale Zusammenarbeit eine (zunehmend) wichtige Rolle. Es ist z. B. üblich, dass mehrere Gemeinden gemeinsame Stadtverwaltungen einrichten. Mit Ausnahme von Krankenhausbezirken oder Einrichtungen der Behindertenhilfe ist die Mitgliedschaft in solchen Kooperationsformen allerdings in der Regel freiwillig (André und García 2014: 12).

Herausforderungen der Demographie und die Erosion der Steuerbasis im ländlichen Raum bedrohen die Handlungsfähigkeit vieler Gemeinden. Mehrfach hat die Zentralregierung versucht, die kommunale Ebene zu restrukturieren. Zum Jahr 2020 soll nun eine Reform in Kraft treten, im Zuge derer vor allem Aufgaben in den Bereichen Gesundheit und Sozialhilfe auf Gemeindeverbände übertragen werden. Diese Reform wurde 2019 abgesagt.

3.8 Frankreich

Frankreich ist ein republikanischer Einheitsstaat. Traditionell ist die französische Verwaltung durch Zentralisierung und vertikale Kontrolle geprägt. In den vergangenen Jahrzehnten kam es jedoch zu

mehreren Schritten der Dezentralisierung (Sauviat 2017: 157 ff.): Im Jahr 1982 wurde die kommunale Selbstverwaltung in der Verfassung verankert. Die zweite Verfassungsänderung 2003 sprach den Kommunen einen Anspruch auf einen Finanzausgleich zu.

Unterhalb der Staatsverwaltung besteht die Kommunalverwaltung aus drei Ebenen: 13 Regionen, 96 kontinentale Departements und 35.367 Gemeinden. Departements und Gemeinden sind in ihrer Struktur seit zweihundert Jahren nahezu unverändert. Die Zentralregierung ist über die Präfekturen in den Departements dezentral präsent.

Die kommunale Ebene der Regionen wurde 2015 restrukturiert und deren Anzahl von 22 auf 13 verringert (NOTRE-Gesetz; Jouen 2015: 1). Der Regionsrat wird direkt vom Volk gewählt und wählt wiederum den Regionspräsidenten. Historisch lag die Aufgabe der Regionen in der Wirtschaftsförderung und der Koordinierung der unteren lokalen Ebenen. Im Laufe der Jahre kamen neue Aufgaben, z. B. Abfall, Tourismus, Verkehr bis hin zu Bildung, hinzu (Doré et al. 2014: 127). Der Trend geht zur politischen und administrativen Stärkung der Regionen. Mit der Verwaltungsreform 2015 wurde die ehemals bestehende „Allgemeinzuständigkeit“ der Regionen und Departements aufgelöst. Sie besteht nun nur noch für die Gemeinden fort (OECD 2016f).

Seit dem Gesetz der Verwaltungsmodernisierung von 2014 nehmen die Departements die wichtigste Rolle in den sozialen Leistungen (Kinder, Ältere, Menschen mit Behinderungen) ein. Die Anzahl der Departements stand häufig zur Disposition, da einige ihrer Aufgaben auf die Regionen verlagert wurden.

Die unterste Ebene der französischen Verwaltung umfasst die Gemeinden. Obwohl Fusionen staatlich gefördert werden, ist deren Zahl im europäischen Vergleich außerordentlich hoch. Über 80 Prozent der Gemeinden weisen weniger als 2.000 Einwohner auf, die durchschnittliche

ABBILDUNG 10 Struktur der Republik Frankreich (kontinental)

Zentralstaat/ Bundesebene	Zentralregierung
Länder	
Kommunen	13 Regionen
	101 Departements
	1.263 Verwaltungsgemeinschaften
	35.367 Gemeinden

Quelle: Eigene Darstellung

TABELLE 10 Einwohnerzahlen französischer Kommunen

	Minimum	Maximum	Durchschnitt
Regionen	337.800 Corse	12.246.200 Ile-de-France	5.001.400
Departements	75.500 Lozère	2.613.900 Nord	665.200
Gemeinden	1 Roche-fourchat	2.206.500 Paris	1.895

Quelle: Institut national de la statistique et des études économiques https://ec.europa.eu/knowledge4policy/node/6766_de (Download 12.2.2020).

che Gemeindegröße beträgt nur rund 1.800 Einwohnern (a. a. O.). Im Zuge der Dezentralisierung wurden die Gemeinden administrativ gestärkt und haben einige neue Aufgaben erhalten, z. B. in den Aufgabenfeldern Stadtplanung, Senioren, Abwasser oder Grundschulen (Vie Publique 2018c). Traditionell spielen die Gemeinden im Alltag Frankreichs eine zentrale Rolle.

Da die Gemeindeebene sehr kleinteilig ist, gibt es mit den „Établissements Publics de Coopération Intercommunales“ (EPCI) eine spezielle Form interkommunaler Zusammenarbeit (Du Boys 2017: 95). Zweck ist es, die Effizienz der Verwaltung zu erhöhen bzw. bestimmte Leistungen überhaupt erst zu ermöglichen. Gemeinden können solche EPCI eigenständig bilden. Im Jahr 2018 gab es 1.263 solcher Einheiten. Ein EPCI hat einen eigenen Rat, der von den Räten der Mitgliedsgemeinden gewählt

wird. Eine besondere Form von EPCI, genannt „Métropole“, bildet sich in Metropolregionen um Städte mit mindestens 500.000 Einwohnern.

3.9 Griechenland

Griechenland ist seit jeher ein stark zentralisierter Staat. Die Verfassung garantiert die Existenz der Kommunen und der kommunalen Selbstverwaltung. Die Struktur der kommunalen Ebene hat sich jedoch im Zuge der Troika-Rettungsprogramme wesentlich geändert.

In der ersten von Griechenland und Troika¹¹ im Jahr 2010 unterzeichneten Vereinbarung wurde die Reorganisation der kommunalen Ebene explizit vereinbart (Chortareas und Logothetis 2016: 135 f.). Das Kallikrates-Gesetz¹² setzte dies um. Ziel war es, durch die Realisierung von Skaleneffekten Größenvorteile zu schaffen, die Effizienz der Kommunen zu steigern, die öffentliche Verwaltung zu dezentralisieren, die Struktur zu vereinfachen und die Zahl der gewählten Beamten zu reduzieren (Hlebas 2012: 259 ff.).

Die Zahl der Gemeinden sank von 1.034 auf 325. Die bestehenden 50 staatlichen Präfekturen wurden in 13 Verwaltungsregionen reorganisiert. Sie wurden Teil der Kommunalverwaltung (Ministry of the Interior 2013: 10 ff.). Sieben dezentrale Verwaltungen wurden als nachgelagerte dezentrale Einheiten der Zentralregierung errichtet.

Griechenland hat damit eine zweistufige kommunale Struktur aus 325 Gemeinden und 13 Verwaltungsregionen. Die Beziehung zwischen diesen beiden Ebenen ist nicht hierarchisch. Sie koordinieren ihre Aufgaben miteinander. Die Bürger wählen direkt die Bürgermeister, Gemeinderäte, Regionalräte und Gouverneure.

11 Kooperation von Europäischer Zentralbank, Internationalem Währungsfonds und Europäischer Kommission zur Bewältigung der durch die globale Finanzkrise 2008 ausgelöste EU-Schuldenkrise.

12 Wurde zur Reform der griechischen Verwaltung auf den Weg gebracht.

ABBILDUNG 11 Struktur der Republik Griechenland

Zentralstaat/ Bundesebene	Zentralregierung	
Länder		
Kommunen	13 Verwaltungsregionen	325 Gemeinden

Quelle: Eigene Darstellung

TABELLE 11 Einwohnerzahlen griechischer Kommunen

	Minimum	Maximum	Durchschnitt
Regionen	199.000 Nord Ägäis	1.900.000 Zentral Makedonien	828.323
Gemeinden	200 Insel Agathonisi	664.000 Athen	33.133

Quelle: Ellinikí Statistiki Archí

Die Gemeinden unterteilen sich in verschiedene Größenkategorien, was Auswirkungen auf Zuständigkeiten und Finanzierung hat. Die oft sehr kleinen Inselgemeinden tragen in Bereichen wie Landwirtschaft, Energie oder Raumplanung auch Aufgaben, die sonst grundsätzlich den Regionen zustehen (Hlebas 2012: 264 ff.). Eine ähnliche geographisch begründete Privilegierung existiert für Berggemeinden.

Die Gemeinden sind verfassungsgemäß für die Verwaltung der örtlichen Angelegenheiten zuständig. Dazu gehören z. B. wirtschaftliche Entwicklung, Ver- und Entsorgung oder Kindergärten (ebd.). Letztlich ist ihre administrative Rolle jedoch eher gering. Der größte Teil der Ausgaben entfällt auf „allgemeine Verwaltung“. Die Regionen tragen als Kommunen übergemeindliche Aufgaben; oft in den gleichen Politikfeldern.

3.10 Irland

Irland ist ein Zentralstaat mit einer im internationalen Vergleich ausgesprochen schwachen kommunalen Ebene (Boyle 2014: 5). In der irischen Verfassung wurden die Kommunen erstmals 1999 anerkannt und ein Artikel zur Stärkung der demokratischen Grundsätze in den lokalen Behörden eingeführt. Der Staat spielt jedoch weiterhin in allen Bereichen der Kommunalverwaltung eine entscheidende Rolle (Scannel 2015: 311). Darüber hinaus existiert ein umfangreiches Netzwerk nachgeordneter staatlicher Behörden auf regionaler und lokaler Ebene.

Die derzeitige kommunale Struktur geht auf Änderungen im Jahr 2014 zurück, die eine weitere Schwächung im Aufgabenspektrum, Zentralisierung und Autonomieverluste bedeuteten (Turley und McNena 2016). Die Reformagenda der Zentralregierung (Putting People First) war überwiegend eine Folge der in Irland besonders harten Finanzkrise und Bedingung für die Troika-Hilfsprogramme (Shannon 2016). Aber bereits in früherer Zeit gab es Diskussionen über die Mängel der bestehenden Verwaltungsstrukturen.

Im Jahr 2014 wurde die Anzahl der Kommunen von 114 auf 31 reduziert. Zuvor bestand eine zweistufige kommunale Struktur aus Kreisen und Gemeinden bzw. Städten und Ortsteilen. Im Zuge der Reform wurden einige Kreise fusioniert und die jeweils untere Ebene der kreisangehörigen Gemeinden und Ortsteile abgeschafft. Ziele waren Vereinfachung der Struktur sowie Steigerung der Demokratie und der Wirtschaftlichkeit. Ein Ausbau kommunaler Aufgaben war nicht intendiert. Die heute 31 Kommunen unterteilen sich in drei Gruppen, die aber jeweils die gleichen Aufgaben tragen. Es gibt drei Großstädte, 26 ländliche Kommunen und zwei gemischte Kommunen. In den letztgenannten Gruppen kann es eine weitere Untergliederung in Ortsteile geben. Diese 95 Einheiten sind jedoch eher Wahlbezirke ohne wirkliche Verwaltungskraft. In den drei Großstädten existiert keine weitere Untergliederung. Als Kon-

ABBILDUNG 12 Struktur der Republik Irland 2017

Zentralstaat/ Bundesebene	Zentralregierung		
Länder			
Kommunen	26 Kreise	2 Stadt- und Landkreise	3 Stadtkreise

Quelle: Eigene Darstellung

TABELLE 12 Einwohnerzahlen irischer Kommunen

	Minimum	Maximum	Durchschnitt
Kommune	32.000 Leitrim County Council	554.600 Dublin City Council	154.335

Quelle: Central Statistics Office

sequenz dieser Reformen verfügt Irland nun über im europäischen Vergleich sehr große Kommunen mit recht wenigen Aufgaben. Die Bürger wählen die kommunalen Vertretungsorgane, aber im Allgemeinen nicht den Bürgermeister.

Traditionell spielen die irischen Kommunen bei der Aufgabenerfüllung nur eine untergeordnete Rolle (Boyle 2014). In klassischen kommunalen Politikfeldern wie Bildung oder Soziales besitzen sie kaum Zuständigkeiten. Darüber hinaus wurde die ehemals kommunale Wasserversorgung 2013 einer staatlichen Behörde übertragen. Die Ausgaben der kommunalen Ebene halbierten sich hierdurch.

3.11 Italien

Italien ist ein Einheitsstaat mit einer regionalisierten Verwaltung. Zur kommunalen Ebene zählen 20 Regionen, 110 Provinzen und 7.978 Gemeinden. Die kommunale Selbstverwaltung ist in der italienischen Verfassung verankert und sieht für die Kommunen sowohl Einnahmen- als auch Ausgabenautonomie vor (Bespalova und

Andersen 2013). Die Verfassungsreform von 2001 und das Gesetz über die Finanzverteilung von 2009 haben die Dezentralisierung gestärkt, aber auch zu Teils unklaren Zuständigkeiten und regelmäßigen Rechtsstreitigkeiten zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen geführt (OECD 2016i).

Unter den 20 Regionen sind fünf mit besonderem Rechtsstatus, der ihnen eine größere Autonomie in Gesetzgebung, Verwaltung und Finanzen einräumt (Manes-Rossi 2015: 134). Dieser Status ist ihnen aus historischen Gründen zugewiesen, um Abspaltungen und Sezessionsbestrebungen zu verhindern. Jede Region hat einen Regionalrat, einen Vorstand und einen Präsidenten, welche direkt von den Bürgern gewählt werden. Alle Regionen haben die Befugnis, Steuern zu erheben, obgleich die Zentralregierung den Großteil der Steuereinnahmen einbehält. Die Verfassungsreform von 2001 erteilte den Regionen eine allgemeine Zuständigkeit für alle Aufgaben, die nicht der Zentralregierung vorbehalten sind. Schwerpunkt ihrer Aufgaben ist die Gesundheitsversorgung. Hierbei handelt es sich um eine geteilte Zuständigkeit, in welcher die Zentralregierung Standards definiert und die Finanzierung trägt, wohingegen die Regionen für die Aufgabenerfüllung zuständig sind (Ambrosiano et al. 2016: 217). Weitere Aufgaben der Regionen umfassen den Umweltschutz, Verkehr, Universitäten und Hochschulen, soziale Dienste und Wohnen, Kultur und Landwirtschaft.

Die Ebene der 110 Provinzen steht seit längerer Zeit zur Disposition. Im Jahr 2014 wurden ihnen ihre angestammten Aufgaben in den Bereichen Verkehr, Straßen, Umweltschutz, Abwasserentsorgung, Abfall, Sekundarschulbildung entzogen und auf Regionen, Gemeinden oder interkommunale Einrichtungen verlagert (OECD 2016i). Die vollständige Auflösung scheiterte jedoch an einem Verfassungsreferendum im Jahre 2016. Die Provinzregierung wird nicht mehr direkt von den Bürgern gewählt, sondern setzt sich nun aus Vertretern der Bürgermeister der zu dieser Region gehörenden Gemeinden zusammen (Ambrosiano

ABBILDUNG 13 Struktur der Republik Italien, 2018

Zentralstaat/ Bundesebene	Zentralregierung (lokal vertreten über 103 Präfekte)	
Länder	20 Regionen	
Kommunen	96 Provinzen	14 Metropolitanstädte
	7.978 Gemeinden	

Quelle: Eigene Darstellung

TABELLE 13 Einwohnerzahlen italienischer Kommunen

	Minimum	Maximum	Durchschnitt
Regionen	126.200 Aostatal	10.036.300 Lombardei	3.024.200
Provinzen	85.200 Isernia	4.355.700 Rom	562.300
Metropolitanstädte	432.000 Cagliari	4.355.700 Rom	1.566.100
Gemeinden	29 Moncenisio	2.872.800 Rom	7.484

Quelle: EUROSTAT, Statistik lokaler Verwaltungseinheiten, 2018; <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units> (Download 20.2.2019).

et al. 2016: 231 – 233). In 14 Fällen sind die Regionen identisch mit großen Städten. Diese sogenannten „Metropolitanstädte“ nehmen für ihre Mitgliedsgemeinden bestimmte Aufgaben, z. B. der Raumplanung, des Schulbaus oder des Verkehrs, wahr. In den Provinzen ist der Zentralstaat mit jeweils einer Präfektur vertreten, die unter anderem für die Gemeindeaufsicht und die Polizei zuständig sind.

Die Gemeindestruktur Italiens ist eher kleinteilig, auch wenn in den letzten Jahren die Zahl der Gemeinden leicht abnahm. Vor der Wirtschaftskrise war Italien jedoch aufgrund der steigenden Anzahl von Gemeinden in Europa einzigartig (Ambrosiano et al. 2016: 231–232). Die Zahl der Gemeinden wuchs, da die Aufspaltung der lokalen Gebietskörperschaften einen Weg darstellte,

die Anzahl politischer Posten zu vergrößern und höhere Finanzzuweisungen vom Zentralstaat zu erhalten. Die große Zahl der Gemeinden und die daraus resultierende Zersplitterung der kommunalen Ebene sowie die geringen administrativen Kapazitäten dieser Verwaltungseinheiten stellen daher ein bekanntes Problem dar. Zu den gemeindlichen Aufgaben gehören städtische Planungs-, Bau- und Gewerbe genehmigungen, Sozialwohnungen, öffentliche Verkehrsmittel und Straßen, Wasser- und Abfallwirtschaft, Bildungsinfrastruktur, lokale Wirtschaftsentwicklung, Erholung und Kultur (OECD 2016i). Die politischen Gremien (Räte und Bürgermeister) werden direkt von der Bevölkerung gewählt.

3.12 Niederlande

Die Niederlande sind eine konstitutionelle Monarchie und ein Zentralstaat. Die Verwaltung ist zweistufig aufgebaut und besteht aus einer nationalen und einer kommunalen Ebene. Da letztere administrativ und politisch relativ stark ist, bezeichnen sich die Niederlande selbst als „dezentraler Einheitsstaat“ (Ministry of Finance 2013: 11).

Die meisten Politikfelder werden durch den Staat bestimmt und von den Kommunen umgesetzt (Allers und Vermeulen 2013: 3). Die Dezentralisierung von Aufgaben führt zu anhaltenden Diskussionen zwischen den Verwaltungsebenen und zu einem ständigen „inkrementalen“ Prozess von Gemeindefusionen (Bockema, Steen und Wayenberg 2016: 54).

Die niederländischen Kommunen umfassen zwölf Provinzen und (seit Januar 2019) 355 Gemeinden. Daneben gibt es sogenannte „Waterschappen“, die für das in den Niederlanden höchst bedeutende Wassermanagement zuständig sind. Provinzen als auch Gemeinden erfüllen gleichzeitig staatlich übertragene als auch eigenständige Aufgaben.

Die Zuständigkeiten der Provinzen beinhalten regionale Wirtschaftspolitik, Regionalplanung,

Aufsicht über Gemeinden und Wasserverbände, Umweltschutz oder Verkehr (OECD 2016k). Bis zum Jahr 2015 waren sie auch für die Jugendhilfe zuständig; diese Aufgabe wurde dann jedoch auf die Gemeindeebene verlagert. Allgemein spielen die Provinzen eine Schlüsselrolle in der vertikalen Koordination zwischen Staat und Gemeinden. Die Konsolidierung der Provinzen in größeren Regionen ist seit den 1960er Jahren in der Debatte, wurde jedoch nie umgesetzt (a. a. O.). Die Provinzen besitzen direkt gewählte Provinzräte. Der Vorsitzende dieses Rates wird vom Innenminister entsandt, wobei die Provinzräte jedoch über Mitbestimmungsrechte verfügen.

Die 355 Gemeinden sind die unterste Verwaltungsebene. Ein großer Teil ihrer Aufgaben ergibt sich aus staatlichen Gesetzen. Obwohl die Gemeinden autonom sind, unterliegen sie gemäß der niederländischen Verfassung weitgehender staatlicher Kontrolle. In Bezug auf gemeindliche Aufgaben nehmen soziale Dienste zunehmend mehr Gewicht ein. Denn seit den 1980er Jahren wurde der niederländische Wohlfahrtsstaat in mehreren Schritten dezentralisiert. Seit 2006 tragen die Gemeinden verschiedene Aufgaben der nationalen Sozialversicherung für ältere und behinderte Menschen. 2014 übertrug der Staat drei große soziale Leistungsblöcke auf die Gemeinden. Infolgedessen sind diese für Jugendhilfe, Langzeitpflege und Beschäftigungsförderung für Behinderte zuständig (OECD 2016k; Vermeulen 2015: 1).

Mit durchschnittlich mehr als 40.000 Einwohnern sind die niederländischen Gemeinden im Vergleich zu anderen europäischen Ländern relativ groß (Allers und van Ommeren 2016: 720). Dennoch steht eine weitere Restrukturierung hin zu größeren Einheiten im Raum. Die Bürger wählen den Gemeinderat. Der Innenminister ernennt den Bürgermeister, meist auf Vorschlag des Gemeinderates.

Interkommunale Kooperation besitzt eine große Bedeutung in den Niederlanden. Gemeinden können beliebig viele Kooperationsvereinbarungen

ABBILDUNG 14 Struktur des Königreiches der Niederlande

Zentralstaat/ Bundesebene	Zentralregierung
Länder	
Kommunen	12 Provinzen
	355 Gemeinden

Quelle: Eigene Darstellung

TABELLE 14 Einwohnerzahlen niederländischer Kommunen

	Minimum	Maximum	Durchschnitt
Provinzen	382.300 Zeeland	3.680.700 Zuid-Holland	1.423.459
Gemeinden	932 Schiermonnikoog	854.047 Amsterdam	43.799

Quelle: EUROSTAT, Statistik lokaler Verwaltungseinheiten, 2018; <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units> (Download 20.2.2019).

treffen (a. a. O.: 720). In der jüngeren Vergangenheit wurden einige wesentliche Reorganisations durch den Staat vorgenommen. So gab es bis 2013 zehn Polizeiregionen, die von der nationalen Regierung finanziert, aber von den Gemeinden betrieben wurden (National Police Act 2013). Heute sind die Polizeiregionen regionale Einheiten der nationalen Polizeiorganisation. Die kommunale Gesundheitsvorsorge wurde seit 1990 in 63 Verbänden organisiert. 2018 wurde diese Zahl auf 25 reduziert. Die 1995 gegründeten acht Stadtregionen wurden im Jahr 2015 aufgelöst. Gleichzeitig wurden gesetzlich zwei neue Stadtregionen für Amsterdam und Den Hague geschaffen. Darüber hinaus gibt es viele Kooperationen zwischen den Wasserbehörden und den Gemeinden.

3.13 Österreich

Österreich ist ein Bundesstaat, der sich aus neun Bundesländern (einschließlich der Stadt Wien) und rund 2.100 Gemeinden zusammensetzt. Die Kommunen sind Teil der Länder und unterliegen deren Rechtsetzung und Aufsicht. Bestimmte Autonomierechte werden ihnen jedoch bereits über die Bundesverfassung gewährt (Gamper 2012).

Die kommunale Ebene in Österreich ist einstufig und besteht nur aus Gemeinden. Von den insgesamt 2.114 Gemeinden sind 14 Statutarstädte. Die übrigen Gemeinden gehören zu einer der 79 Bezirkshauptmannschaften. Dies sind dezentralisierte, nachgeordnete Behörden der Landesverwaltung. In den Jahren 2015 bis 2019 kam es zu einigen Gemeindefusionen, sodass die Gemeindeanzahl um rund zehn Prozent abnahm. Nichtsdestotrotz verfügt Österreich nach wie vor über eine kleinteilige Gemeindestruktur.

Die Statutarstädte genießen einige rechtliche Privilegien, die ihnen jeweils durch ein eigenes Landesgesetz verliehen werden. Sie unterliegen nicht der allgemeinen Gemeindeordnung. So ist z. B. die Aufsicht des Landes weniger streng. Der wesentliche Unterschied ist jedoch, dass diese Städte nicht Teil einer Bezirkshauptmannschaft sind, sondern deren Aufgaben mit übernehmen. Aufgabenkatalog und Finanzierung unterscheiden sich somit von den gewöhnlichen Gemeinden.

Die Bevölkerungszahl der Gemeinden ist im Allgemeinen gering. Rund 70 Prozent der Gemeinden zählen weniger als 2.500 Einwohner. Nur fünf Städte erreichen mehr als 100.000 Einwohner (Wien, Graz, Linz, Salzburg und Innsbruck). Infolgedessen existieren vielfältige Formen der Kooperation. Gemessen an den Ausgaben sind Bildung und Soziales die wichtigsten Kategorien (Kommunalkredit Austria 2017: 71). Unter anderem Kindergärten gewinnen an Gewicht. Die Aufgabenstruktur im Detail ist Landesrecht und differiert daher regional. Die Gemeinden vollziehen aus-

ABBILDUNG 15 Struktur der Republik Österreich

Zentralstaat/ Bundesebene	Zentralregierung		
Länder	8 Flächenländer		Stadt- staat Wien
Kommunen	2.098 Gemeinden	14 Statutar- städte	

Quelle: Eigene Darstellung

TABELLE 15 Einwohnerzahlen österreichischer Kommunen

	Minimum	Maximum	Durchschnitt
Statuarstädte	1.921 Rust	286.292 Graz	85.000
Gemeinden	45 Gramais	49.278 Dornhirn	4.182

Quelle: EUROSTAT, Statistik lokaler Verwaltungseinheiten, 2018; <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units> (Download 20.2.2019).

schließlich übertragene Aufgaben (Gamper 2012: 30 f.). Trotz des föderalen Staatsaufbaus besitzt Österreich stark zentralistische Züge (Niemann und Ebinger 2017: 94).

Alle Gemeinden besitzen einen direkt gewählten Rat sowie einen Bürgermeister, der entweder direkt oder durch den Rat gewählt wird.

3.14 Polen

Die Republik Polen ist ein Zentralstaat. Nach der Territorial- und Verwaltungsreform im Jahr 1999 besitzt sie drei selbstverwaltete kommunale Ebenen, die nicht in einem hierarchischen Verhältnis zueinanderstehen, sondern deren Aufgaben sich auch innerhalb des gleichen Politikfeldes ergänzen (Sauer 2013: 9).

Das Prinzip der Subsidiarität wird deutlich an der Organisation des Bildungssystems, das weithin den Kommunen obliegt. Die Gemeinden tragen die Grundschulen, die Kreise die Sekundarschulen und die Woiwodschaften die Hochschulen. In Summe binden Ausgaben für Bildung mit rund 40 Prozent den größten Teil der kommunalen Haushalte; primär bei Gemeinden und Kreisen (Swianiewicz 2017: 228).

Die Gemeinden bilden die unterste, in Bezug auf Aufgaben, Haushaltsvolumen und Autonomie aber die wichtigste Ebene. Das Kommunalgesetz von 1990 garantiert ihnen das allgemeine Recht zur Regelung der örtlichen Angelegenheiten im Rahmen staatlicher Gesetze. Wichtige Aufgaben sind z. B. Raumplanung, Infrastruktur, Ver- und Entsorgung, Wohnen, soziale Dienste (seit 2004 Familienleistungen), Bildung (einschließlich Lehrgelöhälter), Grundversorgung und Kultur (Sauer 2013: 9 ff.).

Mittlere kommunale Ebene sind die Kreise, die jedoch nur wenige Aufgaben erbringen und nur über eingeschränktes Ermessen und Autonomie verfügen (Swianiewicz 2014: 303). Große Städte sind als Stadtkreise organisiert und damit zugleich Gemeinde und Kreis.

Oberste kommunale Ebene sind die 16 Woiwodschaften, die gleichzeitig Einheiten staatlicher Verwaltung und regionaler Selbstverwaltung sind. Im Zuge dieser doppelten Rolle gibt es zwei leitende Angestellte: Der Präfekt ist oberster Vertreter der Zentralregierung und wird vom Premierminister ernannt. Er ist zuständig für die Aufsicht über die Erfüllung staatlicher Aufgaben und die Rechtsaufsicht über die Selbstverwaltungsaufgaben. Der Marschall wird durch den direkt vom Volk gewählten Rat gewählt und ist für die Aufgaben der Selbstverwaltung verantwortlich (Sauer 2013: 6). Die Woiwodschaften sind funktional und finanziell relativ schwach (Swianiewicz 2014: 296). Sie sind vor allem für die Umsetzung der EU-Programme wichtig.

ABBILDUNG 16 Struktur der Republik Polen

Zentralstaat/ Bundesebene	Zentralregierung	
Länder		
Local Level	16 Woiwodschaften	
	315 Kreise	65 Stadtkreise
	2.478 Gemeinden	

Quelle: Eigene Darstellung

TABELLE 16 Einwohnerzahlen polnischer Kommunen

	Minimum	Maximum	Durchschnitt
Woiwod- schaften	1.023.000 Lubusz	5.302.000 Masovian	2.373.310
Kreise	21.000 Sejnenski	292.000 Posen	80.800
Stadtkreise	36.533 Sopot	1.764.615 Warschau	197.000
Gemeinden	1.302 Krynica Morska	73.791 Pila	15.324

Quelle: EUROSTAT, Statistik lokaler Verwaltungseinheiten, 2018; <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units> (Download 20.2.2019).

Alle drei Ebenen haben eine gewählte Vertretung und ein eigenes Budget. Es gibt spezielle Gesetze, die Aufgaben, Organisation, Status, Finanzierung usw. der Ebenen regeln. Die Kommunen führen jeweils eigene und übertragene Aufgaben aus (eine Liste der Beispiele findet sich bei Sauer 2013: 6 ff.). In Summe aller drei Ebenen ist die Relevanz der Kommunen in Polen hoch. Gleichzeitig sind in den vergangenen Jahren Spannungen gewachsen, da eine Dezentralisierung von Aufgaben auf die Kommunen mit einer stärkeren Regulierung durch die Zentralregierung einhergeht (Swianiewicz 2017: 250).

3.15 Portugal

Portugal ist ein Zentralstaat. Die Verfassung von 1976 sieht zwar grundsätzlich die Schaffung einer regionalen Ebene vor. Ein entsprechendes Referendum scheiterte jedoch 1998 und wurde nicht wieder in Angriff genommen (OECD 2016p; Morais 2012: 5 f.). Bis 2010 gab es eine mittlere staatliche Verwaltungsebene aus 18 Verwaltungsbezirken.

Die lokale Ebene besteht faktisch nur aus der Ebene der 308 Gemeinden (concelhos). Diese untergliedern sich in 3.091 Ortsteile (freguesias) mit sehr begrenzten Verwaltungsaufgaben. Die Anzahl der Ortsteile pro Gemeinde reicht von einer bis zu 61. Alle Einheiten besitzen direkt gewählte Organe und politisch-administrative sowie finanzielle Autonomie (Silva 2017: 10). Seit 2013 besitzen die Gemeinden eine grundsätzliche Allzuständigkeit.

Es gibt keine Landkreise und keine Städte mit Kreisstatus. Die derzeitige lokale Struktur geht auf Maßnahmen zurück, die der Staat 2013 zur Überwindung der Finanzkrise ergriff. Mit dem Ziel der Vereinfachung und Rationalisierung wurde die Zahl der Ortsteile um ein Viertel reduziert (a. a. O.: 20). Infolge des großen öffentlichen Widerstands war dieser Schritt auf Ebene der Gemeinden nicht umsetzbar. Historisch gesehen sind die Gemeinden die stabilste politische und administrative Einheit in Portugal. Mehr als ein Drittel der Gemeinden hat weniger als 10.000 Einwohner. Ihre Relevanz für öffentliche Dienstleistungen ist eher begrenzt. Es gibt kaum eine Aufgabe, bei der die Gemeinden wesentliche Handlungsfreiheit genießen. Ihre (zumindest partielle) Zuständigkeit umfasst Grundschulen, lokale Straßen, ÖPNV, Ver- und Entsorgung sowie einige Sozial- und Gesundheitsdienste.

Die jetzige Gemeindestruktur steht vor Herausforderungen. Gebietsgröße, Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft sind sehr heterogen. Die Strukturen sind komplex und die Transparenz gering. Grundsätzlich spiegelt sich die politische Bedeu-

ABBILDUNG 17 Struktur der Republik Portugal

Zentralstaat/ Bundesebene	Zentralregierung
Länder	
Kommunen	308 Gemeinden
	3.091 Ortsteile

Quelle: Eigene Darstellung

TABELLE 17 Einwohnerzahlen portugiesischer Kommunen

	Minimum	Maximum	Durchschnitt
Gemeinden	500 Corvo	500.000 Lissabon	33.473

Quelle: Instituto Nacional De Estatistica

tung, die den Gemeinden durch die Bürger beige-messen wird, nicht in deren Aufgabenkatalog oder Finanzen wider (Teles 2016: 457).

Im Gegensatz zur allgemeinen politischen Rhetorik oder gar zum Verfassungsauftrag haben die Gemeinden in jüngerer Zeit einige Schritte der Rezentralisierung erlebt. Strukturen wurden gestrafft, staatliche Kontrolle verstärkt, Personal und Steuerhoheit reguliert. Großteils basieren diese Maßnahmen auf den Bedingungen des Troika-Rettungsprogramms (Silva 2017: 14 ff.). In jüngerer Zeit hat die 2015 gewählte neue Staatsregierung einen politischen Richtungswechsel zurück zur Dezentralisierung angekündigt, um die lokale Verantwortung und die Demokratie zu stärken (a. a. O.: 21f.).

Den Gemeinden steht es grundsätzlich frei, Kooperationen für die Erbringung gemeinsamer Dienstleistungen zu initiieren. Von staatlicher Seite gab es in den vergangenen Jahrzehnten verschiedene Versuche, Formen der Metropolitan Governance zu entwickeln. Es gibt sieben solcher Verbände, die durch Gemeinden gebildet werden,

um Wirtschaftswachstum und regionale Integration zu fördern sowie bestimmte öffentliche Dienstleistungen gemeinsam zu erbringen.

3.16 Schweden

Die schwedische Verwaltungsstruktur besteht aus einer zentralen und einer lokalen Ebene. Letztere gliedert sich in Kreise und Gemeinden, die nicht in einem Über-Unterordnungsverhältnis zueinander stehen. Die Kommunen und ihre lange Tradition der Selbstverwaltung nehmen in Schweden eine Schlüsselrolle innerhalb der öffentlichen Verwaltung ein, die sich allgemein durch Dezentralisierung und klar geteilte Zuständigkeiten auszeichnet.

Die Grundsätze öffentlicher Verwaltung sind in der Verfassung und im Kommunalgesetz festgelegt. Kommunale Selbstverwaltung bedeutet, dass die Kommunen unabhängige Körperschaften sind, die innerhalb gesetzlicher Grenzen frei entscheiden können. Die Gesetzgebung stellt Gemeinden und Kreise gleich. Die meisten lokalen Aufgaben sind durch Sondergesetze geregelt (BBSO 2005: 6). Die drei wichtigsten Aufgabenfelder sind soziale Sicherung, Gesundheit und Bildung. Sie binden gemeinsam fast 80 Prozent der Haushalte.

In den letzten zehn Jahren hat der Staat einige Änderungen der kommunalen Verwaltung vorgenommen, so z. B. neue Zuständigkeiten für bestimmte Kreise, Stärkung der Subsidiarität sowie marktorientierte Reformen (Fölster und Kreichbergs 2014).

Die Staatsregierung legt durch Gesetze und Verordnungen nationale Ziele für die Aktivitäten von Gemeinden und Kreisen fest. Darüber hinaus ist der Staat auf Kreisebene durch die Verwaltungsräte vertreten, um sicherstellen, dass die nationalen Ziele von den Kreisen umgesetzt werden (BBSO 2005: 4).

ABBILDUNG 18 Struktur des Königreiches Schweden

Zentralstaat/ Bundesebene	Zentralregierung	
Länder		
Kommunen	21 Kreise	290 Gemeinden

Quelle: Eigene Darstellung

TABELLE 18 Einwohnerzahlen schwedischer Kommunen

	Minimum	Maximum	Durchschnitt
Kreis	58.595 Gotland	2.300.000 Stockholm	475.960
Gemeinde	2.451 Bjurholm	949.761 Stockholm	34.466

Quelle: EUROSTAT, Statistik lokaler Verwaltungseinheiten, 2018; <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units> (Download 20.2.2019).

Schweden hat 21 Kreise. Die wichtigsten Organe sind die direkt gewählte Bezirksratsversammlung und der Verwaltungsrat (ebd.). Die wichtigste Pflichtaufgabe der Kreise betrifft die Gesundheitsversorgung (Grundversorgung, Krankenhäuser, ambulante Pflege) (OECD 2016m; SALAR 2011: 5). Freiwillige Aufgaben liegen meist in den Bereichen Kultur, Bildung und Tourismus. Drei Kreise (Västra Götaland, Skåne und Halland) und eine Gemeinde (Gotland) haben zusätzliche Verantwortungen in Bezug auf die Regionalentwicklung. Aus diesem Grund werden sie als „Regionen“ anstelle von Kreisen (SALAR 2018) bezeichnet. Da die schwedischen Kreise vergleichsweise klein sind, wurde 2016 ein Komitee eingesetzt, das Vorschläge für regionale Umstrukturierungen erarbeiten sollte (OECD 2017: 63). Geplant war, die 21 Landkreise in sechs Regionen zusammenzuführen. Diese Fusionen sind jedoch nach Ansicht nationaler Experten derzeit politisch kaum vorstellbar.

In Schweden gibt es 290 Gemeinden. Die Hälfte von ihnen hat weniger als 15.000 Einwohner. Elf Gemeinden haben mehr als 100.000 Einwohner. Die Gemeinden erfüllen ebenso wie die Kreise

pflichtige und freiwillige Aufgaben (SALAR 2011: 5). Wichtige pflichtige Aufgaben sind unter anderem Kindergarten, Schulen oder Altenhilfe sowie Ver- und Entsorgung. Der Vorstand und die direkt gewählte Gemeindeversammlung sind die Hauptorgane einer Gemeinde.

3.17 Schweiz

Die Schweiz ist ein föderaler Bundesstaat, bestehend aus 26 Kantonen. Sechs dieser Kantone sind sogenannte „Halbkantone“. Diese gingen aus einer Kantonsteilung hervor und verfügen daher im Ständerat nur über einen Sitz, wohingegen die übrigen Kantone über jeweils zwei Sitze verfügen. In einigen Kantonen ist die staatliche Verwaltung weiter in Bezirke untergliedert. Die Kommunen sind Teil der Kantone und unterliegen deren Recht. Die kommunale Ebene besteht in der Regel nur aus Gemeinden¹³.

Die Schweizer Bundesverfassung gewährt den Gemeinden nach kantonalem Recht politische Autonomie. So entscheidet jeder Kanton für sich, wie die Zuständigkeiten zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt werden (Steiner und Kaiser 2013: 149). Da sich die kantonale Entscheidung am Subsidiaritätsprinzip orientiert, verfügen die Gemeinden in der Praxis über große Autonomie und Handlungsspielräume. Sie besitzen die allgemeine Zuständigkeit für alle lokalen Angelegenheiten, solange die Aufgabenerfüllung nicht der Bundes- oder Landesebene oder speziellen kommunalen Körperschaften zugeordnet ist (Vatter 2016: 451; Ladner und Mathys 2018: 73 ff.).

Die kommunale Ebene (Stand 1.4.2018) besteht aus 2.222 politisch unabhängigen Gemeinden, den sogenannten „Einwohnergemeinden“. Darüber hinaus gibt es andere Arten von Gemeinden

¹³ Lediglich in einigen wenigen Kantonen existiert eine den Gemeinden übergeordnete kommunale Ebene, den deutschen Landkreisen vergleichbar. Diese darf jedoch nicht mit den Bezirken als dezentrierte Form nachgeordneter, aber originär staatlicher Behörden verwechselt werden.

für besondere Aufgaben, wie Schulgemeinden, Kirchgemeinden oder die Verwaltung bestimmter Vermögenswerte. Diese Gemeinden unterscheiden sich territorial von den politischen Gemeinden und müssen nicht deckungsgleich sein (Steiner und Kaiser 2013: 150).

Schweizer Gemeinden sind im Allgemeinen klein. Mehr als die Hälfte von ihnen hat weniger als 1.300 Einwohner (Vatter 2016: 452). In den letzten Jahren wurde die Anzahl der Gemeinden über Zusammenschlüsse reduziert. Diese Fusionen folgten verschiedenen Zielen: Verwaltungseffizienz, Kostensenkung, Größenvorteile oder Personalrekrutierung (Ladner und Mathys 2018: 178). Im Regelfall erfolgen solche Zusammenschlüsse auf freiwilliger Basis. Viele Kantone setzen finanzielle Anreize über zusätzliche Fiskaltransfers. Die Gemeindestruktur ist jedoch nach wie vor für viele Aufgaben zu kleinteilig, sodass interkommunale Kooperation in den letzten Jahrzehnten stetig an Bedeutung gewonnen hat. Im Durchschnitt beteiligt sich jede Gemeinde an zehn Kooperationen, vor allem in den Bereichen Schule und Soziales (Krumm 2013: 109; Steiner und Kaiser 2013: 162 ff.).

Aufgrund der föderalen Struktur sind die Gemeinden für viele verschiedene Aufgaben zuständig. Teilweise wurden ihnen diese durch Bund oder Kanton übertragen. Der größere Teil des Aufgabenkatalogs basiert jedoch auf ihrem Selbstverwaltungsrecht. Die gemeindlichen Aufgaben umfassen die Bereiche Bildung (Kindergarten, Grund- und Sekundarschulen), Soziales und Gesundheit (Sozialhilfe, Altenpflege), Ver- und Entsorgung, ÖPNV, Straßen, regionale und lokale Planung, Sport- und Kultureinrichtungen oder Polizei (Steiner und Kaiser 2013: 151; Ladner 2019: 29 f.). Gemessen an den Ausgaben sind die wichtigsten Aufgaben Bildung und Soziales (Krumm 2013: 112; Ladner und Mathys 2018: 127).

ABBILDUNG 19 Struktur der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Zentralstaat/ Bundesebene	Zentralregierung
Länder	26 Kantone
Kommunen	2.222 Gemeinden

Quelle: Eigene Darstellung

TABELLE 19 Einwohnerzahlen schweizer Kommunen

	Minimum	Maximum	Durchschnitt
Gemeinden	14 Corippo	402.762 Zürich	3.789

Quelle: EUROSTAT, Statistik lokaler Verwaltungseinheiten, 2018; <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units> (Download 20.2.2019).

3.18 Slowenien

Slowenien ist ein Einheitsstaat. Die Verfassung garantiert die kommunale Selbstverwaltung für Gemeinden und Regionen. Bisher wurde allerdings nur die gemeindliche Ebene umgesetzt. Gründe hierfür liegen in den prozeduralen Vorgaben der Verfassung, fehlenden politischen Mehrheiten und, ab der Finanzkrise, anderen Prioritäten. Momentan verfolgt die Regierung eine Strategie zur Dezentralisierung über kommunale Entwicklungsregionen, die geographisch mit den vorhandenen zwölf statistischen Regionen (NUTS 3)¹⁴ identisch wären.

Slowenien besitzt 212 Gemeinden, von denen über die Hälfte weniger als 5.000 Einwohner haben. Die durchschnittliche Gemeinde erreicht knapp 10.000 Einwohner und erstreckt sich über eine

14 NUTS ist die Abkürzung für „Nomenclature des unités territoriales statistiques“, eine Klassifikation der Gebietseinheiten der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union für die amtliche Statistik in die drei Hierarchiestufen NUTS 1, NUTS 2 und NUTS 3; NUTS 3 steht für „kleinere Regionen, teils schon Großstädte“; vgl. https://www.destatis.de/Europa/DE/Methoden-Metadaten/Klassifikationen/UebersichtKlassifikationen_NUTS.html (Download 12.2.2020).

Fläche von rund 100 Quadratkilometern (doppelt so viel wie der EU-Durchschnitt). Nur vier von 212 Gemeinden haben mehr als 50.000 Einwohner. Diese Gemeindestruktur ist recht fragmentiert. Mehrere politische Anläufe der Reorganisation scheiterten.

Somit existiert eine große Spannweite an Einwohnerzahlen und Territorium (Größenverhältnis 1:80; Bevölkerungsverhältnis 1: 880). Gleichwohl kennt die Verfassung nur einen Typus an Gemeinden und grundsätzlich tragen alle den gleichen Katalog an Aufgaben. Die Aufgabenerfüllung scheint grundsätzlich auch in den kleinen Gemeinden gegeben zu sein. In Bezug auf Wirtschaftlichkeit und Varianz wären jedoch durch größere Einheiten Verbesserungen zu erwarten (OECD 2011).

Die Verfassung kennt zwei Arten von gemeindlichen Aufgaben (eigene und übertragene). Praktisch gehören fast alle Aufgaben dem Typus „eigener Aufgaben“ an und sind spezialgesetzlich festgelegt. In Bezug auf Ausgabenanteile bindet Bildung den größten Teil (Kindergärten). Fiskalisch relevant sind ebenso Straßen und primäre Gesundheitsleistungen.

Im internationalen Vergleich gehört Slowenien zur Gruppe der zentralisierten Staaten (Rakar und Klun 2017). Grundsätzlich bietet die bestehende Gesetzeslage einen soliden Rahmen für kommunale Selbstverwaltung (Rakar 2017). Allerdings wird deren Potenzial aus Sicht der Gemeinden noch nicht ausgeschöpft. In die gleiche Richtung zielen auch Einschätzungen des Europarates (Europarat 2018).

Die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden zielt in der Praxis darauf ab, dass die Gemeinden öffentliche Dienstleistungen erbringen und Infrastruktur bereitstellen und der Staat diese reguliert (Virant und Rakar 2017). In den meisten Fällen werden die Gemeinden aber nicht selbst tätig, sondern spezielle Rechtsformen (Pevcin und Rakar 2018).

ABBILDUNG 20 Struktur der Republik Slowenien

Zentralstaat/ Bundesebene	Zentralregierung	
Länder		
Kommunen	201 Gemeinden	11 Stadtgemeinden

Quelle: Eigene Darstellung

TABELLE 20 Einwohnerzahlen slowenischer Kommunen

	Minimum	Maximum	Durchschnitt
Gemeinden	362 Hodos	289.518 Ljubljana	9.745

Quelle: EUROSTAT, Statistik lokaler Verwaltungseinheiten, 2018; <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units> (Download 20.2.2019).

3.19 Spanien

Gemäß der Verfassung von 1978 wurde Spanien als Zentralstaat konzipiert. Allerdings hat das Land in den vergangenen Jahrzehnten einen Prozess der Dezentralisierung durchlaufen, welcher insbesondere die oberste subnationale Ebene, die Autonomen Gemeinschaften, stärkte (Lopez-Laborda, Martinez-Vazquez und Monasterio 2007: 288 ff.). Daher stellt der spanische Staat heutzutage de facto eine Quasi-Föderation mit teils diffusen und sich überschneidenden Zuständigkeiten dar (OECD 2016). Die spanische Verwaltung ist dreistufig aufgebaut aus Zentralstaat, Autonomen Gemeinschaften und Kommunen.

Der Zentralstaat ist mit eigenen Behörden in verschiedenen Politikfeldern auch dezentral vertreten, z. B. Arbeitslosigkeit, Polizei, Steuern, Gesundheit oder Bildung. Darüber hinaus gibt es Delegierte in den Autonomen Gemeinschaften, um die Koordination zwischen der zentralstaatlichen und der subnationalen Ebene zu stärken.

Die fünfzehn Autonomen Gemeinschaften sowie die zwei autonomen Städte Ceuta und Melilla besitzen das Recht auf eine eigene Sprache, ein

ABBILDUNG 21 **Struktur des Königreiches Spanien (kontinental)**

Zentralstaat/ Bundesebene	Zentralregierung	
Länder	15 Autonome Gemeinschaften	2 autonome Städte
Kommunen	59 Provinzen	
	8.124 Gemeinden	

Quelle: Eigene Darstellung

TABELLE 21 **Einwohnerzahlen spanischer Kommunen**

	Minimum	Maximum	Durchschnitt
Provinzen (ohne Ceuta and Melilla)	93.000 Soria	6.500.000 Madrid	940.000
Gemeinden	5 Villaroya	3.223.334 Madrid	5.727

Quelle: EUROSTAT, Statistik lokaler Verwaltungseinheiten, 2018; <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units> (Download 20.2.2019).

Statut sowie ein jeweils eigenes System der Finanzierung und Finanzverteilung mit den Kommunen. In der Regel werden alle nicht dem Zentralstaat obliegenden Aufgaben den Autonomen Gemeinschaften übertragen (a. a. O.).

Die kommunale Ebene besteht aus 59 Provinzen und 8.124 Gemeinden, die jeweils einen gewählten Rat besitzen. Die Hauptaufgaben der Provinzen liegen in der Überwachung und Unterstützung kleiner Gemeinden. Sieben Autonome Gemeinschaften bestehen jeweils nur aus einer Provinz. Hier nehmen die Autonomen Gemeinschaften die Aufgaben der Provinz parallel wahr. Allgemein gibt es, gemessen an den kommunalen Ausgaben, kein dominierendes Politikfeld.

Die Verfassung Spaniens garantiert die Autonomie der Gemeinden. 84 Prozent aller Gemeinden haben weniger als 5.000 Einwohner. Je nach Bevölkerungsgröße bieten sie unterschiedliche Dienstleistungen an. Einige der grundlegenden

Aufgaben sind Ver- und Entsorgung oder Straßen. Gemessen an den Ausgaben gibt es kein dominantes Politikfeld. Zentralstaat und Autonome Gemeinschaften können den Gemeinden zusätzliche Aufgaben übertragen. Neben diesen gewöhnlichen Kommunen gibt es einige besondere regionale Typen, z. B. bestimmte Inseln mit Selbstverwaltungsrechten. Andere Gemeinden, besonders in der Autonomen Gemeinschaft Kastilien-León, weisen weitere Untergliederungen auf. Die Gemeinden sind frei darin, Verbände zu bilden und diesen Aufgaben zu übertragen. Bei diesen Gemeindeverbänden handelt es sich um Bezirke (81), Metropolregionen (3) oder Verwaltungsgemeinschaften (mancomunidades, 1.008). In Letzteren sind über 6.000 Gemeinden und 76 Prozent der Gesamtbevölkerung organisiert (Regierung von Spanien 2018).

3.20 Tschechische Republik

Gemäß der Verfassung von 1993 besteht die Tschechische Republik aus einer staatlichen und einer kommunalen Ebene. Letztere setzt sich aus 14 Regionen (kraj) und 6.258 Gemeinden (obec) zusammen, die nicht in einem hierarchischen Verhältnis stehen. Die Stärkung der Kommunen war eine politische Priorität der 1990er Jahre (Kadečka 2012: 113). Sie nehmen heute eine wichtige Funktion in der Bereitstellung von öffentlichen Gütern, Dienstleistungen und sozialer Sicherung ein (Lewis und Fall 2017: 5). Gemessen an den Ausgaben sind Bildung, wirtschaftliche Angelegenheiten und Gesundheit die wichtigsten Funktionen.

Die Regionen als kommunale Ebene wurden im Jahr 2000 geschaffen (OECD 2016c). Die Hauptstadt Prag ist zugleich Region und Gemeinde. Vor Einführung der Regionen bestand eine dezentrale staatliche Verwaltung über 76 Bezirke, die 2003 aufgelöst wurden. Deren Aufgaben wurden weitgehend an 205 sogenannte „Gemeinden mit erweiterten Befugnissen“ übertragen (Lewis und Fall 2017: 24). Die Regionen verwalten ihre Ange-

ABBILDUNG 22 Struktur der Republik Tschechien

Zentralstaat/ Bundesebene	Zentralregierung	
Länder		
Kommunen	14 Regionen	1 Stadtregion
	6.258 Gemeinden	

Quelle: Eigene Darstellung

TABELLE 22 Einwohnerzahlen tschechischer Kommunen

	Minimum	Maximum	Durchschnitt
Region	295.200 Karlovy Vary	1.360.800 Mittelböhmen	759.000
Gemeinden	15 Vysoká Lhota	1.294.513 Prag	1.679

Quelle: EUROSTAT, Statistik lokaler Verwaltungseinheiten, 2018; <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units> (Download 20.2.2019).

legenheiten unabhängig, aber spezielle Gesetze können Staatsfunktionen an sie delegieren. Zu den regionalen Zuständigkeiten gehören in Bildung der Sekundarbereich II, Regionalstraßen, öffentliche Verkehrsmittel, Gesundheitswesen/allgemeine Krankenhäuser sowie Sozialhilfe.

Die gemeindliche Struktur ist sehr kleinteilig. Die durchschnittliche Gemeindegröße beträgt lediglich rund 1.700 Einwohnern. Die Gemeinden besitzen rechtliche, politische und finanzielle Autonomie. Gemeinderat und Bürgermeister werden direkt vom Volk gewählt (Kadečka 2012: 120 f.).

Die Kommunen sind gleichermaßen für eigene und für übertragene Aufgaben zuständig. Der Umfang der delegierten Aufgaben unterscheidet sich zwischen den Gemeinden. Es gibt 205 Gemeinden mit erweiterten Aufgaben, 1.036 Gemeinden mit einigen übertragenen Aufgaben (z. B. Standesamt, Baubehörde) sowie „einfache“ Gemeinden. Gemeinden mit erweiterten Aufgaben erledigen

diese für die gesamte Region. Übertragene Aufgaben basieren auf speziellen Rechtsvorschriften (Kadečka 2012: 118–119). Beispiele sind: Einwohnerregister, soziale Sicherheit, Schutz von Kindern, Bildung, Denkmalschutz, Naturschutz, Landwirtschaft, Verkehr, Raumordnung und Bauordnung.

Die Verwaltungsstruktur der tschechischen Gemeinden gilt als komplex (Veselý, Nekola und Hejzlarová 2016). Die konkreten Zuständigkeiten sind nicht immer klar erkennbar, da einige kleine Gemeinden ihre Aufgaben an andere delegieren bzw. diese schlicht nicht anbieten (Lewis und Fall 2017: 24).

3.21 Ungarn

Ungarn ist eine parlamentarische Republik mit einer Zentralregierung, die weitreichende Befugnisse auf lokaler Ebene ausübt. Derzeit gibt es ein zweistufiges System kommunaler Gebietskörperschaften, das sich aus 42 Kreisen und kreisfreien Städten sowie 3.177 Gemeinden zusammensetzt (OECD 2016h: 198).

In den letzten Jahrzehnten kam es in Bezug auf die kommunalen Strukturen und Aufgaben zu drei bedeutenden Reformen (Barati-Stec 2014: 1 f.). Anfang der 1990er Jahre wurde die vorhergehende zentralistische Verwaltungsstruktur dezentralisiert und wurden den Gemeinden Selbstverwaltungsrechte eingeräumt (Temesi 2017: 418f). Die zweite Phase ging dem EU-Beitritt im Jahr 2004 voraus. Die öffentliche Rechenschaftslegung wurde verbessert und statistische Regionen wurden eingeführt, die aber ohne administrative Aufgaben sind.

Im Jahr 2010 trat die öffentliche Verwaltung Ungarns in eine dritte Phase ein (Barati-Stec 2014: 2). Die Verfassungsreform von 2011 veränderte die kommunalen Verwaltungen in Bezug auf ihre Aufgaben fundamental und reduzierte ihre Bedeutung (OECD 2016h). Hauptgründe für diese Reform

waren die vorherige mangelnde Kontrolle durch die Zentralregierung und die bestehenden Haushaltskrisen (Temesi 2017). Die Staatsregierung verfolgte nun das Ziel, ein aufgabenorientiertes und effizientes System lokaler Selbstverwaltung zu schaffen, das jedoch strenge Regelungen und Kontrollen durch den Staat vorsieht.

Im Jahr 2013 wurde eine neue Verwaltungsstruktur in Form von 198 Bezirken (járás) implementiert. 23 davon entfallen auf Budapest. Sie sind Teil der Staatsverwaltung. Die neuen Bezirke übernahmen viele Funktionen, vor allem in Bildung und Gesundheit. Aktuell sind die Kommunen nur noch für Aufgaben zuständig, die ihnen durch Gesetz zugewiesen wurden. Im Zuge der Staatsreform halbierten sich die kommunalen Ausgaben. Gemessen an den Ausgaben gibt es heute kein zentrales kommunales Politikfeld mehr. Vor der Staatsreform entfielen hingegen rund 50 Prozent der kommunalen Ausgaben auf Bildung und Gesundheit.

Vor der Staatsreform von 2013 waren die Landkreise für wesentliche öffentliche Aufgaben, primär Bildung und Gesundheit, verantwortlich. Sie verloren einen Großteil dieser Aufgaben an die neu gebildeten staatlichen Bezirke und sind nun in erster Linie noch für die Regionalentwicklung zuständig. Seit 2012 haben die Kreise 475 Bildungseinrichtungen, 132 Wohlfahrts- und Jugendeinrichtungen, 74 Kultureinrichtungen und 25 andere Einrichtungen verloren (Temesi 2017: 425). Im Gegenzug hat die Zentralregierung die Kreisschulden übernommen. Es gibt weiterhin 19 Landkreise und 23 Städte mit Kreisstatus.

Die Mehrheit der Gemeinden hat weniger als 1.000 Einwohner (Barati-Stec 2014: 2). Kleine Gemeinden mit weniger als 2.000 Einwohnern sind verpflichtet, gemeinsame Verwaltungen zu bilden. Die Bürgermeister und Gemeinderäte der Gemeinden werden direkt gewählt (Patyi und Rixer 2014: 326).

ABBILDUNG 23 Struktur der Republik Ungarn

Zentralstaat/ Bundesebene	Zentralregierung		
Länder			
Kommunen	19 Kreise	23 Stadtkreise	Budapest
	3.177 Gemeinden		

Quelle: Eigene Darstellung

TABELLE 23 Einwohnerzahlen ungarischer Kommunen

	Minimum	Maximum	Durchschnitt
Kreise	202.500 Salgótarján	1.217.500 Pest	431.800
Stadtkreise	32.156 Szekszárd	202.214 Debrecen	88.900
Gemeinden	8 Iborfia (ohne Budapest)	43.490 Dunakeszi	3.105

Quelle: EUROSTAT, Statistik lokaler Verwaltungseinheiten, 2018; <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units> (Download 20.2.2019).

4. Trends

Die kommunalen Strukturen der Länder befinden sich seit jeher in einer gewissen Dynamik. Das Hinzufügen oder Streichen kommunaler Subebenen ebenso wie das Fusionieren von Kommunen liegt grundsätzlich im Ermessen der Länder und wurde in vielfältiger Weise wahrgenommen. Die jeweiligen Entwicklungen verlaufen stets vor einem landesspezifischen institutionellen und politischen Hintergrund. Der Blick auf die europäischen Statistiken zeigt, dass die Zahl der Gemeinden tendenziell sinkt.¹⁵ Die wichtigsten Argumente dieser Fusionen aus Sicht der Länder sind: höhere Effizienz der Verwaltung, größere Einheiten als Voraussetzung der Aufgabenverlagerung, Professionalisierung der Verwaltung, Erweiterung der Autonomierechte (Steiner, Kaiser und Eythorsson 2016: 25 ff.). Aus der deutschen Diskussion lassen sich weitere Argumente pro Fusionen anführen: Reaktion auf Einwohnerverluste, steigende Komplexität der Aufgaben, Lücken in der Rekrutierung von Fachkräften.

Tabelle 24 zeigt Strukturveränderungen der kommunalen Ebene in den untersuchten 21 Ländern seit 2005. Aufgeführt sind hierbei Veränderungen mit einem gewissen Umfang und einer offiziellen politischen Agenda. Darüber hinaus kommt es in vielen Ländern auch zu einzelnen Fusionen aus anderweitigen lokalen Gründen. In der Mehrzahl der erfassten Länder finden sich in diesem Zeitraum einschlägige Maßnahmen. Sie beinhalten sämtlich eine Reduzierung der Zahl kommunaler Einheiten, was man als Zentralisierung bezeichnen kann. In fast allen Fällen war die Ebene der Gemeinden betroffen. Darüber hinaus sind allgemeine Aussagen kaum zu treffen.

Die inhaltlichen Unterschiede sind groß: Zu radikalen Schritten kam es in Irland und Griechen-

land. Hier waren Strukturreformen Bestandteil der Troika-Vereinbarungen im Zuge der Finanzkrise, knüpften jedoch an bestehende Diskussionen an. Doch auch ohne externen Druck kam es zu radikalen Strukturänderungen in Dänemark und Estland. In föderalen Staaten steht die kommunale Struktur im Ermessen der Gliedstaaten. Die Entwicklungen können sich daher zwischen diesen wesentlich unterscheiden. Deutschland und Österreich verdeutlichen dies. Die externen Bedingungen sind dort regional durchaus ähnlich, führen aber nicht überall zu Reaktionen der Landespolitik. Dies weist wiederum auf die meist hohen politischen Widerstände gegen solche Umstrukturierungen hin (a. a. O.: 33 ff.).

Die Beispiele zeigen, dass Reorganisationen offensichtlich nicht in Zusammenhang zur allgemeinen Stärke der kommunalen Ebene stehen. So kam es in Ländern mit sehr starken Kommunen (Dänemark, Finnland) zu großen Fusionen. In Tschechien und Slowenien hingegen nicht. Einige Länder gingen über Fusionen gleicher Kommunaltypen hinaus und strichen komplette Subebenen, so England, Estland und Irland. Das einzige Land, in dem eine kommunale Subebene landesweit neu eingeführt wurde, ist Griechenland. Hier ersetzen die neuen kommunalen Verwaltungsregionen die alten staatlichen Präfekturen.

Was Tabelle 24 nicht zeigt, sind die gescheiterten Pläne kommunaler Strukturreformen. In vielen Fällen kamen diese angesichts hoher erwarteter Widerstände nicht über das Stadium der Diskussion hinaus (z. B. Deutschland). In anderen Fällen dauerte es etliche Jahre, bis offizielle politische Vorhaben auch tatsächlich umgesetzt wurden (z. B. Belgien), und teils scheiterten auch diese Versuche (z. B. Italien, Finnland)

Doch auch jenseits sichtbarer Strukturveränderungen können sich die Kommunen in der Realität verändern. So bestehen zwar die Kreisverwaltungen in Ungarn fort, besitzen jedoch kaum mehr Aufgaben. Ähnlich verhält es sich in Italien in Bezug auf die Provinzen. So kann die Umge-

¹⁵ Die Zahl der Gemeinden (LAU 1) sank von 115.000 in 2011 auf 100.000 in 2018. Vgl. EUROSTAT <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units> (Download 5.2.2019).

TABELLE 24 **Wesentliche Änderungen der kommunalen Strukturen seit 2005**

		Änderungen der kommunalen Struktur
Belgien	2019	Fusion von 15 Gemeinden zu sieben in Flandern
Bulgarien		-
Dänemark	2007	Reduzierung der Gemeinden von 275 auf 98 Umwandlung von 14 Kreisen in fünf Regionen
Deutschland	2007-2011	Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Sachsen reduzierten die Zahl der Kreise und kreisfreien Städte von insgesamt 61 auf 34 Einheiten. In Sachsen-Anhalt sank durch Fusionen auch die Zahl der Gemeinden um fast 80 Prozent.
England	2008/2011	Fusion von Kreis- und Gemeindeverwaltungen in neun Kreisen (2008) Ab 2011 Bildung von weiteren übergemeindlichen Verbänden (combined authorities)
Estland	2017/2018	Fusion der Gemeinden von 213 auf 79 Auflösung der 15 Kreise
Finnland	Ab 2007	Reduzierung der Gemeinden um ein Viertel
Frankreich	2015	Reduzierung der Regionen (oberste Kommunalebene) von 22 auf 13
Griechenland	2011	Reduzierung der Gemeinden von 1.034 auf 325 Aufbau von 13 Verwaltungsregionen
Irland	2014	Reduzierung der Zahl kommunaler Einheiten von 114 auf 31 Abschaffung der unteren Kommunalebene (Gemeinden) Fusion der Kommunen (Kreise) Verstaatlichung der ehemals kommunalen Wasserversorgung
Italien	2014	Fusion von Städten und Provinzen in 14 Fällen (Metropolitanstädte)
Niederlande	2014-2018	Übertragung der Polizeiregionen auf den Staat Reduzierung der Verbände kommunaler Gesundheitsvorsorge von 63 auf 25 Auflösung von acht Großstadtverbänden
Österreich	2015	Reduzierung der Gemeinden in der Steiermark von 542 auf 287
Polen		-
Portugal	2013	Reduzierung der Ortsteile von rund 4.000 auf rund 3.000
Schweden		-
Schweiz		-
Slowenien		-
Spanien		-
Tschechien		-
Ungarn		-

staltung der nachgelagerten Landesverwaltung direkte Auswirkungen auf den Aufgabenkatalog der Kommunen haben.

In Bezug auf die vertikale Verlagerung von Aufgaben zwischen Staat und Kommunen treten beide Richtungen auf. In Irland, Estland oder Ungarn entzog der Staat den Kommunen Aufgaben. In den Niederlanden traten beide Richtungen parallel auf. In England gibt es eine Kommunalisierung von Landesaufgaben auf einzelne neue Kommunalverbände. Auch dies kann als ein Trend bezeichnet werden. Interkommunale Kooperation in bestehenden oder neuen Formaten gewinnt zunehmend an Relevanz.

5. Fazit

Alle europäischen Länder verfügen über eine kommunale Ebene. Der Begriff „Kommune“ wird jedoch aus vielfältigen, oft historischen, Gründen ganz unterschiedlich interpretiert. In dieser Ausgabe von „Analysen und Konzepte“ wurden die kommunalen Ebenen von 21 europäischen Ländern beschrieben. Im Ergebnis tritt eine große Vielfalt der Strukturen auf. Teils unterscheidet sich diese auch innerhalb föderaler Staaten. Es existieren bis zu drei kommunale Subebenen, wobei keine klaren Muster hinsichtlich der etablierten Typologie kommunaler Systeme auftreten. Die Grade von Autonomie oder der Ausgabenanteil der Kommunen bedingen keine eindeutige kommunale Struktur. Diese Strukturen stehen im Ermessen der Länder und befinden sich daher in einer gewissen Dynamik. Die Mehrzahl der untersuchten 21 Länder nahm seit 2005 Strukturreformen vor, die stets mit einer Minderung kommunaler Einheiten einhergingen.

Literatur

- Allers, Maarten A., und Bernanrd van Ommeren (2016). „Intermunicipal cooperation, municipal amalgamation and the price of credit“. *Local Government Studies* 5. 717–738.
- Alonso, José, und Judith Clifton (2013). *Public Sector Reform in Spain: Views and Experiences from Senior Executives*. COCOPS Research Project.
- Ambrosiano, Maria Flavia, Paolo Balduzzi und Massimo Bordignon (2016). „Economic Crisis and Fiscal Federalism in Italy“. *Multi-level Finance and the Euro Crisis*. Hrsg. Ehtisham Ahmad, Maria Flavia Ambrosiano und Giorgio Brosio. Cheltenham: Edward Elgar. 212–246
- André, Christoph, und Clara García (2014). *Local Public Finances and Municipal Reform in Finland*. OECD Economics Department Working Papers. No. 1121. Paris: OECD Publishing.
- Barati-Stec, Izabella (2014). „Destined to be defaulted: Local Government Insolvency and Bailout in post-transition Hungary“. *Journal of Economic & Financial Studies* 2. 1–15.
- BBSD – Buss Bibliotek Sjukhus Dagis (2005). *Local government in Sweden – organization, activities and finances*. Stockholm: Regeringskansliet Publications.
- Bertelsmann Stiftung (2017). *Kommunaler Finanzreport 2017. Teil A. Gütersloh 2017*.
- Bespalova, Marina, und Knud Andersen (2013). *Local and regional democracy in Italy*. Brüssel: Council of Europe.
- Blom-Hansen, Jens (2012). „Local Government in Denmark and the 2007 municipal reform“. *Rethinking local government: Essays on municipal reform*. Hrsg. Antti Moisio. VATT publications 61. Helsinki: Government Institute for Economic Research. 43–81.
- Bockema, Wout, Trui Steen und Ellen Wayenberg (2016). „Explaining Trajectories of Municipal Amalgamations: A Case Comparison of the Netherlands and Flanders“. *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis*. Hrsg.

- Sabine Kuhlmann und Geert Bouckaert. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 43–58.
- Bogumil, Jörg, und Falk Ebinger (2018). „Verwaltungs(struktur)reformen in den Bundesländern“. Handbuch zur Verwaltungsreform. Hrsg. Sylvia Veit, Christoph Reichard und Göttrik Wewer. Wiesbaden: Springer VS. 1–12.
- Bouckaert, Geert, und Sabine Kuhlmann (2018). „Introduction: Comparing local public Sector Reforms: Institutional Policies in Context“. Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. Hrsg. Sabine Kuhlmann und Geert Bouckaert. Basingstoke: Palgrave. 1–20.
- Boyle, Richard (2014). Public sector reform in Ireland: Views and experiences from senior executives. State of the Public Service Series. Research Paper 13. Dublin: Institute of Public Administration.
- Charvat, Jakub, und Petre Just (2014). „Regional Level of Governance in the Czech Republic“. Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej. Weuropejskiej praktyce ustrojowej. Hrsg. Jan Iwanek. Torun: Wydawnictwo Adam Marszalek. 214–227.
- Chortareas, Georgios, und Vassileios E. Logothetis (2016). „Economics and politics of local Greek government“. Multi-level Finance and the Euro Crisis: causes and effects. Hrsg. Ehtisham Ahmad, Massimo Bordignon und Giorgio Brosio. Cheltenham: Edward Elgar. 133–146.
- Doré, Gwénaél et al. (2014). „Chronique de l’administration“. Revue française d’administration publique (44) 2. 127–150.
- Du Boys, Celine (2017). „Resilience Patterns of French Municipalities. A Case Study“. Governmental Financial Resilience. Hrsg. Ileana Steccolini, Martin Jones und Iris Saliterer. Bingley: Emerald Publishing. 93–114.
- Engels, Andreas (2015). Kommunalrecht. Baden-Baden.
- Fölster, Stefan, und Johan Kreicbergs (2014). Twenty-five years of Swedish reforms. Stockholm: Reforminstitutet.
- Gamper, Anne (2012). „Local government in Austria“. Local government in the Member States of the European Union: A comparative legal perspective. Hrsg. Angel-Manuel Moreno. Madrid: INAP. 23–44.
- Geißler, René (2018). Hardest Cuts in living Memory. System und Krise der kommunalen Finanzen in England. Analysen und Konzepte 1. Gütersloh.
- Geißler, René, Gerhard Hammerschmid, Christian Person, Christian Raffer und Kai Wegrich (Hrsg.) (2019). Local Public Finance in Europe: Country Profiles. Berlin and Gütersloh.
- Hammar, Henrik, und Urs Wüthrich-Pelloli (2014). Local and regional democracy in Belgium. Brüssel: Council of Europe.
- Hlepas, Nikolaos-Komninios (2012). „Local Government in Greece“. Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective. Hrsg. Angel-Manuel Moreno. Madrid: Enero. 257–282.
- Hlepas, Nikolaos-Komninios, Norbert Kersting, Sabine Kuhlmann, Pawel Swianiewicz und Filipe Teles (Hrsg.) (2018). Sub-Municipal Governance in Europe. Decentralization beyond the Municipal Tier. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Husson, Jean-Francois, Celine Mahieu und Caroline Sägesser (2017). „Federalism and Decentralisation in Belgium“. The Palgrave Handbook of Decentralization in Europe. Hrsg. Jose Manuel Ruano und Marius Profiroiu. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 47–75.
- Jouen, Marjorie (2015). The New French Regions, from an European Standpoint. Policy Paper 150. Paris: Jaques Delors Institute.
- Kadečka, Stanislav (2012). „Local Government in Czech Republic“. Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective. Hrsg. Angel-Manuel Moreno. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Kommunalkredit Austria (2017). Gemeindefinanzbericht 2017. Wien.

- Kommunekredit, MuniFin, Kommuninvest und Monday Morning (2012). *The Nordic Model. Local government, global competitiveness in Denmark, Finland and Sweden*. Copenhagen.
- Krumm, Thomas (2013). *Das politische System der Schweiz. Ein internationaler Vergleich*. München.
- Ladner, Andreas, Nicolas Keuffer und Harald Baldersheim (2015). *Selfrule Index for Local Authorities*. Brüssel: European Commission.
- Ladner, Andreas, und Laetitia Mathys (2018). *Der Schweizer Föderalismus im Wandel*. Cahier de l'IDHEAP 304/2018. Lausanne: IDHEAP.
- Lewis, Christine, und Falilou Fall (2017). „Enhancing public sector efficiency and effectiveness in the Czech Republic“. OECD Economics Department Working Papers 1363. Paris: OECD Publishing.
- Lopez-Laborda, Julio, Jorge Martinez-Vazquez und Carlos Monasterio (2007). „Kingdom of Spain“. *A Global Dialogue on Federalism*. Volume 4. Hrsg. Anwar Shah. London: McGilln-Queen's Univeresity Press. 287–316.
- Lowndes, Vivien (2016). „Local Government under the Conservatives“. *Local Government Studies* 3. 357–375.
- Mäeltsemees, Sulev (2016). „Local Self-Government in Estonia“. *Administrative Culture* 2. 79–109.
- Manes-Rossi, Francesca (2015). „Public Sector Accounting and Auditing in Italy“. *Public Sector Accounting and Auditing in Europe. The Challenge of Harmonization*. Hrsg. Isabel Brusca, Eugenio Carpechione, Sandra Cohen und Francesca Manes Manes-Rossi. Basingstoke: Palgrave. 125–144.
- Ministry for Economic Affairs and the Interior (2014). *Municipalities and Regions – Tasks and Financing*. Copenhagen.
- Ministry of Finance (2013). *Public Finances in the Netherlands*. National Academy for Finance and Economics. Amsterdam.
- Ministry of the Interior (2013). *Structure and Operation of Local and Regional Democracy*. Council of Europe. Strasbourg.
- Moisio, Antti (2013). „Spend and tax, and then tax and spend? Looking for a relationship between municipal service responsibilities and taxing powers in Finland“. Paper prepared for the 2013 Copenhagen Workshop, jointly organised by the Danish Ministry of the Interior and Health and Korea Institute of Public Finance. Copenhagen.
- Morais, Luís Silva (2012). „Administrative Simplification and Local Finance – International Compared Experiences – Portugal“. 24 June 2012. International Seminar, IFEL Fondazione ANCI (and Bocconi University). Rom.
- Nenkova, Presiana (2014). „Fiscal Decentralization and Local Finance Reforms in Bulgaria: A Review of Ten Years' Experience“. *Mediterranean Journal of Social Sciences* 5. 342–352.
- Niemann, Friederike-Sophie, und Falk Ebinger (2017). „Was haben die, was wir nicht haben?“. *Verwaltungsarchiv* 1. 90–114.
- Patyi, Andras, und Adam Rixer (2014). *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Passau: Schenk Verlag.
- OECD (2011). *Estonia: Towards a Single Government Approach*. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2016a). *Subnational governments around the world. Structure and Finance. Country Profile Belgium*. Paris: OECD.
- OECD (2016b). *Subnational governments around the world. Structure and Finance. Country Profile Bulgaria*. Paris: OECD.
- OECD (2016c). *Subnational governments around the world. Structure and Finance. Country Profile Czech Republik*. Paris: OECD.
- OECD (2016d). *Subnational governments around the world. Structure and Finance. Country Profile Denmark*. Paris: OECD.
- OECD (2016e). *Subnational governments around the world. Structure and Finance. Country Profile Finland*. Paris: OECD.
- OECD (2016f). *Subnational governments around the world. Structure and Finance. Country Profile France*. Paris: OECD.

- OECD (2016g). Subnational governments around the world. Structure and Finance. Country Profile Greece. Paris: OECD.
- OECD (2016h). Subnational Governments around the World. Structure and Finance. Country Profile Hungary. Paris: OECD.
- OECD (2016i). Subnational governments around the world. Structure and Finance. Country Profile Italy. Paris: OECD.
- OECD (2016k). Subnational governments around the world. Structure and Finance. Country Profile Netherlands. Paris: OECD.
- OECD (2016l). Subnational governments around the world. Structure and Finance. Country Profile Spain. Paris: OECD.
- OECD (2016m). Subnational governments around the world. Structure and Finance. Country Profile Sweden. Paris: OECD.
- OECD (2016n). Subnational governments around the world. Structure and Finance. Country Profile Switzerland. Paris: OECD.
- OECD (2016o). Subnational governments around the world. Structure and Finance. Country Profile Poland. Paris: OECD.
- OECD (2016p). Subnational governments around the world. Structure and Finance. Country Profile Portugal. Paris: OECD.
- OECD (2017). OECD Territorial Reviews – Sweden. Monitoring Progress in Multi-Level Governance and Rural Policy. Paris: OECD.
- Rahandusministeerium (2017). „The Government decided the mergers of local governments“. Pressemitteilung. 15.6.2017.
- Rahandusministeerium (2018). „Regional Administration and County Government Reform“.
- SALAR – Swedish Association of Local Authorities and Regions (2018). The role of the county councils and the regions. Stockholm.
- Sandford, Mark (2017). „Local Government in England: Structures“. Briefing Paper No. 07104. London: House of Commons Library.
- Sauer, Adam (2013). „The System of the Local Self-Governments in Poland“. Research Paper no. 6/2013. Prag: Asociace pro mezinárodní otázky.
- Sauviat, Agnès (2017). „Decentralisation in France: A Principle in Permanent Evolution“. The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe. Hrsg. José Manuel Ruano und Marius Profiroiu. Basingstokes: Palgrave MacMillan. 157–200.
- Savii, Riin, und Merlilin Metsma (2013). Public Sector Reform in Estonia: Views and Experiences from Senior Executives. COCOPS Working Package 3. Berlin.
- Scannel, Yvonne (2015). „Local Government in Ireland“. Decentralisation of education, health and social protection: issues and challenges. The Copenhagen Workshop 2015. Hrsg. Junghun Kim und Niels Jorgen Mau. Copenhagen: The Danish Ministry for Economic Affairs and the Interior and Korea Institute of Public Finance. 309–337.
- Schwab, Christian, Geert Bouckaert und Sabine Kuhlmann (2017). The Future of Local Government in Europe. Berlin: edition sigma.
- Shannon, Laura (2016). „Local and regional bodies in Ireland 2012 to 2016“. Local Government Research Series No. 11. Dublin: Institute of Public Administration.
- Silva, Carlos Nunes (2017). „Political and Administrative Decentralization in Portugal: Four Decades of Democratic Local Government“. Local Government and Urban Governance in Europe. Hrsg. Carlos Nunes Silva und Jan Buček. Basel: Springer. 9–32.
- Sorensen, Eva Moll (2016). Austerity and the Dynamics of a Centralisation Cascade – in the Case of Danish Municipalities. Paper for presentation at the 2016 EGPA Conference, Panel V on Local and Regional Government, Utrecht, 24–26th August.
- Steiner, Reto, und Claire Kaiser (2013). „Die Gemeindeverwaltungen“. Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. Hrsg. Andreas Ladner, Jean-Loup Chappelet, Yves Emery, Peter Knoepfel, Luzius Mader, Nils Soguel und Frédéric Varone. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. 149–166.
- Steiner, Reto, Claire Kaiser und Thor Eythorsson (2016). „A comparative Analysis of

- Amalgamation Reforms in selected European Countries“. *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis*. Hrsg. Sabine Kuhlmann und Geert Bouckaert. Basingstoke: Palgrave Macmillan. S. 23–42.
- Stewart, John (2014). „An Era of Continuing Change. Reflections on Local Government in England 1974 – 2014“. *Local Government Studies* 6. 835–850.
- Swianiewicz, Pawel (2014). „An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe“. In: *Local Government Studies* 2. 292–311.
- Swianiewicz, Pawel (2017). „Financing education by subnational governments in Poland“. *Decentralisation of education, health and social protection: issues and challenges*. The Copenhagen Workshop 2015. Hrsg. Junghun Kim und Niels Jorgen Mau. Copenhagen: The Danish Ministry for Economic Affairs and the Interior and Korea Institute of Public Finance. 225–253.
- Teles, Filipe (2016). „Local Government and the Bailout: reform singularities in Portugal“. *European Urban and Regional Studies* 3. 455–467.
- Temesi, Istvan (2017). „The Swinging Pendulum of Decentralization in Hungary“. *The Palgrave Handbook of Decentralization in Europe*. Hrsg. Jose Manuel Ruano und Marius Profireoiu. Basingstokes: Palgrave Macmillan. 417–442.
- Tomova, Tatyana, und Simeon Petrov (2017). „Public Administration Reform in Bulgaria: Weberian Bureaucracy, New Public Management, and Good Governance at the Same Time“. *Public Administration Reforms in Eastern European Union Member States: Post-Accession Convergence and Divergence*. Hrsg. Mantas Bileišis und Polona Kovac. Vilnius: Mykolas Romeris University. 427–471.
- Turley, Gerard, und Stephen McNena (2016). „An Analysis of Local Public Finances and the 2014 Local Government Reforms“. *The Economic and Social Review* 2. 299–326.
- Vanneste, Jacques (2002). „Local public finance in Belgium: structure, budgets and debt“. *Local public finance in Europe: balancing the budget and controlling debt*. Hrsg. Bernand Dafflon. Cheltenham: Elgar Publishing. 75–88.
- Vatter, Adrian (2016). *Das politische System der Schweiz*. 2. Auflage. Baden-Baden.
- Vermeulen, Wouter (2015). *Decentralisation of social policy in the Netherlands*. CPB Bureau for Economic Policy Analysis. Amsterdam.
- Veselý, Arnost, Martin Nekola und Eva M. Hejzlarová (2016). *Policy analysis in the Czech Republic*. International Library of Policy Analysis. Bristol: Bristol University Press.
- Vodenicharov, Alexander (2012). „Local Government in the Republic of Bulgaria“. *Local government in member states of the European Union: a comparative legal perspective*. Hrsg. Angel-Manuel Moreno. Madrid: INAP. 69–90.
- Wayenberg, Ellen, und Filip De Rynck (2008). *Kingdom of Belgium*. Barcelona: UCLG Country Profiles.

Mission

„Analysen und Konzepte“ ist eine Publikationsreihe aus dem Programm „LebensWerte Kommune“. Das Programm widmet sich den drei großen gesellschaftlichen Herausforderungen auf kommunaler Ebene: dem demographischen Wandel in seinen Ausprägungen und Auswirkungen auf alle Politikfelder, der zunehmenden sozialen Spaltung, insbesondere bei Kindern und Jugendlichen, sowie der Haushaltskrise, die sich regional vertieft und kommunales Agieren behindert. „Analysen und Konzepte“ soll Ergebnisse der Stiftungsarbeit zu diesen Themen praxisgerecht vermitteln und den Entscheidungsträgern relevante Informationen zur Verfügung stellen.

Die Bertelsmann Stiftung engagiert sich in der Tradition ihres Gründers Reinhard Mohn für das Gemeinwohl. Sie versteht sich als Förderin des gesellschaftlichen Wandels und unterstützt das Ziel einer zukunftsfähigen Gesellschaft. Die Bertelsmann Stiftung tritt ein für die Stärkung kommunaler Selbstverwaltung, da auf kommunaler Ebene gesellschaftlichen Herausforderungen am wirkungsvollsten begegnet werden kann. Die Stiftung ist unabhängig und parteipolitisch neutral.

Ausblick

Nr. 3 | 2020

Umsetzung der kommunalen Doppik

Im Jahr 2003 traf die Innenministerkonferenz den wegweisenden Beschluss, das kommunale Haushaltswesen auf die Doppik umzustellen. Dieses Vorhaben erwies sich als eine der größten Verwaltungsreformen überhaupt. Heute, 16 Jahre später, muss man feststellen, dass dieser Prozess unerwartet schwierig verlief. Die relativ wenigen vorliegenden Evaluationen zeigen ein Bild lückenhafter Umstellung und zögerlicher Anwendung der neuen Instrumente. In der kommenden Ausgabe von „Analysen und Konzepte“ stellen wir die Ergebnisse einer aktuellen Untersuchung in den sächsischen Gemeinden vor. Diese basiert auf einer Befragung der Kämmereien als auch einer Reihe individueller Interviews und Diskussionen. Wir untersuchen die tatsächliche Anwendung der Doppik, die Hürden der Umstellung und zeigen praktikable Möglichkeiten auf, die neuen doppischen Instrumente effektiver zu nutzen.

Impressum

© 2020 Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich

Dr. René Geißler

Autoren

Dr. René Geißler

Korrektur

Rudolf Jan Gajdacz, München

Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildnachweis

© 1xpert – stock.adobe.com

ISSN 2199-7969

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0

Dr. René Geißler
Senior Expert
Programm LebensWerte Kommune
Telefon +49 5241 81-81467
rene.geissler@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de