

2. Die Rolle der Kommunen im europäischen Vergleich: Autonomie, Selbstverwaltung, lokale Demokratie

Die Vollzugs- und Leistungsverwaltung ist in vielen europäischen Ländern zum großen Teil kommunal-dezentral organisiert. Durch die Dezentralisierungsreformen seit den 1980er und 1990er Jahren (z. B. in Frankreich, Italien und Osteuropa) wurde diese Tendenz teilweise deutlich verstärkt. Allerdings zeichnen sich in einigen Ländern in Zeiten von Finanzkrisen (z. B. Griechenland, Italien und UK) sowie politischen Verschiebungen (*Ungarn*) inzwischen Re-Zentralisierungstendenzen ab, die gewonnene lokale Handlungsspielräume wieder einschränken. Das folgende Kapitel stellt zunächst die Position der kommunalen Selbstverwaltung in unterschiedlichen europäischen Verwaltungsmodellen (1.1) sowie wesentliche Dimensionen des Vergleichs von Kommunalsystemen (1.2) anhand einschlägiger Konzepte der Vergleichenden Verwaltungswissenschaft vor. Anschließend erfolgt eine Analyse der Kommunalsysteme typischer Ländervertreter der fünf wichtigsten europäischen Verwaltungsprofile anhand von fünf zentralen Analysedimensionen: lokale Autonomie (1.3), kommunale Aufgabenmodelle und Selbstverwaltung über Gemeingüter (1.4), Stellung der Kommunen² im Mehrebenensystem/Verhältnis Staat-Kommunen (1.5), Territorialprofile (1.6) und lokale Politikprofile/Demokratiemodelle (1.7). Die ausgewählten Ländervertreter repräsentieren unterschiedliche Kommunal- und Verwaltungsmodelle in Europa, die jeweils wesentlichen Einfluss auf Verwaltungsentwicklung und -reformen insgesamt hatten. Vor diesem Hintergrund ist eine eingehendere Analyse ihrer Kommunalsysteme zur Bewertung der zukünftigen Handlungsfähigkeit kommunaler Akteure in Europa sinnvoll.

-
- 2 Im Folgenden werden unter dem Begriff der „Kommune“ – dem deutschen Verständnis folgend – die Gebietskörperschaften der überörtlichen Kommunalebene (*Kreise, départements, counties* etc.) und der örtlichen Ebene (*Gemeinden, communes, districts* etc.) analysiert. Zwar sind im europäischen Vergleich jeweils die Spezifika der unterschiedlichen lokalen Institutionenmodelle zu berücksichtigen und vor allem die territorialen und funktionalen Varianten in Rechnung zu stellen. Jedoch ist es in der vergleichenden Kommunalforschung üblich, das zweistufige Kommunalsystem, welches in den europäischen Ländern (wenn auch nicht überall flächendeckend) vorzufinden ist als institutionelle Ausgangsbasis des Vergleichs zu verwenden. Auf Sonderfälle einer Fusion von örtlicher und überörtlicher Kommunalebene (nach dem Modell der kreisfreien Stadt oder der *unitary authority*) wird im gegebenen Kontext eingegangen. Dagegen bleiben die Regionen im Folgenden ebenso ausgeklammert wie staatliche subnationale Einheiten.

2.1 Europäische Verwaltungsmodelle im Vergleich

Um die Position der Kommunen in unterschiedlichen europäischen Verwaltungsgefügen zu bestimmen, wird im Folgenden auf die von Kuhlmann und Wollmann (Bouckaert und Kuhlmann 2016, S. 11ff., Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 71ff.) entwickelte Typologie der Vergleichenden Verwaltungswissenschaft zurückgegriffen, die eine Zuordnung der europäischen Länder zu sechs Verwaltungsprofilen erlaubt. Hiervon unbenommen bleiben Besonderheiten der anderen Länder, auf welche im Rahmen der hier verfolgten, vergleichenden Analyse jedoch nicht näher eingegangen werden kann. Für das Kontinentaleuropäisch-Napoleonische Verwaltungsprofil wird Frankreich und speziell für die Südeuropäische Subgruppe Italien, für das Nordische Verwaltungsprofil Schweden, für das Angelsächsische Verwaltungsprofil das Vereinigte Königreich (UK)/England und für das Osteuropäische Länderprofil Ungarn ausgewählt. Zwar werden bei der Darstellung der Länderkurzprofile die genannten Länder als für das jeweilige Verwaltungsprofil exemplarisch hervorgehoben und vertieft behandelt. Jedoch wird, wenn die Problemstellung dies nahelegt, auch auf andere Länder (insbesondere Polen) eingegangen.

Der hier verwendete typologische Zugang stützt sich auf verwaltungs- und rechtskulturelle sowie politisch-institutionelle Vergleichsmerkmale. Hinsichtlich der Verwaltungstradition bzw. -kultur kann grob zwischen zwei westlichen Verwaltungskulturkreisen unterschieden werden: der Klassisch-Kontinentaleuropäischen Rechtsstaatskultur auf der einen und der Angelsächsischen *public interest*-Kultur (oder *civic culture*-Tradition) auf der anderen Seite (vgl. Heady 1996; König 2006; Kuhlmann 2009; Pollitt und Bouckaert 2017). Die Zugehörigkeit zu einem Verwaltungskulturkreis ist dabei wesentlich durch die Rechtstradition und Zuordnung des jeweiligen Landes zu bestimmten Rechtsfamilien geprägt (für Europa: *Common Law*; Römisch-französisch; Römisch-deutsch; Römisch-skandinavisch; vgl. LaPorta et al. 1999; Schnapp 2004, S. 44ff.; König 2006). Die Rechtstradition eines Landes hat wesentlichen Einfluss auf die dominierenden Werte im Verwaltungshandeln und die Art und Weise des Verwaltungsvollzugs sowie das Verhältnis zwischen Politik, Bürger³ und Verwaltung. Im Hinblick auf die zweite Vergleichsdimension, den Staats- und Verwaltungsaufbau, sind der Grad der Zentralisierung bzw. Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung und das Verhältnis von zentralstaatlicher und subnational-dezentraler bzw. kommunaler Selbstverwaltung entscheidend. Wiederum vereinfachend sind drei

3 Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit ausschließlich das männliche Genus verwendet. Die weibliche sowie diverse Form sind dabei immer mit eingeschlossen.

Varianten zu differenzieren: Föderal, unitarisch-zentralistisch sowie unitarisch-dezentralisiert. Abbildung 1 verdeutlicht, dass sich auf dieser Grundlage für den europäischen Verwaltungsraum fünf Länderfamilien oder -gruppen unterscheiden lassen, die in Europa jeweils durch typische Merkmalskombinationen ihrer Verwaltungssysteme und -traditionen gekennzeichnet sind (siehe ausführlich Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 10ff.).

Abbildung 1: Verwaltungsprofile in Europa

Verwaltungsprofil/ Ländergruppe	Verwaltungstradition	Verwaltungsaufbau
Kontinentaleuropäisch-Napoleonisch Belgien, <i>Frankreich</i> , Luxemburg	Rechtsstaatskultur, Legalismus	Unitarisch-zentralistisch; schwache Kommunalverwaltung (Dezentralisierung in Frankreich, Italien, Griechenland seit den 1980er/1990er Jahren)
Südeuropäische Subgruppe Griechenland, <i>Italien</i> , Portugal, Spanien	zusätzlich: Klientelismus, Parteipatronage, Politisierung	
Kontinentaleuropäisch-Föderal <i>Deutschland</i> , Österreich	Rechtsstaatskultur, Legalismus	Föderal-dezentral; starke Kommunalverwaltung
Nordisch Dänemark, Finnland, Niederlande, <i>Schweden</i>	Rechtsstaatskultur, Transparenz-/ Kontaktkultur; Öffnung der Verwaltung zur Bürgerschaft	Unitarisch-dezentralisiert; starke Kommunalverwaltung/ bürgerschaftliche Selbstbestimmung
Angelsächsisch Irland, Malta, <i>Vereinigtes Königreich</i> , Zypern	Public Interest-Kultur, Pragmatismus	Unitarisch-zentralistisch; starke (seit 1980er Jahren geschwächte) Kommunalverwaltung
Osteuropäisch Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Tschechische Republik, <i>Ungarn</i>	Real-sozialistische Kaderverwaltung; seit Systemwechsel Wiederanknüpfung an unterschiedliche vorkommunistische (Rechtsstaats-)Traditionen	Unitarisch-dezentralisiert; starke Kommunalverwaltung (Re-Zentralisierung seit 2011 in Ungarn)
Südosteuropäische Subgruppe Bulgarien, Kroatien, Rumänien, Slowenien		Sonderfall Südosteuropäische Subgruppe: Unitarisch-zentralistisch; schwache Kommunalverwaltung

Quelle: in Anlehnung an Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 24 sowie Heinelt et al. 2018

(1) Kennzeichnend für das Kontinentaleuropäisch-Napoleonische Verwaltungsprofil (Frankreich, Italien, Belgien, Griechenland, Portugal, Spanien) ist zum einen die gemeinsame römisch-französische Rechtstradition und die große Bedeutung des gesetzten Rechts. Das Staats- und Verwaltungsverständnis ist durch das Legalitätsprinzip (*principe de légalité*) bestimmt und spiegelt sich in einer umfassenden Kodifizierung von Rechtsnormen und

einer ausgebauten verwaltungsgerichtlichen Judikatur wider. Für die napoleonische Tradition waren vor allem die unter Napoléon Bonaparte zu Beginn des 19. Jahrhunderts durchgeführten Reformen wegweisend, die zunächst die französische Verwaltung prägten und sodann auf die Benelux-Länder sowie Italien und Spanien ausstrahlten. Die napoleonische Tradition (Ongaro und Peters 2008) zeichnet sich durch einen starken Zentralstaat, eine umfassende verwurzelte Akzeptanz (zentral-)staatlicher Regelungsautorität sowie eine mächtige zentralstaatliche Bürokratie aus, deren sektorale Behördenstränge zumeist von der zentralen bis auf die lokale Ebene reichen und als deren Personifizierung der zentralstaatlich ernannte Präfekt angesehen werden kann. Die subnationalen und lokalen Ebenen sind innerhalb der napoleonischen Tradition funktional nachrangig, so dass das Prinzip territorialer Verwaltungsorganisation und institutioneller Subsidiarität wenig entwickelt ist.

(2) Italien, Griechenland, Portugal und Spanien werden in der vergleichenden Forschung einer gemeinsamen Südeuropäischen (oder Mittelmeer-) Subgruppe von napoleonisch geprägten Kontinentaleuropäischen Verwaltungssystemen zugeordnet (Kickert 2011, S. 107; Sotiropoulos 2004; Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 19). Dies erklärt sich aus den Besonderheiten im Bereich des öffentlichen Dienstes und der Verwaltungskultur bzw. vor allem aus der ausgeprägten (Partei-)Politisierung des öffentlichen Dienstes, dem Klientelismus bei der Besetzung von Verwaltungsposten und der für den Norden des Kontinents in dieser Form unüblichen Patronagepolitik im öffentlichen Sektor.

(3) Die Nordischen Länder (Schweden, Dänemark, Finnland, Norwegen) weisen hinsichtlich ihres Verwaltungsprofils deutliche Schnittmengen mit den (hier nicht näher behandelten) kontinentaleuropäisch-föderalen Ländern auf, da sie ebenfalls der römischen Rechtstradition folgen. Allerdings besteht in Form der Offenheit der Rekrutierungs- und Karrieresysteme des öffentlichen Dienstes und in der ausdrücklichen Öffnung des Verwaltungssystems zur Bürgerschaft (Informationsfreiheit, Transparenz nach außen, Bürgerbeteiligung) ein markantes Merkmal des Nordischen Verwaltungsprofils, welches dieses von anderen Systemen mit römischer Rechtstradition unterscheidet. Gemeinsamkeiten mit den Kontinentaleuropäisch-Föderalen Ländern sind ferner die subsidiär bestimmte Aufgabenverteilung im Verhältnis von zentralstaatlicher und lokaler Verwaltungsebene. Aufgrund ihres hochgradig dezentralen Verwaltungsaufbaus mit traditionell starker kommunaler Selbstverwaltung und hoher Handlungsautonomie der lokalen Selbstverwaltungseinheiten funktionieren daher die Länder innerhalb des Nordischen Verwaltungsprofils – trotz ihres unitarischen Staatsaufbaus – teilweise sogar dezentraler als föderale Länder. Wenngleich die Niederlande

historisch auch durch napoleonische Einflüsse geprägt wurden, weisen sie doch überwiegend Gemeinsamkeiten mit der Nordischen Ländergruppe auf, welche durch jüngste (Dezentralisierungs-)Reformen noch verstärkt wurden. Daher werden die Niederlande hier dem Nordischen Verwaltungsprofil zugeordnet.

(4) Die Länder der Angelsächsischen (und Anglo-Amerikanischen) Verwaltungstradition (Vereinigtes Königreich, Irland, Malta, Zypern) werden in der vergleichenden Verwaltungswissenschaft typologisch der *public interest*- oder *civic culture*-Tradition zugeordnet (Heady 2001; Halligan 2003; König 2006). Fußend auf den liberalen und utilitaristischen Staatsphilosophien ist diese Tradition durch ein instrumentelles Staatsverständnis gekennzeichnet, in dessen Mittelpunkt eher *government* als handelnde Regierung und weniger *state* als 'Wert an sich' steht. Eingebettet in eine bürgerlich-kulturelle (*civic culture*) und individualistische Tradition, haben sich im britischen Verwaltungssystem die kognitiven und normativen Unterscheidungen zwischen der staatlichen und der gesellschaftlich-ökonomischen Sphäre wenig ausgeprägt. Die für das Kontinentaleuropäische Verwaltungsverständnis wesentliche Trennung von öffentlicher und privater Rechtssphäre (siehe oben) ist den Ländern der *public interest*-Tradition weitgehend fremd. Vor diesem Hintergrund ist auch der Konzept- und Ideentransfer zwischen öffentlicher und gesellschaftlich-marktlicher Sphäre reibungsloser, so dass beispielsweise managerielle Handlungsprinzipien des *New Public Management* (NPM) tief in der Verwaltungskultur verankert sind (König 2006). Für die Ausgestaltung der subnationalen Verwaltungsebenen ist der Grundsatz der Parlamentssoveränität prägend, da sich aus ihm die Regel ableitet, dass den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften nur diejenigen Aufgaben zufallen, die ihnen ausdrücklich durch Parlamentsgesetz übertragen wurden. Diese als Ultra-vires-Regel bezeichnete Aufgabenlogik stellt gegenüber der Kontinentaleuropäischen Allzuständigkeitsvermutung ein Gegenmodell dar. Sie beinhaltet die – nicht nur theoretische, sondern mehrfach praktizierte – Möglichkeit, den dezentralen Institutionen einmal übertragene Aufgaben jederzeit durch einfaches Parlamentsgesetz wieder zu entziehen. Allerdings wurde die Ultra-vires-Regel im Rahmen eines *new localism*, der durch die New-Labour-Regierung proklamiert worden war, erheblich abgeschwächt.

(5) Wie Ungarn und Polen beispielhaft zeigen, hat das Osteuropäische Verwaltungsprofil eine wechselvolle Geschichte. Die geopolitische Entwicklung widerspiegelnd⁴, wurde es durch das Kontinentaleuropäische bzw. spe-

4 Weite Teile Polens wurden als Folge der Polnischen Teilung von 1772 von Österreich bzw. Preußen annektiert, Ungarn wurde 1867 Bestandteil der Habsburgischen K.-u.-k-Doppelmonarchie.

ziell österreichische und preußische Verwaltungsmodell geprägt (vgl. Wollmann 1995, S. 566, 572). Nach der Unabhängigkeit der Länder nach 1919 blieb die Verwaltungsorganisation von einem „stark zentralistischen System nach französischem Modell“ (Kaltenbach 1990, S. 85) bestimmt. Die kontinentaleuropäische Entwicklungslinie wurde 1945 durch die kommunistische Machtübernahme abgebrochen. An ihrer Stelle wurde das (stalinistische) Staatsorganisationsmodell durchgesetzt (doppelte Unterstellung der staatlichen Verwaltung unter die zentralistische Parteiherrschaft, vgl. Dimitrov et al. 2006, S. 205). Mit dem Ende des kommunistischen Regimes in diesen Ländern kam deren Transformation wesentlich in der Ablösung der realsozialistischen Staatsorganisation und der Einführung des Westlich-Kontinentaleuropäischen Verfassungs-, Staats- und Verwaltungsmodells zum Ausdruck (König 1993). Diese Entwicklung hat sich vor dem Hintergrund landesspezifischer politischer und institutioneller Gegebenheiten in unterschiedlichen Geschwindigkeiten und Akzentsetzungen abgespielt. Von ‚Reformkommunisten‘ bereits im Verlauf der 1980er Jahre vorbereitet und eingeleitet und später vom erwarteten bzw. vollzogenen Beitritt zur EU beschleunigt, galt Ungarn bei der (Wieder-)Begründung des Kontinentaleuropäischen Verfassungs- und Verwaltungsmodells als Vorreiter. So machte das Kommunalgesetz von 1990 die Gemeinden als untere Selbstverwaltungsebene zum Angelpunkt der Dezentralisierung und Demokratisierung der neuen Staatsorganisation. Die Demokratisierungs- und Dezentralisierungsbemühungen in Ungarn wurden seit dem Amtsantritt von Orbán 2011 jedoch durch einschneidende Re-Zentralisierungsschritte in Teilen wieder rückgängig gemacht.

Auf das Kontinentaleuropäisch-Föderale Länderprofil (mit Deutschland, Österreich und der Schweiz als einschlägigen Ländervertretern; siehe hierzu Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 87ff.) wird im Folgenden nur dort näher eingegangen, wo die vergleichende Analyse dies nahelegt, um bestimmte Eigenheiten und Spezifika der anderen Systeme besser herausarbeiten zu können. Dies bietet sich auch deshalb an, weil Deutschland im Ländervergleich zu den besonders starken Kommunalsystemen gezählt wird, was sich u. a. an der verfassungsmäßigen Absicherung kommunaler Selbstverwaltung, einschließlich einer rechtlich verbrieften Allzuständigkeit, ferner in einem breiten multifunktionalen Aufgabenprofil (Subsidiaritätsprinzip), einer starken politisch-demokratischen Legitimation (gewählte Vertretungen, Bürgerbeteiligung) und territorialen Lebensfähigkeit (Gebietsreformen in einigen Bundesländern) festmachen lässt. Zum anderen haben jüngste Reformen dazu beigetragen, das deutsche Kommunalsystem weiter zu stärken, etwa durch die Einführung zusätzlicher Partizipationsrechte für die Bürger (Direktwahl der Exekutiven, bindende lokale Referenden), weitere Aufgaben-

transfers von der staatlichen auf die kommunale Ebene (Funktionalreform) und neue Anläufe territorialer Maßstabsvergrößerung. Nach wie vor ist allerdings die finanzielle Autonomie der deutschen Kommunen nur auf einem mittleren bis geringen Niveau (auf Kreisebene gar nicht vorhanden) und birgt der recht hohe Anteil von staatlichen Aufgaben, die von den Kommunen ohne eigene politische Beschlussrechte der gewählten Vertretungen zu erledigen sind, die Tendenz einer ‚Verstaatlichung der Kommunen‘ in sich.

2.2 Dimensionen zum Vergleich von Kommunalsystemen

Um die Rolle der Kommunen im europäischen Vergleich analysieren zu können, werden anhand einschlägiger Konzepte der vergleichenden Kommunalforschung fünf Merkmalsbereiche näher betrachtet, die ausschlaggebend für die Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit kommunaler Akteure in Europa sind (vgl. Goldsmith und Page 1987; Wollmann 2004, 2008; Heinelt und Hlepas 2006; Kuhlmann 2009; Heinelt et al. 2018; Kuhlmann 2019, Kuhlmann und Wollmann 2019):

- Kommunale Autonomie, d. h. die Handlungs- und Gestaltungsfreiheit von Kommunen, über lokale Politik und Leistungserbringung zu entscheiden und diese zu vollziehen. Aufgrund ihrer wichtigen Rolle bei der Bewertung der kommunalen Handlungsfähigkeit in Europa wird die kommunale Autonomie hier als eigenständige Analysedimension behandelt.
- Funktionales Profil, d. h. Umfang und Wichtigkeit der Kompetenzen, die von den lokalen Gebietskörperschaften wahrgenommen werden (*functional responsibilities*). Das funktionale Profil beschreibt den Kompetenzrahmen der Kommunen und gibt Auskunft über die dem Kommunalsystem zugrundeliegenden Konzepte von Gemeinwohlorientierung und Daseinsvorsorge.
- Stellung der Kommunen im Mehrebenenystem und Funktionsteilung zwischen Kommunen und Staat sowie Aspekte der staatlichen Aufsicht, Kontrolle und Intervention sowie der lokal-dezentralen Zugänge zu übergeordneten Ebenen (*access*).
- Territoriales Profil, d. h. gebietlicher Zuschnitt und damit territoriale Lebensfähigkeit (*viability*) der Gemeindeebene.
- Politisches Profil, d. h. Ausgestaltung der lokalen Demokratie (repräsentativ vs. direktdemokratisch), horizontale Machtbeziehungen bzw. insbesondere Verhältnis zwischen Rat und lokaler Exekutive

(monistisch vs. dualistisch) und Wahlmodus des Verwaltungsoberhauptes (direkt vs. indirekt).

2.3 Kommunale Autonomie

Das Ausmaß lokaler Autonomie ist ein zentrales Kriterium zur Bewertung der kommunalen Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit (Ladner et al. 2019; Bergström et al. 2021). Einschlägige quantitative Indikatoren hierfür sind der Anteil des eigenen kommunalen Steueraufkommens sowie der Anteil staatlicher Zuweisungen an den kommunalen Gesamteinnahmen. In diesem Zusammenhang ist zunächst festzuhalten, dass das Ausmaß lokaler Autonomie umso höher ist, je geringer der Anteil staatlicher Zuweisungen und je höher der Anteil eigener kommunaler (Steuer-)Einnahmen ist. Im hier betrachteten Ländersample genießen die Kommunen in Schweden mit einem Eigenanteil von knapp 68 Prozent an den kommunalen Gesamteinnahmen die höchste Autonomie, wohingegen im Vereinigten Königreich nur 22 Prozent der kommunalen Einnahmen auf eigenen Steuern basieren. Mit einem Eigenanteil von ca. 50 und 36 Prozent haben die französischen und italienischen Kommunen mehr Finanzautonomie als die deutschen (23 Prozent), polnische (20 Prozent) und ungarischen (13,5 Prozent) Kommunen (Heinelt et al. 2018, S. 67; siehe dazu auch Kapitel 2.1 und Abbildung 11). Im Hinblick auf den Anteil staatlicher Zuweisungen ergibt sich ein ähnliches Bild. Hier weisen die Kommunen in Schweden und Frankreich mit nur 30 Prozent staatlicher Zuweisungen am kommunalen Gesamtbudget die niedrigsten Werte auf, während die Anteile in anderen Ländern zwischen 40 Prozent (Deutschland) und einem Extremwert von 70 Prozent (Vereinigtes Königreich) variieren, was das erwähnte Länderranking bezüglich der kommunalen Autonomie erneut bestätigt.

Eine weitere Möglichkeit zur Messung kommunaler Autonomie im europäischen Ländervergleich bietet der *Local Autonomy Index* (LAI), durch den kommunale Autonomieprofile in 39 Ländern über einen Zeitraum von 25 Jahren (1990–2014) verglichen werden können (siehe ausführlich: Baldersheim et al. 2017; Ladner et al. 2015, 2016, 2019; Heinelt et al. 2018, S. 33ff.). Im LAI werden Indikatoren zum funktionalen und zum politischen Profil der Gemeinden sowie zu deren intergouvernementalen Beziehungen anhand von 11 Variablen gemessen (Ladner et al. 2019, S. 64ff.):

- *Institutional depth*: formale Autonomie, selbständige Aufgabenauswahl
- *Policy scope*: Umfang der von Kommunen wahrgenommenen Aufgaben

- *Effective political discretion*: tatsächliche Entscheidungskompetenz der Kommunen im Hinblick auf die wahrgenommenen Aufgaben
- *Fiscal autonomy*: Möglichkeit zur eigenständigen Steuererhebung
- *Financial transfer system*: Anteil nicht weisungsgebundener finanzieller Transfers an den gesamten Zuweisungen
- *Financial self-reliance*: Anteil eigenständiger Einnahmen (Steuern, Gebühren) am kommunalen Gesamtbudget
- *Borrowing autonomy*: Möglichkeit zur Kreditaufnahme
- *Organisational autonomy*: Kompetenz zur Gestaltung der eigenen Organisation und des kommunalen Wahlsystems
- *Legal protection*: rechtliche bzw. ggf. in der Verfassung festgeschriebene Garantie kommunaler Selbstverwaltung
- *Administrative supervision*: Umfang der staatlichen Aufsicht über Kommunen (Fach-/ Rechts-/Finanzaufsicht)
- *Central or regional access*: Einflussmöglichkeiten der Kommunen auf die Politikgestaltung höherer Ebenen⁵

Im Verlauf der vergangenen 25 Jahre ist es insgesamt zu einem bemerkenswerten Anstieg der lokalen Autonomie gekommen, dessen Ausmaß jedoch erheblich nach Ländern und einzelnen Autonomiedimensionen variiert. So weist Irland einen LAI-Wert von 35 auf und ist damit das Land mit der niedrigsten lokalen Autonomie. Auch im Vereinigten Königreich verfügen die Kommunen nur über eingeschränkte Autonomie (LAI-Wert 46), was der generellen Situation im Angelsächsischen Verwaltungsprofil entspricht. Am anderen Ende der Skala rangieren die Schweiz (80) sowie Finnland, Island und Schweden mit LAI-Werten zwischen 75 und 79, wobei für Länder mit Nordischem Verwaltungsprofil generell ein vergleichsweise hoher Grad lokaler Autonomie charakteristisch ist. Daneben sind auch Staaten des Kontinentaleuropäisch-Napoleonischen Verwaltungsprofils (67–68 in Frankreich und Italien) sowie des Osteuropäischen Typus (65–74 in Polen und Tschechien) durch recht hohe lokale Autonomie gekennzeichnet. Im Gegensatz dazu ist diese in Slowenien und in Ungarn (Werte von 49–51) im osteuropäischen Vergleich am geringsten ausgeprägt.

Der stärkste Anstieg lokaler Autonomie war im Untersuchungszeitraum in Bulgarien, Slowenien und Italien zu beobachten. Aber auch in Litauen und Tschechien hat sich der LAI-Wert in den vergangenen Jahren signifikant erhöht (Ladner et al. 2015, S. 60). Betrachtet man einzelne Autonomiedimensionen, so zeigt sich, dass die größten Länderunterschiede in den Berei-

5 Die Variablen 1–8 charakterisieren die sogenannte *self-rule*; die Variablen 9–11 bestimmen die sogenannte *interactive rule*.

chen der finanziellen Transfersysteme und staatlichen Zuweisungsregelungen, der Finanzautonomie (Anteil kommunaler Steuern/Gebühren an Gesamteinnahmen) und der Aufgabenautonomie (selbständige Aufgabenauswahl) anzutreffen sind (Ladner et al. 2016, S. 331). In Bezug auf den Umfang der von den Kommunen wahrgenommenen Aufgaben sowie ihrer faktischen Entscheidungsfreiheit innerhalb der Aufgabenfelder gibt es hingegen stärkere Gemeinsamkeiten zwischen den Ländern, was – bei allen Unterschieden im Einzelnen – auf ähnliche inhaltliche Zuständigkeiten der kommunalen Ebene in Europa hindeutet.

Frankreich gehört zu denjenigen Ländern, in denen eine relativ hohe lokale Autonomie festzustellen ist (siehe oben; zum Folgenden siehe Ladner et al. 2019). Insbesondere die rechtliche Absicherung der kommunalen Selbstverwaltung ist in Frankreich stark ausgeprägt, da für die Gemeinden seit dem 19. Jahrhundert eine allgemeine Zuständigkeitsregel gilt. Außerdem sind die Garantie kommunaler Selbstverwaltung, die in der ersten Nachkriegsverfassung formuliert wurde, sowie Dezentralisierung der Republik, die mit der Verfassungsreform von 2003 verankert wurde, inzwischen Verfassungsprinzipien. Nicht zuletzt infolge der Verfassungsreform von 2010, welche Kommunen die Möglichkeit gab, vor das Verfassungsgericht zu ziehen, wurde deren Stellung in rechtlicher Hinsicht gestärkt. Infolge der Dezentralisierungsreformen wurde zudem das Aufgabenprofil der französischen Kommunen erweitert. Gleichwohl sind die Kommunen nach wie vor Bestandteil der unteilbaren Republik, welche dem Zentralstaat die uneingeschränkte Souveränität einräumt. Die Autonomie der Kommunen in Italien (siehe oben) verteilt sich recht gleichmäßig auf die untersuchten Variablen. Ein bemerkenswerter Anstieg ist im Bereich der Organisationsautonomie festzustellen: so können italienische Kommunen ihre Organisationsstruktur selber bestimmen, eigene Mitarbeiter einstellen und kommunale Unternehmen gründen (was auch in Frankreich der Fall ist). Des Weiteren erhöhte die Verfassungsänderung von 2001 durch die Festschreibung des Subsidiaritätsprinzips die formale Eigenständigkeit der Kommunen und die Möglichkeit, über die Aufgabenwahrnehmung selbst zu entscheiden. In diesem Zusammenhang wurde des Weiteren die Kommunalaufsicht abgeschwächt.

Schweden gehört zu den Ländern mit besonders hoher lokaler Autonomie (siehe oben). Im Vergleich zum europäischen Durchschnitt liegt Schweden nur im Bereich der rechtlichen Autonomie unter dem europäischen Durchschnitt, wobei hier vor allem detaillierte staatliche Vorgaben für lokale Aktivitäten und eine fehlende Verfassungsgarantie zu Buche schlagen. Bezüglich aller anderen Indikatoren übertrifft Schweden den europäischen Durchschnitt, was besonders auf den Bereich der finanziellen Autonomie

zutritt. Schweden gehört zu den Ländern, deren Kommunen sowohl funktional als auch finanziell am stärksten dezentralisiert sind.

Das Vereinigte Königreich weist eine relativ geringe lokale Autonomie auf. Insbesondere bei den funktionalen Zuständigkeiten und den faktischen Entscheidungskompetenzen hinsichtlich der wahrgenommenen Aufgaben bleiben die britischen Kommunen deutlich hinter dem europäischen Durchschnitt zurück. Aufgrund der (inzwischen abgeschwächten) Ultra-vires-Regel, welche dem britischen Parlament erlaubt, das kommunale Aufgabenprofil jederzeit anzupassen und zu verändern, wird die Lokalautonomie zusätzlich eingeschränkt. Auch infolge der 2011 formal eingeführten *general power of competence*, die einer allgemeinen Zuständigkeitsklausel praktisch gleichkommt, konnte eine substanzielle Stärkung der kommunalen Autonomie bislang nicht erreicht werden, was auch mit jüngsten Sparmaßnahmen und einer drastischen, auf Kommunen gerichteten zentralstaatlichen Austeritätspolitik zu erklären ist.

Mit einem LAI-Wert von knapp 51 ist Ungarn, ähnlich wie das Vereinigte Königreich, der Gruppe der Ländervertreter mit niedriger lokaler Autonomie zuzuordnen, wobei die Werte vor allem seit dem Amtsantritt von Orbán klar rückläufig sind. Kennzeichnend sind eine geringe finanzielle Autonomie, welche im Zeitverlauf zusätzlich geschwächt wurde, sowie begrenzte Möglichkeiten der Einflussnahme auf die höheren Ebenen im politisch-administrativen System. Außerdem leidet die Autonomie der Kommunen in Ungarn unter einer zuletzt verstärkten administrativen Kontrolle durch übergeordnete Ebenen. Polen weist hingegen einen LAI-Wert von über 74 auf und gehört damit zu den Ländern mit besonders hoher lokaler Autonomie. Zum einen fallen hier die funktionale Stärke und das Aufgabenvolumen der polnischen Kommunen ins Gewicht; zum anderen besitzen diese eine ausgeprägte Organisationsautonomie und können zum Beispiel über den Zuschnitt von Wahlbezirken selbst entscheiden. Auch der Zugang zu Entscheidungsprozessen auf höheren staatlichen Ebenen steht den polnischen Kommunen – in deutlichem Gegensatz zur Situation in Ungarn – offen.

2.4 Kommunale Aufgabenprofile und Selbstverwaltungshoheit über Gemeingüter

Die europäischen Länder weisen markante Unterschiede im Hinblick auf die Aufgaben und Funktionen auf, die der öffentlichen Verwaltung und den einzelnen Verwaltungsebenen zugewiesen sind. Sie variieren somit teilweise erheblich im Ausmaß und in der Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltungshoheit über Gemeingüter, etwa im Sozial- und Gesundheitssektor, der lokalen Daseinsvorsorge (*public utilities*) oder der Ausübung kommunala-

ler Planungshoheit. Funktional starke Kommunalsysteme lassen sich vor allem in den Kontinentaleuropäisch-Föderalen sowie Nordischen Systemen – also z. B. in Deutschland und Schweden – finden, aber auch im Vor-Thatcher England, und weisen eher eine Orientierung am Territorialprinzip administrativer Kompetenzverteilung auf (sog. Gebietsorganisationsmodell oder *multi purpose model*). Dagegen ist für die funktional schwachen Kommunalsysteme, bei denen die monofunktional operierende dezentrierte Staatsverwaltung administrativ den Vorrang hat (klassischerweise die napoleonischen Systeme), eher eine Ausrichtung am Funktionalprinzip (Aufgabenorganisationsmodell oder *single purpose model*) charakteristisch.

Die reale funktionale Stärke von Kommunen weicht teilweise erheblich von ihrem formalen rechtlichen/verfassungsmäßigen Status ab. So besitzt zwar die kommunale Selbstverwaltung inzwischen in vielen Ländern eine verfassungsmäßig verbrieftete Garantie – also einen hohen konstitutionellen Status (Deutschland, Frankreich, Italien, Ungarn); teils ist ihr tatsächliches Aufgabenspektrum aber begrenzt. Hier weichen gerade in Frankreich und in Italien die tatsächlichen Aufgabenspektren vom jeweiligen verfassungsmäßigen Status ab. Umgekehrt traf es auf das Vereinigte Königreich bis zur Thatcher-Ära zu, dass die *local governments* zwar keinen Verfassungsstatus hatten (was auch nach wie vor der Fall ist), aber dennoch sehr weitreichende Autonomie genossen und ein breites Aufgabenprofil besaßen, welches inzwischen jedoch weitgehend erodiert ist. Auf der rechtlichen Ebene steht der für Kontinentaleuropa und Skandinavien geltenden allgemeinen Zuständigkeitsregel, wonach die Gemeindevertretung (zumindest formal) für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zuständig ist, das britische Ultra-vires-Prinzip gegenüber, das den Kommunen nur die Aufgaben zuschreibt, die ihnen im Rahmen der Parlamentssoveränität explizit qua Gesetz übertragen worden sind und auch jederzeit wieder entzogen werden können (Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 27).

Um das funktionale Gewicht der Kommunen im politisch-administrativen Mehrebenensystem quantitativ zu erfassen und zu vergleichen, können zum einen Beschäftigungszahlen und zum anderen Finanzdaten herangezogen werden. Hinsichtlich der Beschäftigungszahlen wird deutlich, dass der Anteil zentralstaatlicher Bediensteter an der öffentlichen Gesamtbeschäftigung, der zumindest indirekte Schlüsse auf den funktionalen Stellenwert der kommunalen Ebene erlaubt, erheblich zwischen den europäischen Ländern und auch im Zeitverlauf variiert. Auch wenn die institutionellen Unterschiede zwischen den (insbesondere unitarischen und föderalen/regionalisierten) Ländern bei der Interpretation der Daten zu berücksichtigen sind, zeigen die Daten doch deutlich, dass die Staaten des Angelsächsischen Verwaltungsprofils personell nur sehr begrenzte Kapazitäten in den Kommu-

nen vorweisen können. So arbeiten in Malta, Zypern und Irland jeweils mehr als 90 Prozent der öffentlich Beschäftigten für die Zentralregierung (OECD 2017). Im Vereinigten Königreich ist in den vergangenen Jahrzehnten ein deutlicher Rückgang des Anteils der Beschäftigten auf kommunaler Ebene zu verzeichnen. Arbeiteten im Jahre 1985 noch ca. 55 Prozent der öffentlichen Bediensteten bei den Kommunen, so waren es 2014 nur noch 38 Prozent, was einer absoluten Personalreduzierung von 30 Prozent in diesem Zeitraum entspricht (vgl. Abbildung 2). Traditionell wurden subnationale Aufgaben im Vereinigten Königreich von den *local governments (counties/districts)* erbracht, was auch ihren Anteil von 55 Prozent der öffentlichen Gesamtbeschäftigung in den 1980ern erklärt. Dem entsprechend hat sich im Vereinigten Königreich der Anteil der beim Zentralstaat tätigen Bediensteten von 22 Prozent im Jahr 1985 auf 30 Prozent im Jahr 2017 gesteigert (vgl. Abbildung 2), was die dort erfolgten Re-Zentralisierungstendenzen, drastischen Privatisierungs- und Outsourcing-Programme, Sparmaßnahmen und insgesamt die Erosion des ehemals starken kommunalen Aufgabenmodells seit der Nachkriegszeit und insbesondere seit der Thatcher-Ära belegt. So verloren die Kommunen im Vereinigten Königreich nach 1945 wichtige traditionelle Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge (Wasserversorgung, Abwasser, Gesundheitsdienste) durch deren Übertragung auf staatliche Strukturen (z. B. *National Health Service*). Zwar wurden ihre Zuständigkeiten im Feld der sozialen Dienstleistungen noch bis in die 1970er Jahre hinein erweitert und die *local governments* agierten zunächst weiterhin als Monopolanbieter lokaler Sozialleistungen (Percy-Smith und Leach 2001, S. 55–56), was auch als *municipal socialism* bezeichnet worden ist und den Primat des öffentlichen Sektors beim Ausbau des Sozialstaates verdeutlichte. Jedoch kam es auch in diesem Sektor mit Beginn der neo-liberalen Privatisierungspolitik unter Thatcher und später im Zuge von *austerity localism* zunehmend zur Aushöhlung der Kommunen durch verpflichtende Ausschreibung (*Compulsory Competitive Tendering – CCT*), Outsourcing und Übertragung von Aufgaben an private Anbieter. Im Ergebnis ist das (ehemals starke, leistungs- und handlungsfähige) britische Modell kommunaler Daseinsvorsorge und Selbstverwaltungshoheit grundlegend umgekrempelt worden.

Abbildung 2: Anteil der öffentlich Beschäftigten nach Sektoren in Prozent

	Zentrale-/Bundesebene				Regionale-/Länderebene				Lokale Ebene				Spezifische Sektoren			
	1985	1994	2005	2014	1985	1994	2005	2014	1985	1994	2005	2014	1985	1994	2005	2014
DE	9,9	11,6	12,0	11,9 ^b	55,6	51,0	53,0	42,9 ^b	34,5	38,1	35,0	38,3 ^b	-	-	-	6,8 ^b
FR	54,9	48,7	51,0	43,7	-	-	-	-	27,1	30,7	30,0	34,9*	18,0	20,6	19,0	21,4
HU	-	35,0	35,5	63,8 ^a	-	-	-	-	-	65,0	65,0	35,9	-	-	-	0,29 ^f
IT	-	63,0	54,7	60,8 ^a	-	-	3,8	-	-	14,0	13,6	17,4 ^{a,*}	17,0	19,0	27,9	20,4 ^{a,f}
SE	-	17,3	17,0	18,7 ^a	-	-	-	-	-	84,7	83,0	81,3 ^a	-	-	-	-
UK	21,9	21,4	25,3	29,5 ^c	-	-	-	-	55,0	53,0	48,2	38,1 ^c	17,6	20,8	20,1 ^a /6,3 ^a	25,8 ^a /5,6 ^{a-e}

Anmerkungen:

- 2015.
- 2016.
- 2017.
- Nationales Gesundheitssystem.
- Öffentlich-rechtliche Körperschaft.
- Servizio Sanitario Nazionale.
- Soziale Sicherheit/ Sozialversicherung/ Sozialversicherungssystem.
- einschließlich Regionen.

Quelle: Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 129 (mit weiteren Nachweisen)

Im Gegensatz dazu haben die Kommunen in den Kontinentaleuropäisch-Napoleonischen Staaten als Leistungsanbieter und Träger von kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben im Zuge von Dezentralisierung und Aufgabenübertragung an funktionalem Gewicht gewonnen. Allerdings haben diese Reformen in den napoleonischen Ländern (z. B. Frankreich, Italien) personell sehr unterschiedliche Spuren hinterlassen, was auf Varianzen im Hinblick auf den unterschiedlichen Grad der funktionalen Aufwertung kommunaler Selbstverwaltung in diesen Ländern insgesamt hinweist. So hat sich der Anteil der Beschäftigten in der Zentralregierung in Frankreich infolge der als *Acte I* (1982) und *Acte II* (2003) bekannten Dezentralisierungswellen von 55 Prozent (1985) auf 44 Prozent (2014) deutlich reduziert. Dagegen sind in Italien nach wie vor 61 Prozent (2015) der öffentlichen Beschäftigten auf zentralstaatlicher Ebene angesiedelt (1995 lag der Wert ebenfalls bei 61 Prozent), so dass die Dezentralisierungsreformen der 1990er Jahre personal-strukturell offensichtlich nur bedingt gegriffen haben. Generell ist der Personalanteil des Zentralstaates an der gesamten öffentlichen Beschäftigung in den Kontinentaleuropäisch-Napoleonischen *Ländern* nach wie vor relativ hoch (insbesondere im Vergleich zu den nordischen und den föderalen Ländern), was – unbeschadet der Dezentralisierung – auf die fortwährende funktionale Bedeutung zentralstaatlicher Behörden bei der (lokalen) öffentlichen Leistungserbringung und Aufgabenwahrnehmung hindeutet, zumal ein Großteil dieser Behörden dezentriert im Territorium und somit teilweise in institutioneller Duplizierung von lokalen Selbstverwaltungskörperschaften agiert (so arbeiten in Frankreich 95 Prozent der Staatsbediensteten außerhalb von Paris in territorialisierten Staatsbehörden, sog.

services déconcentrés de l'Etat; vgl. Kuhlmann und Wollmann 2019). Dieses Phänomen ist mit Blick auf den französischen Fall auch als *dualisme* bezeichnet worden und kontrastiert besonders auffällig mit den Kontinental-europäisch-Föderalen Staaten, deren zentralstaatlicher Anteil (Bundesebene) an der gesamten öffentlichen Beschäftigung äußerst gering ist. Dies hängt dort allerdings nicht nur mit der wichtigen Rolle kommunaler Selbstverwaltung als Ort der Erbringung von öffentlichen Daseinsvorsorgeleistungen zusammen, sondern auch mit der funktional starken Stellung der intermediären Ebene (Bundesländer), die in *Deutschland* den größten Anteil am öffentlichen Gesamtpersonal haben (insbesondere wegen ihrer Zuständigkeit für die Bereiche Bildung und Polizei). So verfügt der Bund in Deutschland nur über 12 Prozent (2016) aller öffentlich Beschäftigten, während sich der Anteil der Länder auf 42 Prozent und jener der Kommunen auf 38 Prozent beläuft.

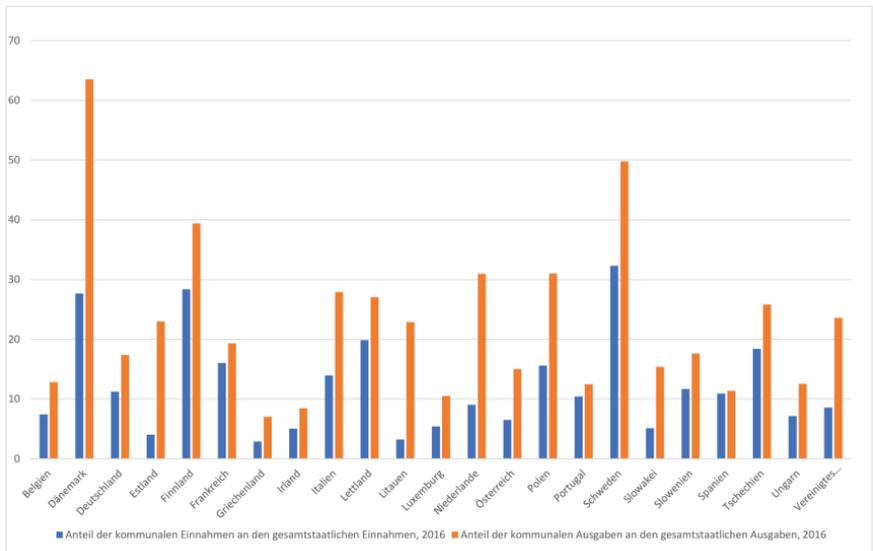
Auch wenn der kommunale Sektor in den nordischen Staaten ebenfalls in der Grundtendenz schrumpfte, so bewegt sich die dortige Personalreduzierung doch auf einem ganz anderen Niveau und erfolgte in deutlich geringerem Umfang. Schweden zum Beispiel beschäftigte 2014 noch immer 81 Prozent der öffentlich Beschäftigten auf der kommunalen Ebene (im Vergleich zu 85 Prozent im Jahr 1994). Auch der Anteil der Kommunalausgaben an den gesamtstaatlichen Ausgaben ist in Schweden im Vergleich zu den anderen Ländern des hier untersuchten Samples deutlich höher und im Zeitverlauf noch ansteigend (siehe Abbildung 4⁶). Diese Daten belegen die wichtige funktionale Bedeutung der Kommunen in Schweden (und ähnlich auch in anderen nordischen Staaten), welchen eine Spitzenposition in Europa zukommt und welche als Schlüsselakteure bei der Erbringung von Gemeingütern, insbesondere sozialen Leistungen, innerhalb des ausgebauten skandinavischen Wohlfahrtsstaatsmodells fungieren.

Auch viele Länder Mittel- und Osteuropas durchliefen im Zuge des Transformationsprozesses und der Demokratisierung nach dem Systemwechsel teilweise einschneidende Reformen einer Dezentralisierung ihrer ehemals zentralistisch organisierten Staats- und Verwaltungssysteme, die mit der (Wieder-)Einführung und funktionalen wie auch politisch-demokratischen Aufwertung der kommunalen Selbstverwaltung, oftmals in Wiederanknüpfung an vorkommunistische Verwaltungstraditionen, einhergingen. Dies wird u. a. daraus ersichtlich, dass in Ungarn zu Beginn der 1990er Jahre ca. 65 Prozent der öffentlichen Bediensteten in Kommunen beschäftigt wa-

6 Ein umfassender Überblick über die Entwicklung der kommunalen Anteile an den gesamtstaatlichen Einnahmen und Ausgaben im Zeitverlauf für ausgewählte EU-Mitgliedstaaten findet sich in Anhang 1.

ren. Allerdings lassen sich in jüngerer Zeit – teils in Folge politischer Kurs- und Machtwechsel auf zentralstaatlicher Ebene – in einigen Ländern erhebliche Re-Zentralisierungstendenzen beobachten. So fiel in Ungarn der Kommunalbeschäftigtenanteil auf nunmehr 36 Prozent (2014), was einer Reduzierung der absoluten Kommunalpersonalzahlen um 45 Prozent in nur neun Jahren entspricht und worin sich der dramatische Bedeutungsverlust der Kommunen zeigt, der mit einer weitreichenden Beschneidung kommunaler Gestaltungsfreiheit einherging. Ähnlich einschneidende Veränderungen gab es in Ungarn bei den Kommunalausgaben, deren Anteil an den gesamten öffentlichen Ausgaben von 25 Prozent (in 2010) auf knapp 13 Prozent (in 2016) geschrumpft ist, womit Ungarn im Hinblick auf diesen Indikator nun (zusammen mit Portugal, Spanien, Luxemburg, Irland und Griechenland) zu den Schlusslichtern in Europa zählt (siehe Abbildung 3 und Anhang 2). Aber auch in anderen post-sozialistischen Staaten hat sich der Anteil kommunaler Ausgaben an den staatlichen Gesamtausgaben, wenn auch in deutlich geringerem Umfang, tendenziell reduziert (z. B. in Estland, Lettland, Slowakei, Slowenien, Litauen, Tschechien; siehe Anhang 1), wobei generell in der Osteuropäischen Ländergruppe ein Nord-Süd-Gefälle hinsichtlich der Kommunalausgabenanteile sichtbar wird (siehe Abbildung 3). Von dem rückläufigen Trend bei den funktionalen Kommunalindikatoren in Osteuropa weicht lediglich Polen ab, wo sowohl die Personal- als auch die Ausgabenanteile der Kommunen geringfügig angestiegen sind, so dass Polen heute – gemessen an den Kommunalausgabenanteilen – zusammen mit den nordischen Ländern und den Niederlanden zur Spitzengruppe in Europa gehört (siehe Abbildung 3).

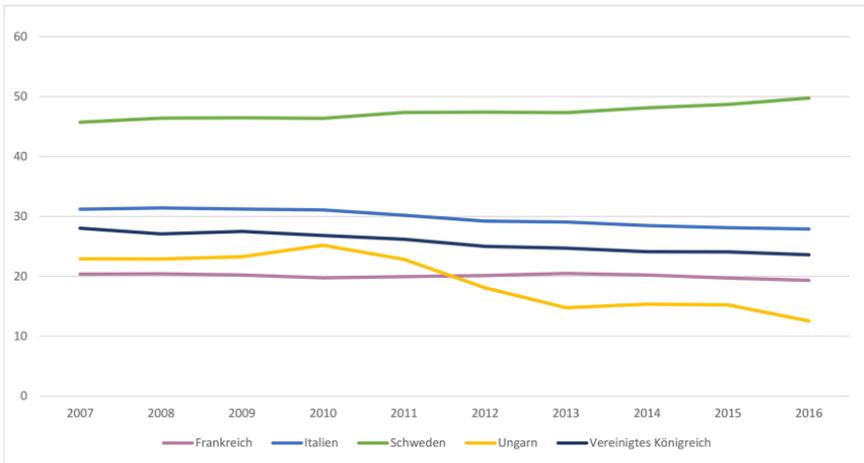
Abbildung 3: Anteil der kommunalen Einnahmen (links) und Ausgaben (rechts) an den gesamtstaatlichen Einnahmen/Ausgaben in Prozent, 2016



Quelle: OECD 2017

Abbildung 4: Anteil der kommunalen Ausgaben an den gesamtstaatlichen Ausgaben in Prozent, über Zeit

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Frankreich	20,38	20,44	20,22	19,74	19,95	20,12	20,49	20,21	19,73	19,33
Italien	31,2	31,42	31,25	31,09	30,19	29,22	29,06	28,49	28,13	27,9
Schweden	45,73	46,41	46,47	46,37	47,35	47,43	47,32	48,12	48,7	49,76
Ungarn	22,93	22,9	23,29	25,19	22,82	18,09	14,76	15,36	15,24	12,55
Vereinigtes Königreich	28,03	27,08	27,5	26,8	26,19	25	24,71	24,11	24,09	23,6



Quelle: OECD 2017

In einem nächsten Schritt soll der Stellenwert ausgewählter Tätigkeitsfelder im kommunalen Aufgabenportfolio vergleichend ermittelt werden, um Aufschluss darüber zu erhalten, wie die Selbstverwaltungshoheit über Gemeingüter in den unterschiedlichen Ländern und Verwaltungstraditionen funktional ausgestaltet ist. Dabei ist zunächst daran zu erinnern, dass die lokalen Aufgabenprofile und 'Produktionsmodelle' jeweils auch das nationale Verständnis von (kommunalem) Gemeinwohl und Daseinsvorsorge widerspiegeln. Folgende vier Sektoren werden aufgrund ihrer Bedeutsamkeit für die Ausübung kommunaler Selbstverwaltungshoheit, aber auch wegen ihrer hohen institutionellen Varianz im europäischen Ländervergleich, näher betrachtet:

- a) Daseinsvorsorge im engeren Sinne (*public utilities/services of general economic interest*)
- b) Sozial- und Gesundheitsdienste
- c) Schulen
- d) Raumplanung

a) Die Bereitstellung von Diensten im Bereich des Gemeinwohls beinhaltet im weitesten Sinne die kommunale Daseinsvorsorge (Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallbeseitigung, Gas- und Stromversorgung und Öffentlicher Personennahverkehr). Traditionell fällt dieser Sektor in den Aufgabenbereich der Kommunen – gerechtfertigt mit dem Gemeinwohlinteresse der örtlichen Gemeinschaft an der Bereitstellung dieser Güter (vgl. Europäische Kommission 2017b). Die Kommunen sind dabei politisch wie rechtlich berechtigt (insbesondere in Gestalt eines durch kommunale Satzung festgelegten Anschluss- und Benutzungszwanges, z. B. an das kommunale Wasser- und Abwassersystem), ein lokales Monopol oder einen geschützten Markt zu schaffen, insbesondere wenn im Bereich lokaler Infrastruktur nur ein einziges System besteht und Wettbewerb nur schwer möglich ist. Gleichzeitig wird die Monopolbildung durch den Grundsatz der Örtlichkeit auf den Einflussbereich der jeweiligen Kommune begrenzt (Wollmann 2000).

Varianzen zwischen den europäischen Kommunalmodellen zeigen sich im Hinblick darauf, in welchem Maße die kommunale Ebene als Leistungserbringer und Vollzugsinstanz solcher Gemeinwohldienste auftritt. Dabei unterscheiden sich Systeme, in welchen die Trägerschaft von Gemeinwohlleistungen direkt durch die kommunale Verwaltung ausgeführt wird, von solchen, in welchen diese lediglich delegiert werden. Somit lassen sich die kommunalen 'Produktionssysteme' zur Erbringung von Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge (*public utilities*) danach klassifizieren, inwieweit sie eher dem Typus von *local governance* oder eher dem (klassischen) Typus von *local government* nahestehen (Wollmann 2008, S. 253f.; Kuhlmann 2009). Kommunale Produktionssysteme, die überwiegend auf Eigenregie mit funktional starken (Leistungs-)Kommunen als maßgeblichen Entscheidungszentren und einem institutionell integrierten lokalen Handlungssystem beruhen, lassen sich eher dem Typus von *local government* zuordnen. Dagegen sind lokale Produktionsmodelle, welche stark durch Fremdvergabe, Delegation und eine mehrfach segmentierte Produktionskette geprägt sind, multiple Akteursstrukturen, Vertragsbeziehungen und Verhandlungsarrangements aufweisen und überwiegend funktional schwache (Gewährleistungs-)Kommunen haben, eher dem Typus von *local governance* zuzurechnen.

Greift man an dieser Stelle exemplarisch Deutschland und Frankreich heraus, so weisen diese einerseits historisch eine Gemeinsamkeit darin auf, dass für weite Teile kommunaler Tätigkeit die Doktrin des Gemeinwohls und öffentlichen Interesses (*intérêt général/public*) bestimmend und verwaltungsrechtlich kodifiziert ist. Dies gilt par excellence für die lokale Daseinsvorsorge, die hier wie dort als eine gemeinwohlorientierte Aufgabe im öffentlichen Interesse angesehen und im Verwaltungsrecht entsprechend abgesichert ist. Andererseits gibt es innerhalb dieser gemeinsamen Grundlage erhebliche Unterschiede im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung des jeweiligen kommunalen Produktionsmodells. In Deutschland wird die Handlungs- und Leistungsfähigkeit der Kommunen u. a. im Versorgungsverbund der Sparten Energie, Wasser, Abfall und Verkehr in Form der Stadtwerke sichtbar, die sich traditionell im ausschließlichen Besitz der Kommunen befanden, wenngleich dieses Regie-Modell (*local government*) im Zuge von lokalen Privatisierungs- und EU-Liberalisierungsmaßnahmen unter Veränderungsdruck geriet. Im Gegensatz dazu wird in weiten Teilen Frankreichs traditionell auf das Kontrakt-Modell im Rahmen von *partenariat public-privé* oder auch funktionaler Privatisierung zurückgegriffen, da die Kommunen für eigene wirtschaftende Tätigkeit in der Regel zu leistungsschwach und klein waren/sind. Unbeschadet der Dezentralisierung erweist sich für viele (insbesondere ländliche, kleine, leistungsschwache) französische Kommunen die Delegation (*gestion déléguée*) im Vergleich zur Regie-Variante (*gestion directe*) als die wirtschaftlich deutlich sinnvollere Produktionsform, so dass man typologisch von *local governance* sprechen kann.

In Ungarn lag das Aufgabenfeld der lokalen Daseinsvorsorge – ähnlich wie in anderen post-sozialistischen Staaten – bis zum Systemwechsel noch zu 100 Prozent bei staatlichen Institutionen unterschiedlicher Ebenen: Elektrizität wurde zentralstaatlich organisiert, Wasser- und Abwasserversorgung in der Regel auf regionaler Ebene gebündelt, während die lokalen Räte als lokale Vollzugsorgane des Staates für Entsorgung, Straßenreinigung und Wärmeversorgung zuständig waren (Horváth 2016, S. 186). Mit dem Kommunalverwaltungsgesetz des Jahres 1990 – einem der ersten Gesetze, die das frei gewählte Parlament verabschiedete – wurden den Kommunen umfangreiche Zuständigkeiten zugesprochen: neben der Trinkwasserversorgung und der Straßeninstandhaltung unter anderem auch die Entsorgungswirtschaft, der öffentliche Nahverkehr, die Abwasserentsorgung und Wärmeversorgung, womit zugleich das vormalig zentralstaatliche Eigentum an den betreffenden Infrastruktureinrichtungen in die Hände der Kommunen überging (Horváth 2016, S. 187). Privatisierungen fanden eher auf der regionalen und weniger auf der kommunalen Ebene statt (ebd.), was jedoch nicht einheitlich passierte und somit zu einem fragmentierten System führte. Die jünge-

re Re-Zentralisierungstendenz zeigt sich im Bereich der Wasser- und Energieversorgung besonders deutlich. So wurden die rund 400 kommunalen Dienstleister und fünf regional tätigen staatlichen Unternehmen, die 1991/1992 existierten inzwischen durch fünf nationale und 28 regionale Unternehmen ersetzt. Bei den Entsorgungsdienstleistern hingegen wurden lediglich zum Teil abhängige Regulierungsbehörden geschaffen, die die (private) Bereitstellung kontrollieren (Horváth 2016, S. 188). Seit 2010 ist in Ungarn insgesamt ein Trend zur Rückkehr des Öffentlichen im Daseinsvorsorgebereich erkennbar, indem privatisierte Unternehmen wieder in staatliche oder kommunale Eigentümerschaft gebracht und Anteile zurückgekauft werden (Horváth 2016, S. 190). Im Rahmen dieser Entwicklung wurden auch in Ungarn – ähnlich wie in *Deutschland* – *multi-utility companies* geschaffen, in denen verschiedene kommunale Infrastrukturdienste kombiniert und unter einem Dach angeboten werden (Horváth 2016, S. 191).

Im Rahmen der auch in Polen geltenden allgemeinen Zuständigkeitsregel sind die Kommunen dort ebenfalls – wie etwa auch in Deutschland, Schweden und Frankreich – für die Erbringung lokaler Leistungen der Daseinsvorsorge zuständig (ÖPNV, Strom- und Gasversorgung, Wärme, Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung). Während in den Bereichen der Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und beim ÖPNV überwiegend auf kommunale Eigenerstellung zurückgegriffen und nur wenig privatisiert wurde, wobei die lokale Infrastruktur – selbst im Falle von Privatisierungen – weiterhin in kommunalem Eigentum verblieb (Mikuła und Walaszek 2016, S. 175), gab es vor allem bei der Abfallentsorgung seit den 1990er Jahren einen Privatisierungstrend, in dessen Ergebnis die Kommunen sich nur noch auf eine Gewährleistungsfunktion zurückzogen (Mikuła und Walaszek 2016, S. 169). Allerdings wird dieser Trend in jüngerer Zeit – insbesondere nach negativen Privatisierungserfahrungen – in Teilbereichen wieder umgekehrt und Abfallentsorgungsunternehmen sind durch Beschluss der Zentralregierung im Jahr 2013 re-kommunalisiert worden (ebd.), womit die Funktion der Kommunen bei der Erbringung lokaler Gemeinwohldienste erneut bekräftigt worden ist.

Im Vereinigten Königreich dagegen haben die Kommunen inzwischen ihre Funktion als Anbieter lokaler Daseinsvorsorge (*public utilities*) weitgehend verloren. So wurden bereits in den 1980er Jahren Wasserversorgung und Abfallentsorgung privatisiert und auch die Energieversorgung und der ÖPNV sind dem direkten Einfluss der Kommunen als Leistungsanbieter weitgehend entzogen (McEldowney 2016, S. 46). In Schweden gilt zwar auch die Regel, dass (staatliche) Monopole im Bereich der Daseinsvorsorge vermieden werden sollen (Montin 2016, S. 89). Dort hatte dies jedoch nicht die Privatisierung lokaler Daseinsvorsorge zu Folge, sondern dass vor allem

kommunale Unternehmen, unter anderem in den Feldern der Wasserver- und Abwasserentsorgung, Energieversorgung und im ÖPNV, aktiv sind (dies gilt für 60 Prozent der Kommunen; vgl. Montin 2016, S. 90) und teils mit privaten Anbietern im Wettbewerb stehen (ebd.). Die kommunalen Unternehmen dürfen Profit machen, aber nur in begrenztem Maße, um ein nachhaltiges Wirtschaften sicher zu stellen (Absorptionsprinzip: *självkostnadsprincipen*) und sie sind grundsätzlich an das Lokalitätsprinzip (*lokaliseringsprincipen*) gebunden – dürfen also nur in ihrem territorial begrenzten Bereich agieren (Montin 2016, S. 90).

b) Im Bereich der wohlfahrtsstaatlichen Aufgaben und sozialen Dienste zeigt sich, dass diese in den nordischen Ländern und im Vereinigten Königreich traditionell von kommunalen Behörden bereitgestellt wurden und teils auch noch werden (Henriksen et al. 2016, S. 222ff.). So sind – was die Ausgaben auf subnationaler Ebene angeht – Schweden (57 Prozent) und das Vereinigte Königreich mit 34 Prozent Spitzenreiter, wenn die Bereiche Gesundheit und soziale Dienste addiert werden (vgl. Abbildung 6). Dass Italien mit 52 Prozent höhere Werte erreicht, hängt damit zusammen, dass die Gesundheitsversorgung durch den *Servizio Sanitario Nazionale* und damit auf regionaler Ebene zur Verfügung gestellt wird (dazu unten mehr). Frankreich und Ungarn kommen jeweils auf 19 Prozent in dieser Kategorie. Vor diesem Hintergrund ist mit Blick auf den schwedischen Fall auch vom lokalen (Wohlfahrts-) Staat (den *lokala staten*; vgl. Pierre 1994) gesprochen worden, da der (bekanntermaßen starke) schwedische Wohlfahrtsstaat in erster Linie ein kommunaler ist, der aber in vielfältige zentralstaatliche Regulierungen eingebettet ist, worin Kritiker auch eine Re-Zentralisierung erkennen.

Dagegen war die Erbringung sozialer Dienste in den Kontinentaleuropäisch-Napoleonischen Ländern aufgrund der geringen Leistungskraft und Lebensfähigkeit der Kommunen traditionell dezentrierten Staatsbehörden vorbehalten. Inzwischen haben kommunale Behörden je nach neu gewonnener Leistungskraft und vielfach auch in Form von *co-gestion* (Mischverwaltung) mit der Staatsverwaltung eine Reihe von wohlfahrtsstaatlichen Aufgaben übernommen, z. B. bei der lokalen Arbeitsmarktintegration (vgl. Reiter und Kuhlmann 2016) und Sozialhilfe sowie in der Kinder- und Jugendhilfe. Teilweise (insbesondere in Italien, aber etwa auch in Deutschland) liegt die Durchführung dieser Aufgaben in den Händen kirchlicher Organisationen, was – in Deutschland – auch mit Subsidiaritätsprinzip im Zusammenhang steht, wonach soziale Dienste traditionell von Vereinen und kirchennahen Organisationen und nur, soweit diese fehlen – wie vielerorts noch immer in Ostdeutschland – vom kommunalen öffentlichen Sektor bereitgestellt werden.

Auch bei der Erbringung von Gesundheitsleistungen zeigt sich eine erhebliche institutionelle Varianz im Ländervergleich und den Kommunen kommen in den jeweiligen Lokalsystemen sehr unterschiedliche Rollen zu (vgl. Klenk und Reiter 2015). So ist das öffentliche Gesundheitssystem des Vereinigten Königreichs (*National Health Service*) im Wesentlichen ein zentralstaatlich organisierter Sektor, der ca. 30 Prozent aller öffentlichen Beschäftigten umfasst und in dem die *local governments* keine Rolle spielen. Die britischen Kommunen haben im wohlfahrtstaatlichen Bereich insbesondere Kompetenzen in der Altenpflege und bei der Unterstützung für Menschen mit Behinderung, die durch den *Health and Social Care Act* von 2012 festgeschrieben wurden (McEldowney 2016, S. 49f.). Im italienischen Gesundheitswesen, das vor allem dem *Servizio Sanitario Nazionale* mit 20 Prozent der öffentlichen Gesamterwerbstätigkeit obliegt, sind nicht die Kommunen, sondern die Regionen der ausführende Akteur – unter Koordination der nationalen Regierung. In Frankreich, wo 23 Prozent aller öffentlich Beschäftigten im Gesundheitssystem arbeiten, erhielten die Kommunen im Zuge der Dezentralisierung vor allem Funktionen in den Bereichen der ergänzenden Sozial- und Gesundheitsversorgung (Gemeinden und Gemeindeverbände) sowie des Gesundheitsschutzes für Familien und Kinder (*départements*; Hoffmann-Martinot 2006, S. 337). Im Gegensatz dazu liegt die Organisation des Gesundheitssystems in Schweden traditionell im Zuständigkeitsbereich der Landkreise (*landsting kommuner*) in Form ‘echter’ kommunaler Selbstverwaltung. Allerdings wurden auch in Schweden seit den 1990er Jahren immer mehr wohlfahrtsstaatliche Dienstleistungen ausgelagert und – obwohl Non-Profit-Organisationen privaten Firmen vorgezogen werden müssen – sind letztere inzwischen als Leistungsanbieter stärker vertreten. So wurden im Jahre 2010 ca. 13 Prozent der sozialen Dienste für Ältere und Menschen mit Behinderung von gewinnorientierten privaten Anbietern bereitgestellt, während die Konkurrenz aus dem Non-Profit-Bereich nur 1,5 Prozent abdeckte (Montin 2016, S. 93). In den letzten Jahren entwickelte sich jedoch gerade in diesem Bereich ein Trend zur Rekommunalisierung und die Angebote der Kommunen steigen wieder, während Zulassungen für private Anbieter teilweise nicht mehr erteilt werden (Montin 2016, S. 97).

In Ungarn sind lokale Behörden für ihre jeweiligen medizinischen Einrichtungen verantwortlich. Darüber hinaus konnten kreisfreie Städte bis 2013 die Geschäftsführer ihrer Krankenhäuser bestimmen. Seit 2013 ist diese Kompetenz jedoch zugunsten der Zentralregierung zentralisiert worden. Das Recht zur Benennung der Geschäftsführer von Krankenhäusern haben auch die Kommunen in Polen, die auch für Fragen der Organisation und Instandhaltung von Krankenhäusern verantwortlich sind – wobei im

polnischen Gesundheitssektor eine starke Privatisierungstendenz seit Beginn der 2000er zu erkennen ist, die auch vor den Krankenhäusern nicht Halt macht (Mikuła und Walaszek 2016, S. 180). Im Bereich der wohlfahrtsstaatlichen Dienste ist in Polen hingegen vor allem die starke Rolle von Non-Profit-Organisationen, allen voran der katholischen Kirche, zu nennen, die oftmals Aufgaben der Kommunen übernehmen (Mikuła und Walaszek 2016, S. 181). In Ungarn, wo die wohlfahrtsstaatlichen Aufgaben bis 1986 dezentral durchgeführt worden waren (Horváth 2016, S. 186), kam es mit dem bereits erwähnten Kommunalverwaltungsgesetz zu einer Wiederanknüpfung an diese Tradition, indem den Kommunen die Gesundheitsversorgung und die Altenpflege sowie den größeren Städten der Betrieb von Krankenhäusern übertragen wurde (Horváth 2016, S. 187). Zudem wurde die Rolle von Nichtregierungsorganisationen deutlich verstärkt und auch Kirchen und private Wohltätigkeitsorganisationen übernahmen Aufgaben im Bereich der Sozialhilfe. Diese Entwicklung ließ die Anzahl von Wohltätigkeitsorganisationen in Ungarn stark ansteigen – bis 1994 auf über 430 Organisationen pro 1 Mio. Einwohner. Im Zuge der Finanzkrise in Ungarn Mitte der 2000er mussten einige öffentliche Krankenhäuser schließen und es setzte – vor allem aufgrund einer Unterfinanzierung der sozialen Dienste auf kommunaler Ebene – in den 2010er Jahren ein Trend zur Übernahme dieser Aufgaben durch die Zentralregierung ein, worin sich insgesamt eine Re-Zentralisierung sozialer Dienste in Ungarn zeigt (vgl. das Beispiel der Pflegeheime in Abbildung 5).

Abbildung 5: Entwicklung der Bereitstellung von Plätzen in Pflegeheimen in Ungarn, 2006 – 2012

Betrieben nach Jahr	Gesamt [Zahl (%)]	Kommunalverwaltung	Kirche/kirchlich	Gemeinnützig	Kommerziell/ Gewinn-orientiert	Zentralverwaltung
2006	87.479 (100 %)	59.091 (68 %)	9.078 (10 %)	17.996	97 + 50	1.167 (1 %)
2008	89.771 (100 %)	58.802 (66 %)	12.167 (14 %)	17.573	107	1.122 (1 %)
2011	93.079 (100 %)	56.566 (61 %)	16.916 (18 %)	18.223	307	1.067 (1 %)
2012	93.436 (100 %)	30.720 (33 %)	17.358 (19 %)	18.278	217	26.863 (29 %)

Quelle: Horváth 2016, S. 196 (mit weiteren Nachweisen)

Abbildung 6: Anteil der Ausgaben nach Aufgabengebieten und nach Sektoren in Prozent der Gesamtausgaben (2013)

	Deutschland			Frankreich		Italien		Polen	
	Föderalstaat	Länder	Lokal	Zentralstaat	Lokal	Zentralstaat	Lokal	Zentralstaat	Lokal
Allgem. öffentl. Verwaltung	26,83	26,1	17,21	25,44	18,67	27	15,79	15,68	9,8
Verteidigung	8,72	0	0	7,71	0	4,51	0,01	6,8	0,01
Öff. Ordnung und Sicherheit	1,4	8,54	3,26	5,66	3,04	5,62	1,64	8,09	1,78
Wirtschaftliche Angelegenheiten	9,33	10,36	13,5	17,94	19,17	13,07	11,44	12,21	13,06
Umweltschutz	1,72	1,05	4	0,59	7,48	0,43	6,06	0,46	2,2
Wohnen	0,56	1,1	3,22	1	7,54	0,52	3,58	0,46	3,63
Gesundheit	1,62	2,31	1,89	1,52	0,73	12,65	48,21	4,63	15,1
Freizeit, Sport, Kultur, Religion	0,79	3,87	5,74	1,58	9,26	1,91	2,24	1,41	6,63
Bildung	2,89	23,9	15,62	16,59	14,67	11,93	6	14,45	26,35
Soziale Absicherung	46,14	22,77	35,56	21,96	19,45	22,36	5,05	35,81	21,44

	Schweden		Ungarn		Vereinigtes Königreich		OECD - 29	
	Zentralstaat	Lokal	Zentralstaat	Lokal	Zentralstaat	Lokal	Zentralstaat	Lokal
Allgem. öffentl. Verwaltung	30,75	10,91	21,03	25,81	13,07	7,55	27,84	14,51
Verteidigung	4,11	0,03	2,88	0,01	5,19	0,03	5,77	0,05
Öff. Ordnung und Sicherheit	3,83	0,82	6,83	0,66	4,18	8,58	4,57	2,82
Wirtschaftliche Angelegenheiten	9,5	6,38	19,04	18,83	6,7	8,97	11,39	13,01
Umweltschutz	0,54	0,63	0,82	3,96	0,92	4,02	0,87	5,78
Wohnen	0,54	2,72	1,93	7,29	3,63	6,3	0,69	4,81
Gesundheit	4,1	26,64	12,12	4,11	19,82	2,02	9,87	10,37
Freizeit, Sport, Kultur, Religion	1,16	3,36	8,84	11,56	1,18	2,16	1,9	7,04
Bildung	6,21	21,52	13,96	16,25	10,57	24,98	10,61	22,17
Soziale Absicherung	39,26	26,99	12,56	11,52	34,73	35,4	26,49	19,43

Quelle: Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 134 (mit weiteren Nachweisen)

c) Im Bereich der Schulen – einem sehr personalintensiven Sektor – lassen sich zwei Gruppen unterscheiden. Während Lehrer in den Ländern des Kontinentaleuropäisch-Napoleonischen und des Kontinentaleuropäisch-Föderalen Verwaltungsprofils Beschäftigte der zentralstaatlichen Ebene (Frankreich, Italien) bzw. der landesstaatlichen Ebene (Deutschland) sind, ist das Lehrpersonal in den Ländern des Nordischen Profils (Schweden) und im Vereinigten Königreich Teil der Kommunalverwaltung. In Teilen Osteuropas

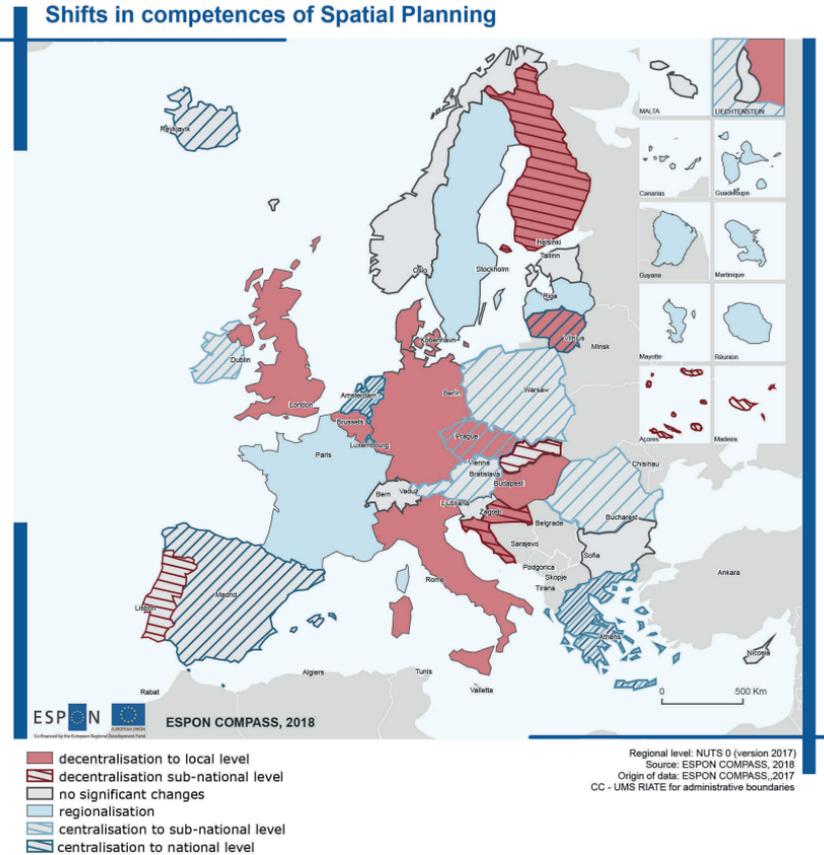
wurde die Schulverwaltung re-zentralisiert – so auch in Ungarn, wo der Zentralstaat die Zuständigkeit für die Schulen innehat (OECD 2015a, S. 4). In Polen liegt die Schulverwaltung hingegen in geteilter Verantwortung von Zentralstaat und Kommunen. Während kommunale Behörden die Primarschulen und die unteren Sekundarstufen betreiben, fallen weiterführende Schulen in die Zuständigkeit der Distrikte (*powiat*) und die pädagogische Supervision wird schließlich von den Regionen übernommen, die nationale Bildungspolitik implementieren (OECD 2015b, S. 4). Damit variiert die Rolle der Kommunen im Schulbereich erheblich und kontrastiert insbesondere das Nordische und Angelsächsische (teils Osteuropäische) kommunale Organisations- und Zuständigkeitsmodell mit dem etatistischen Modell der Kontinentaleuropäischen Ländergruppe. Dies zeigt sich auch in den Bildungsausgaben der Kommunen, deren Anteil an den gesamten kommunalen Ausgaben in Italien bei knapp sieben Prozent und in Frankreich bei rund 14 Prozent liegt, während Ungarn auf knapp 17 Prozent, Schweden auf 20 Prozent und das Vereinigte Königreich auf 29 Prozent kommen (vgl. Abbildung 6).

Die Schulverwaltung für Vorschulen sowie für Primarschulen lag in Ungarn vor 1989 in der Hand der lokalen Räte und blieb auch nach dem Systemwechsel auf der kommunalen Ebene verortet. Erst in den 2010er Jahren wurden die Kompetenzen im Bildungsbereich deutlich zentralisiert und die Kommunen praktisch entmachtet (Horváth 2016, S. 193). Das polnische Schulsystem hingegen ist eines der am stärksten dezentralisierten in Europa, da die Schulen überwiegend von den Kommunen getragen werden, auch wenn immer mehr an Non-Profit-Organisationen, wie Elternverbände, private Stiftungen oder kirchliche Träger, ausgelagert wird (Mikuła und Walaszek 2016, S. 177f.).

d) Bezüglich der Zuständigkeiten im Bereich der Raumplanung sind im europäischen Vergleich weitgehende Regionalisierungs- und Dezentralisierungstendenzen festzustellen (siehe Abbildung 7). Auffällig sind allerdings teils gegenläufige Entwicklungen: so wurden Kompetenzen beispielsweise in Ungarn und im Vereinigten Königreich auf die lokale Ebene umgeschichtet, während im Rest Osteuropas eine Tendenz zur Zentralisierung besteht. Eine Verschiebung raumplanerischer Kompetenzen auf die lokale Ebene gibt es ansonsten nur in Deutschland, Italien und Belgien (siehe Abbildung 7). Dabei ist allerdings zu beachten, dass im europäischen Vergleich unterschiedliche Auffassungen darüber vorherrschen, was unter Raumordnung und -planung im Einzelnen zu verstehen ist. Darüber hinaus stellt hier die äußerst komplexe Kompetenzverteilung zwischen den Verwaltungsebenen eine Schwierigkeit dar: so sind in manchen Staaten zwei Verwaltungsebenen (z. B. Dänemark, Lettland, Litauen, Malta, Schottland und Wales), in der

Mehrzahl drei (z. B. Frankreich, Schweden, England, Polen, Ungarn) bzw. vier Ebenen (Deutschland, Italien und Irland) und in Portugal sogar fünf Ebenen involviert.

Abbildung 7: Kompetenzverschiebungen im Bereich der Raumplanung in der Europäischen Union



Quelle: ESPON (2018) COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe. Final report. Verfügbar unter: <https://www.espon.eu/planning-systems>. Die Interpretation von ESPON-Material gibt nicht unbedingt die Meinung des ESPON-Begleitausschusses 2020 wieder.

In Frankreich wurde den Kommunen im Zuge der *Acte I*-Reformen von 1982 die städtebauliche Planungszuständigkeit übertragen. Von Bedeutung sind dabei insbesondere übergemeindliche Entwicklungs- und Flächennutzungspläne. Aufgrund des interkommunalen Charakters dieser Pläne und der Freiwilligkeit der Kooperation kam es jedoch zu erheblichen Umsetzungsproblemen. Erst mit dem *Loi Chevènement* von 1999, nach dem *communautés d'agglomération* und *communautés urbaines* für die Verabschiedung solcher übergemeindlichen Pläne zuständig sind, konnten die geringen Quoten (übergemeindliche Entwicklungs- und Flächennutzungspläne lagen bis 2007 für Gebiete mit insgesamt nur 8,5 Mio. Einwohnern vor) verbessert werden. Zwar werden die Kommunen in diesem Zusammenhang nicht von Planungen anderer Verwaltungsebenen (z. B. Regionalplänen) eingeschränkt, müssen dafür aber Kompatibilität mit einer Vielzahl staatlicher Regelungen aufweisen. Zuständig für die kommunale Bauplanung ist – ähnlich wie in Schweden – die Kommunalvertretung, die allerdings im Gegensatz zum schwedischen Fall nicht zwingend eine kommunale Bauplanung erstellen muss. Eigene Planungseinheiten können aufgrund der Fragmentierung der französischen Kommunalstruktur nur in mittleren und größeren Städten vorgehalten werden, so dass Einheiten der staatlichen Verwaltung auf der Ebene der *départements* in allen anderen Fällen aufgrund der Expertise des vorhandenen Personals auf die kommunalen Planungen Einfluss nehmen können (Wollmann 2008, S. 187ff). In Italien wurden seit 2014 die Kompetenzen der Provinzen im Bereich der Raumordnung und -planung zugunsten der 10 Metropolen erheblich zurückgefahren. Dementsprechend verfügt die kommunale Ebene in Italien sowohl über strategische als auch über operative Kompetenzen und Instrumente der Raumplanung (Nadin et al. 2018, Annex: Comparative Tables, S. 23, 31).

In Schweden verfügen die Kommunen über Planungshoheit, welche nur durch wenige, im Umfang geringfügige staatliche Vorgaben gerahmt wird. Des Weiteren sind die dabei beteiligten Stellen auf der kommunalen Ebene (Selbstverwaltung bzw. Bau- und Planungsausschuss der Kommunalvertretung, Bauverwaltung) fast vollständig von anderen (zentral-)staatlichen Ebenen unabhängig. So ist beispielsweise vorgegeben, dass der Flächennutzungsplan verpflichtend aufzustellen und mindestens einmal pro Legislaturperiode zu prüfen ist. Über Einwände staatlicher Provinzbehörden kann sich die Kommunalvertretung dabei jedoch hinwegsetzen. Dies liegt daran, dass im schwedischen System Zustimmungserfordernisse unbekannt sind. Allenfalls bei Missachtung des öffentlichen Interesses oder bei nicht hinreichender Einbeziehung benachbarter Gemeinden kann die staatliche Ebene in die kommunale Raumplanung eingreifen. Dafür können staatliche Be-

hörden jedoch bei der nachfolgenden Bebauungsplanung in erheblichem Umfang intervenieren (Wollmann 2008, S. 181ff).

Wie oben bereits angedeutet wurden im Vereinigten Königreich Kompetenzen von den vormals für strategische Planung zuständigen Regionalversammlungen auf die kommunale Ebene verlagert, was zu einer Abschaffung dieser regionalen Planungseinheiten führte. Auf kommunaler Ebene wurden Entwicklungs- und Koordinationsfunktionen von sogenannten *local economic partnerships* übernommen. Dabei handelt es sich um lose Vereinigungen mehrerer Kommunen. Diese erstellen sowohl die kommunalen Pläne für ihr jeweiliges Einzugsgebiet als auch sogenannte *Neighbourhood Plans*, die 2011 eingeführt wurden und dezentrale Raumplanung unterhalb der territorial stark konsolidierten lokalen Ebene regeln (Nadin et al. 2018, Annex: Comparative Tables, S. 26, 32). Eine ähnliche Tendenz ist für Ungarn festzuhalten, wo die Kompetenzen der Regionen im Bereich Raumplanung 2012 auf die Ebene der Landkreise bzw. der Stadt Budapest übertragen wurden. Seitdem verfügen die ungarischen Kommunen über zahlreiche Kompetenzen im Bereich der Raumplanung, welche zum Beispiel integrierte urbane Entwicklungsstrategien, aber auch lokale Bauregulierungen beinhalten (Nadin et al. 2018, Annex: Comparative Tables, S. 22, 31). Ähnlich wie im Vereinigten Königreich besteht auch in Polen seit 2015 im Bereich der Raumplanung auf freiwilliger Grundlage die Möglichkeit zur Gründung von interkommunalen Stadtverbänden. Die Kompetenzen der polnischen Kommunen sowie dieser interkommunalen Kooperationsverbände umfassen Entwicklungsstrategien auf lokaler Ebene, den lokalen Raumordnungsplan sowie verschiedene interkommunale Raumplanungsinstrumente (Nadin et al. 2018, Annex: Comparative Tables, S. 24, 32).

2.5 Stellung der Kommunen im Mehrebenensystem und Verhältnis Staat-Kommunen

Im Verhältnis zwischen Staat und Kommunen können die Systeme kommunaler Selbstverwaltung in Europa zunächst danach unterschieden werden, ob staatliche Behörden und kommunale Selbstverwaltung ihre Aufgaben jeweils getrennt und weitgehend unabhängig voneinander ausführen oder ob die Ebenen stark interagieren und es zur Durchmischung staatlicher und kommunaler Aufgaben kommt (Bennett 1989). Ersterer Verwaltungstypus wird als Trennmodell (*separational system*) bezeichnet und ist traditionell charakteristisch z. B. für die britische und schwedische Verwaltungstradition (vgl. Bulpitt 1983). Im Vereinigten Königreich ist die Trennung von zentralstaatlicher und lokaler Verwaltungsebene auch als *dual polity* bezeichnet worden (ebd.). Kennzeichnend für die *dual polity*-Tradition ist dabei die Tat-

sache, dass die Zentralregierung keine den französischen Präfekten bzw. den deutschen Regierungspräsidien ähnelnden territorialen Einheiten auf der regionalen Ebene installiert hat. Vielmehr haben die Ministerien allenfalls einige Sonderbehörden mit jeweils gebietlich und administrativ uneinheitlichem Zuschnitt eingerichtet. Für die Kontinentaleuropäischen Länder sind dagegen eher Mischsysteme (*fused systems*) kennzeichnend. Hier werden staatliche und kommunale Selbstverwaltungsaufgaben nicht getrennt erledigt, sondern administrativ integriert, wobei ein dualistisches Aufgabenverständnis zugrunde liegt (siehe oben), in welchem (übertragene) Staatsaufgaben von (eigenen oder übertragenen) kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben unterschieden werden (sog. Janusköpfigkeit).

Die vertikalen Beziehungen zwischen kommunaler und staatlicher Ebene sind in der vergleichenden Verwaltungswissenschaft außerdem anhand der beiden idealtypischen Grundmodelle von Gebietsorganisationsmodell (*multi purpose model*) und Aufgabenorganisationsmodell (*single purpose model*) charakterisiert worden (vgl. Wagener 1976; Wagener und Blümel 1997; Wollmann 2004). Das *multi purpose model* ist durch eine horizontale, gebietsbezogene Verwaltungsorganisation bestimmt, in welcher die Kommune als territoriale Einheit alle auf dieser Ebene anfallenden Aufgaben bündelt und in eigener politischer Verantwortlichkeit erfüllt. Das *single purpose model* zielt hingegen auf eine vertikale, funktionsbezogene Verwaltungsorganisation ab, in welcher für abgrenzbare Fachaufgaben jeweils ein spartenhaft ausgerichteter Behördenapparat von der (zentral-)staatlichen bis auf die lokale Ebene existiert und in der die politische Verantwortlichkeit außerhalb der betreffenden Instanz liegt. In Anlehnung an diese Grundmodelle der Verwaltungsorganisation können Lokalsysteme als entweder einem monofunktionalen oder eher einem multifunktionalen Kommunaltypus nahestehend klassifiziert werden. Traditionell (d.h. unter Vernachlässigung jüngster Reformen) stehen die Kommunalsysteme der Kontinentaleuropäisch-Napoleonischen Ländergruppe sowie (Süd-)Osteuropas eher dem *single purpose model* nahe. Dagegen entsprechen die Länder der Kontinentaleuropäisch-Föderalen sowie der Nordischen Ländergruppe eher dem *multi purpose model*.

Darüber hinaus resultiert eine starke Stellung von Kommunen im Verhältnis zum Staat aus dem Zugang lokaler Akteure zu höheren Ebenen des politisch-administrativen Mehrebenensystems. Dieser *access* (Goldsmith und Page 1987) kann sich aus Ämterkumulierung über mehrere Ebenen hinweg (*cumul des mandats*), klientelistischen Beziehungen oder auch aus der Logik von Politikkarrieren ergeben und ist charakteristisch für die Kontinentaleuropäisch-Napoleonischen Kommunalsysteme (Frankreich, Italien, Griechenland, Spanien), aber z. B. auch für Ungarn. *Access* kann allerdings auch zu einer übermäßigen Ebenenverschränkung und -vermischung oder zur 'Ko-

lonialisierung' des Staates durch lokale Akteure führen (besonders für Frankreich typisch). In Frankreich wurde jedoch die personelle Verflechtung von kommunaler und zentralstaatlicher Ebene unter Präsident Hollande 2017 dadurch eingeschränkt, dass die Ämterkumulierung nunmehr begrenzt ist.

Die Handlungsstärke der Kommunen im (vertikalen) Verhältnis zur staatlichen Ebene lässt sich anhand von zwei Dimensionen messen, die sich teils mit dem LAI (siehe oben) überschneiden (für Details siehe Heinelt et al. 2018, S. 42ff.):

- kommunale Ausgaben (Anteil kommunaler Ausgaben an gesamtstaatlichen Ausgaben)
- kommunale Autonomie (siehe LAI)

Anhand dieser Kriterien lässt sich die Stellung der Kommunen im Verhältnis zum Staat jeweils den Kategorien schwach, mittel oder stark zuordnen. Dabei sind für ein Kommunalsystem, welches sowohl bei den kommunalen Ausgaben als auch bei der kommunalen Autonomie nur geringe Werte zu verzeichnen hat, eine eher schwache Stellung der Kommunen im Verhältnis zur staatlichen Ebene und eine hohe Abhängigkeit vom Staat bei geringem eigenen Handlungsspielraum charakteristisch. Dagegen spricht eine hohe Ausprägung beider Aspekte für eine starke Stellung der Kommunen im intergouvernementalen Setting. Dazwischen finden sich verschiedene Hybridformen und Kombinationen, die mit spezifischen Eigenheiten der jeweiligen Länderprofile im Zusammenhang stehen.

Die Stellung der Kommunen im vertikalen Verhältnis zur staatlichen Ebene ist in Frankreich – wie auch in Belgien, den Niederlanden und Österreich – als mittel zu bewerten. Zwar blieben das Aufgabenprofil und die Handlungsfreiheiten der französischen Gemeinden bis in die 1980er Jahre hinein stark beschränkt und der strikten a priori Staatsaufsicht (*tutelle*) durch den Präfekten unterworfen. Sie verzichteten zudem überwiegend auf den Aufbau eigener Verwaltungen und überließen die administrative Durchführung dem Präfekten und den Staatsbehörden vor Ort. Jedoch zeichnete sich im Zuge der Dezentralisierungsreformen seit den 1980er Jahren sowohl in funktionaler Hinsicht (Übertragung von Staatsaufgaben) als auch in Fragen der kommunalen Autonomie (z. B. Abschaffung der *tutelle*) eine deutliche Aufwertung der Kommunen im Verhältnis zum Staat ab. Gleichwohl bleibt der Zentralstaat institutionell und personell präsent. Darüber hinaus sind gerade in jüngerer Zeit (z. B. Abschaffung der *taxe d'habitation*) einige vertikale Machtverluste der Kommunen festzustellen. In Italien ist die Stellung der Kommunen im Verhältnis zur staatlichen Ebene etwas stärker als in Frankreich einzuschätzen. Während die kommunale Autonomie ähnlich

wie in Frankreich relativ stark ausgeprägt ist (siehe 1.3), liegen die kommunalen Ausgaben in Italien leicht über denen der französischen Kommunen (ca. 27 Prozent der Gesamtausgaben im Vergleich zu ca. 19 Prozent in Frankreich, siehe Abbildung 3). Die Position der schwedischen Kommunen im Verhältnis zum Staat ist im europäischen Vergleich besonders stark, was sich sowohl bei der kommunalen Autonomie (siehe 1.3) als auch bei den Ausgabenanteilen zeigt. Schwedens Kommunen gelten damit auch im Bereich der intergouvernementalen Beziehungen als besonders stark, was tendenziell für andere Länder des Nordischen Verwaltungsprofils ebenso gilt (z. B. Dänemark und Finnland).

Das vertikale Machtverhältnis der britischen Kommunen zum Staat (*central government*) lässt sich im Bereich der kommunalen Autonomie nicht zuletzt aufgrund der Ultra-vires-Regel (siehe 1.3) als ausgesprochen schwach einstufen, während bzgl. der Ausgaben eine mittlere bzw. z. B. mit Italien vergleichbare Position zu konstatieren ist. Insgesamt ist die Position der britischen Kommunen im Mehrebenensystem daher als relativ schwach zu bezeichnen, was auch mit der – inzwischen allerdings etwas aufgeweichten – strikten Ebenentrennung (*dual polity*-Tradition; siehe oben) zusammenhängt, die den Kommunen wenig Zugangsmöglichkeiten zur zentralstaatlichen Willensbildung eröffnet. Vor diesem Hintergrund und angesichts der Besonderheiten des auf Konflikt und Mehrheitswillen statt Konsens und Verhandlung ausgerichteten Westminstermodells stellt sich das Verhältnis zwischen Zentralstaat und Kommunen im Vereinigten Königreich (England) als in hohem Maße konfliktorientiert und konfrontativ dar und zeigt stark interventionistische Züge der Zentralregierung gegenüber den *local governments*. Dagegen weisen Länder, in denen es eher eine staatlich-lokale Ebenenverschränkung (z. B. durch Mandatskumulierung, Verflechtung oder sonstige Mechanismen von *access*) gibt (z. B. Frankreich, Deutschland) oder generell ein konsensorientierter Politikstil dominiert (z. B. Schweden), eher kooperative und verhandlungsorientierte Interaktionsbeziehungen im Mehrebenensystem auf.

Auch in Ungarn nehmen die Kommunen im Verhältnis zur Staatsverwaltung im Bereich der kommunalen Autonomie eine schwache Position ein. Darüber hinaus ist auch der Anteil kommunaler Ausgaben (13 Prozent, siehe Abbildung 3) sehr gering, so dass die Kommunen in Ungarn insgesamt eine schwache Position gegenüber der Zentralregierung haben. Die Situation der ungarischen Kommunen kontrastiert scharf mit jener in Polen, wo die Kommunen über eine hohe lokale Autonomie (siehe 1.3) verfügen und einen relativ hohen Kommunalanteil an den öffentlichen Gesamtausgaben haben (fast 31 Prozent, siehe Abbildung 3). Entsprechend sind die Kommunen in Polen in einer deutlich stärkeren Position gegenüber der

Zentralregierung als in Ungarn, so dass Polen im Hinblick auf *state-local relations* im europäischen Vergleich zu den eher starken Kommunalsystemen zählt.

2.6 Territoriales Profil

In engem Zusammenhang mit dem funktionalen Profil und der Kapazität zur Wahrnehmung von Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge und des Gemeinwohls steht auch die territoriale Struktur der Gemeindeebene, da diese eine wichtige institutionelle Rahmenbedingung für die Lebensfähigkeit und Leistungskraft der Kommunen darstellt. In Anlehnung an Norton (1994) Baldersheim et al. (1996), Wollmann (2008) sowie Wayenberg und Kuhlmann (2018) kann dabei zwischen dem sog. Südeuropäischen Kommunaltypus und dem sog. Nordeuropäischen Kommunaltypus unterschieden werden. Dabei ist der Südeuropäische Kommunaltypus durch eine kleinteilige Gemeindestruktur, viele Gemeinden mit geringer Einwohnerzahl sowie durch den Verzicht auf gesetzlich ‚erzwungene‘ Gebietsreformen charakterisiert, während die Länder des Nordeuropäischen Kommunaltypus wenige großflächige Einheitsgemeinden aufweisen, die als Folge weitreichender (gesetzlich erwirkter) Gebietsreformen durch hohe Einwohnerzahl gekennzeichnet sind. Frankreich und eine Reihe weiterer Länder des Kontinentaleuropäisch-Napoleonischen Länderclusters (Italien, Spanien) sind Vertreter des Südeuropäischen Typus. Auch einige Länder des Kontinentaleuropäisch-Föderalen Verwaltungsprofils können überwiegend dem Südeuropäischen Territorialmodell zugeordnet werden (Österreich, Schweiz). Weitere Vertreter dieses Typus finden sich auch in Osteuropa (Ungarn, Slowakei, Tschechien) bzw. sogar in Nordeuropa (Island). Entsprechend zielt der Begriff des Südeuropäischen Kommunaltypus eher auf spezifische institutionelle Settings und Entwicklungen und weniger auf ein geographisches Gebiet ab.

Bezüglich des Nordeuropäischen Kommunaltypus ist das Vereinigte Königreich nach wie vor der europäische Spitzenreiter. Allerdings gibt es infolge der Devolution (Jeffery 2009; Copus 2018; Fenwick und Elcock 2018) starke Asymmetrien zwischen den Regionen, da in Nordirland, Schottland und Wales jeweils nur eine Ebene lokaler Gebietskörperschaften (*unitary authorities*) existiert, während dies für England nur teilweise bzw. vor allem für die urbanen Ballungsräume und mittelgroßen Städte gilt. In ländlichen Gegenden und im Großraum London wird hingegen ein zweistufiges System angewendet. Dieses zweistufige System besteht aus 27 *counties* mit durchschnittlich 817.000 Einwohnern, unterhalb derer 201 *districts* angesiedelt sind, deren durchschnittliche Einwohnerzahl 110.000 beträgt (Kuhl-

mann und Wollmann 2019, S. 109). Auch die Länder des Nordischen Verwaltungsprofils (u. a. Schweden, Dänemark) sind überwiegend dem Nord-europäischen Territorialtypus zuzuordnen. So gibt es in Schweden infolge mehrerer einschneidender Territorialreformen heute von ursprünglich 2.200 nur noch 290 Gemeinden mit nunmehr durchschnittlich 31.300 Einwohnern, die entsprechend zu den größten in Europa gehören (Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 102f.). Des Weiteren haben Territorialreformen in einigen Ländern (z. B. Albanien, Griechenland, Litauen, Portugal) eine Entwicklung in Richtung des nordeuropäischen Pfads in Gang gesetzt.

Ein Paradebeispiel für den Südeuropäischen Kommunaltypus bietet Frankreich mit seinen ca. 36.000 Gemeinden (Kerrouche 2010, S. 162ff.). Nach wie vor haben 90 Prozent der französischen Gemeinden weniger als 2.000 Einwohner und nur 1 Prozent mehr als 20.000 Einwohner. Auch wenn die ca. 8.100 Gemeinden in Italien mit durchschnittlich etwa 7.400 Einwohnern größer sind als die französischen Gemeinden, so ist auch die italienische Kommunalebene durch eine fortbestehende Kleinteiligkeit gekennzeichnet. Dies gilt auch für Ungarn mit seinen 3.175 Kommunen, deren durchschnittliche Einwohnerzahl 3.170 beträgt und die entsprechend nur unwesentlich größer als die französischen Kommunen sind. Des Weiteren ist die kommunale Ebene in Ungarn in 2.863 Dörfer, 265 Städte und 23 (den deutschen kreisfreien Städten vergleichbare) Städte mit Kreisstatus untergliedert (Hoorens 2008, S. 365), wobei der Hauptstadt Budapest ein kreisfreier Sonderstatus zukommt, deren 23 Stadtbezirke ebenfalls den Status vollwertiger kommunaler Gebietseinheiten haben (ebd.). Zudem verfügt das ungarische Kommunalsystem – wie andere Länder auch – über eine obere kommunale Ebene, die 19 Kreise umfasst. Während, wie erwähnt, viele Länder des Osteuropäischen Verwaltungsprofils aufgrund der untergeordneten Rolle der lokalen Ebene im zentralistischen Verwaltungsmodell nach wie vor vergleichsweise kleingliedrige Gemeindestrukturen im Sinne des Südeuropäischen Profils aufweisen, lassen sich doch einige Beispiele nennen, die – teils als Ergebnis post-sozialistischer Gebietsreformen und Dezentralisierungspolitik – inzwischen eher dem Nordeuropäischen Territorialtypus nahestehen. Dies gilt u. a. auch für Polen mit einer durchschnittlichen Einwohnerzahl der Gemeinden von 15.000 sowie – noch ausgeprägter – für Litauen (57.000), Bulgarien (29.000) und Lettland (17.000; siehe Abbildung 8).

Abbildung 8: Territorialstrukturen der Gemeinden in Europa⁷

Land	Durchschnittliche EW-Zahl der Gemeinden
Kontinentaleuropäisch-Föderaler Typus	
Österreich	3 510
Deutschland	6 690
Schweiz	2950
Kontinentaleuropäisch-Napoleonischer Typus	
Belgien	17 910
Frankreich	1 720
Griechenland	33 600
Italien	7 270
Portugal	34 380
Spanien	5 430
Türkei	52 200
Nordischer Typus	
Dänemark	55 480
Finnland	12 660
Island	4150
Niederlande	36 890
Norwegen	11020
Schweden	31 310
Angelsächsischer Typus	
Irland	37 310
UK	139 480
Osteuropäischer Typus	
Tschechien	1 640
Estland	5 930
Ungarn	3 170
Lettland	16 760
Litauen	56 570
Polen	15 390
Slowakei	1 870

⁷ Im Vergleich über Zeit ist anzumerken, dass in (1) Griechenland die durchschnittliche Einwohneranzahl nach der Kallikratis-Reform von 2010 signifikant angestiegen ist (von 10.750 in 2010 auf 33.600 in 2015); in (2) Lettland die durchschnittliche Einwohneranzahl nach den Reformen 2010 signifikant angestiegen ist (von 4.340 in 2010 auf 16.760 in 2015).

Land	Durchschnittliche EW-Zahl der Gemeinden
<i>Südosteuropäische Subgruppe</i>	
Bulgarien	29 090
Kroatien	8 014
Rumänien	6 800
Slowenien	9 560

Quelle: In Anlehnung an Bouckaert und Kuhlmann 2016, S. 11f. (mit weiteren Nachweisen)

Abbildung 9: Struktur der subnationalen Ebene in ausgewählten Ländern

Land	Struktur	Bezeichnung der territorialen Einheit	Nummer / Anzahl	Einwohnerzahl im Durchschnitt
Deutschland	Föderal	Länder	16	5,1m
	Lokal	Landkreise und Kreisfreie Städte Mitgliedsgemeinden	294	188 767
	Interkommunal	Eines Landkreises	11 024	5063
		Verwaltungsverbände, interkommunale Zweckverbände usw.	1254	k.A.
Frankreich	Lokal Interkommunal	Régions	18	5.1m
		Départements	101	663267
		Communes	35 885	1855
		Syndicats	8443	k.A.
		EPCI (inkl. 14 métropoles)	1267	k.A.
Italien	Quasi-föderal Lokal Interkommunal	Regioni	20	3.029m
		Province + Città metropolitana	92 + 14	551 000
		Comuni	7978	7545
		Comunità montane	207	k.A.
		Unioni di comune	494	k.A.
		Consorzi/Convegni	k.A.	k.A.
Polen	Lokal	Województwo	16	k.A.
		Powiat	380	k.A.
		Gminy	2477	k.A.
Schweden	Lokal	Landsting kommuner	21	461 700
		Kommuner	290	33 890
Ungarn	Lokal	Magyek	19	519 300
		Municipalities, including:Koszégek	3155	3130
		Varos Megyei jogú város	2809	k.A.
			322	k.A.
			23	k.A.

Land	Struktur	Bezeichnung der territorialen Einheit	Nummer / Anzahl	Einwohnerzahl im Durchschnitt
Vereinigtes Königreich	Quasi-föderal Lokal (nur England)	Regions (Schottland, Wales, Nordirland)	3	5,4m (Schottland)
		Metropolitan districts (single-tier system)	36	3,1m (Wales)
		Unitary authorities (single-tier system)	55	1,8m (Nordirland)
		Non-metropolitan counties (two-tier system)	77	307 500
		Non-metropolitan districts (two-tier system)	201	228 400
		London boroughs (two-tier system)	32	444 900
				109 700
				274 600

Quelle: In Anlehnung an Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 132

In der einschlägigen Literatur wurden die Effekte unterschiedlicher kommunaler Gebietstypen und territorialer Reformen (Gebietsfusionen) kontrovers diskutiert (für weiterführende Übersichten siehe z. B. Ebinger et al. 2019; Kuhlmann et al. 2018a, 2018b). Einerseits wird unter dem Label des sogenannten *Lovely Lilliput Scenarios* davon ausgegangen, dass eine zunehmende Größe von Kommunen zu negativen Effekten für die Qualität der kommunalen Demokratie, Partizipation und Akzeptanz sowie für die Wirksamkeit lokaler Politik führt. Demgegenüber wird jedoch auch die Position vertreten, dass große Kommunen leistungsfähiger sind, professionellere Verwaltungen vorhalten und aufgrund von Skaleneffekten eher in der Lage sind, Kosteneinsparungen zu realisieren. Bislang ist die empirische Datenlage zur Frage der Wirkung von Gebietsgrößen und -reformen jedoch durchwachsen (Denters et al. 2006, S. 15ff., 299ff.; Hlepas et al. 2018; Kuhlmann et al. 2018a, 2018b; Ebinger et al. 2019). Unbestritten ist, dass die Ausübung einer gesamtkommunalen Steuerungsfunktion im Rahmen des multifunktionalen Kompetenzprofils eine angemessene territoriale Lebensfähigkeit von Kommunen voraussetzt (Kuhlmann et al. 2018a). Dabei gehören die Schaffung robusterer Organisationsstrukturen, die Verbesserung von Verwaltungsprozessen, die Steigerung der Verwaltungs- und Veranstaltungskraft der Kommunen und die Professionalisierung der Verwaltungsarbeit zu den zentralen Pluspunkten von Gebietsreformen. Allerdings stoßen gesetzgeberisch verfügte Gemeindefusionen in einigen Ländern (z. B. Frankreich) auf nachhaltigen Widerstand, was teils zum Scheitern der entsprechenden Reformbemühungen führte. Verschiedene Varianten der interkommunalen Kooperation werden in diesem Zusammenhang von politischen Entscheidungsträgern häufig als pragmatische Alternative angesehen, um unter Verzicht auf Fusionen und durch Bündelung einzelkommunaler Handlungska-

pazitäten die Leistungsfähigkeit der Kommunen zu erhöhen. Bislang fehlen allerdings vergleichende empirische Befunde darüber, inwieweit und unter welchen Bedingungen sich interkommunale Kooperationsformen als ähnlich leistungsfähig wie Einheitsgemeinden erweisen. Betrachtet man die Transaktions- und Koordinationskosten interkommunaler Verbünde sowie die Defizite hinsichtlich demokratischer Kontrolle, politischer Verantwortlichkeit, Transparenz und gesamtkommunaler Steuerungsfähigkeit, so ist zu erwarten, dass diese pragmatische Variante territorialer Konsolidierung im Vergleich zur Fusionsvariante weniger leistungsfähig sein dürfte.

2.7 Politisches Profil

Um das politische Profil der kommunalen Selbstverwaltung zu bestimmen, muss (1) nach den demokratischen Entscheidungsrechten der Bürger auf kommunaler Ebene und (2) nach der inneren Ausgestaltung des kommunalpolitischen Entscheidungs- bzw. Regierungssystems und der politisch-administrativen Leitungsstrukturen (*leadership*) sowie insbesondere nach dem Verhältnis zwischen Kommunalexekutive und Kommunalvertretung (horizontale Dimension), gefragt werden (Heinelt et al. 2018, S. 21). Hinsichtlich des ersten Kriteriums lassen sich Kommunalsysteme mit überwiegend repräsentativ-demokratischer Ausgestaltung (traditionell Frankreich, Vereinigtes Königreich, Schweden seit 1974) von Kommunalsystemen unterscheiden, die Instrumente direkter Demokratie bzw. insbesondere das durch die Bürger initiierbare Bürgerbegehren kennen (Schweiz, Italien, Schweden bis 1974, Polen, Ungarn, Finnland, Österreich, Tschechien). Verschiedene Formen direkter Demokratie sind in Europa in den vergangenen Jahren in bemerkenswertem Umfang ausgebaut worden (z. B. Direktwahl von Bürgermeistern). Dies gilt insbesondere auch für Referenden auf der kommunalen Ebene (für einen Vergleich von 28 europäischen Staaten vgl. Vetter et al. 2016, S. 277ff.). Ungeachtet dieser Entwicklungen blieb die Rolle des Rats bzw. seiner gewählten Mitglieder unangetastet (Lidström et al. 2016, S. 288).

Im Hinblick auf das zweite Kriterium ist zwischen monistischen und dualistischen Systemen zu unterscheiden (Wollmann 2004, S. 151f.). In monistischen Systemen liegen sämtliche Entscheidungsbefugnisse und auch die Leitung der Aufgabendurchführung ausschließlich bei der gewählten Kommunalvertretung. Dabei sind innerhalb der Kommunalvertretung sektoral zuständige Ausschüsse sowohl für die politische Entscheidung als auch die administrative Durchführung verantwortlich, weshalb von *government by committee* oder *committee systems* die Rede ist (Schweden, Vereinigtes Königreich, Dänemark), in denen in der Regel der Rat (die *committees*) gegenüber der Exekutive dominieren. Diese Systeme kennen zumeist keinen starken

Bürgermeister und kranken häufig an Führungsschwäche und einer Sektoralisierung der Verwaltung. In dualistischen Systemen sind die Kompetenzen zwischen der Exekutive und ihrem *executive leader* sowie dem Rat getrennt, wobei die lokale Exekutive mit eigenen Entscheidungskompetenzen ausgestattet ist (Frankreich, Italien, Ungarn, Griechenland, Polen, Portugal, Spanien; vgl. Heinelt und Hlepas 2006, S. 33). Diese *strong mayor*-Form lokaler Demokratie (Mouritzen und Svava 2002) wird in einigen Ländern durch die direkte Wahl des Bürgermeisters noch verstärkt (z. B. Italien, vgl. Wollmann 2009). In den vergangenen Jahren wurden in vielen Ländern Reformen initiiert, um die politische Verantwortlichkeit und demokratische Kontrolle auf kommunaler Ebene zu verbessern, insbesondere durch die Einführung direktdemokratischer Entscheidungsrechte der Bürger und die Stärkung von *local leadership* auf Seiten der lokalen Exekutive (vgl. Wollmann 2009; Lidström et al. 2016; Vetter et al. 2016).

In Frankreich folgt die Ausgestaltung des lokalen Politiksystems einem strikt repräsentativ-demokratischen Grundmuster mit außergewöhnlich starker Stellung des Bürgermeisters. Innerhalb des Modells dualistischer Kompetenzverteilung besitzt dieser weitreichende eigene Kompetenzen und bündelt nicht nur die drei Funktionen von (monokratischer) Verwaltungsführung, Ratsvorsitz und Vertretung der Kommune nach außen, sondern ist außerdem Repräsentant des Staates in der Kommune (*agent d'Etat*). Seine indirekte Wahl kommt dadurch, dass die potenziellen Kandidaten für das Bürgermeisteramt praktisch immer den ersten Listenplatz einnehmen, faktisch einer Direktwahl gleich (Mabileau 1996, S. 65), so dass sich ein lokales präsidentielles System herausgebildet hat (Mabileau und Sorbets 1989). Entsprechend ist der Bürgermeister in Frankreich Anführer einer gewählten Mehrheit (wie auch in Griechenland, Portugal und Spanien). Die Rolle der Parteien ist, zumindest außerhalb von Wahlkampfzeiten, auf lokaler Ebene eher gering und der Exekutivmacht des Bürgermeisters stehen – trotz neu eingeführter direktdemokratischer Teilhaberechte und Formen von Nutzerdemokratie – kaum wirksame Vetospieler gegenüber. Auch in Italien ist das lokale Demokratiesystem inzwischen durch einen starken Bürgermeister gekennzeichnet. Dies ist insbesondere auf die Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters (*sindaco*) zurückzuführen, was die exekutive Führerschaft klar verstärkte.

Schweden kennt das Amt des Bürgermeisters nur in größeren Städten. Ansonsten besitzt der Rat mit den *committees* (*kommunstyrelse*) in den schwedischen Kommunen eine herausgehobene Stellung. Dies unterstreicht den generell kompromissorientierten und kaum ideologisch aufgeladenen Politikstil, welcher so auch auf der kommunalen Ebene seine Entsprechung findet (Wollmann 2014; Copus und Steyvers 2017). Des Weiteren ist für das

schwedische Kommunalsystem eine durchweg repräsentativ-demokratische Ausgestaltung unter Verzicht auf rechtlich bindende direktdemokratische Teilhaberechte bei zugleich jedoch ausgeprägter Nutzerdemokratie und Bürgerbeteiligung charakteristisch.

Eine wesentliche politisch-demokratische Stärke des Kommunalsystems im Vereinigten Königreich besteht darin, dass das Verständnis von *local self-government* nicht nur den administrativen Aufgabenvollzug umfasst. Im britischen Lokalparlamentarismus treffen die gewählten Kommunalvertretungen nicht nur alle relevanten Entscheidungen, sondern sind auch unmittelbar für die Leitung und Kontrolle der kommunalen Verwaltung zuständig. Sie handeln dabei vor allem über die von ihnen eingesetzten Ausschüsse (*committees*), die in den ihnen zugewiesenen Aufgabenfeldern alle Entscheidungen treffen und die sektoralen Verwaltungsteile leiten und kontrollieren (*government by committees*). Erst in jüngerer Zeit lassen sich bezüglich der historisch unbekanntenen Figur des exekutiven Bürgermeisters Auflösungserscheinungen feststellen, sowohl was die Einführung direktdemokratischer Beteiligungsinstrumente als auch die Profilierung exekutiver Führerschaft (*local leadership*) im lokalen Raum angeht. Dennoch bleibt der Bürgermeister im Vereinigten Königreich eher schwach und die – formal inzwischen mögliche – Direktwahl hat sich nur wenig ausgebreitet.

In den ungarischen Kommunen hatte der von der lokalen Bevölkerung direkt gewählte (quasi-präsidentielle) Bürgermeister in der kommunalpolitischen Führung ein erhebliches Gewicht. Allerdings wurde die Direktwahl der Bürgermeister mit dem neuen unter der Orbán-Regierung beschlossenen und 2011 in Kraft getretenen Kommunalgesetz abgeschafft, so dass dieser nunmehr (quasi-parlamentarisch) von der Kommunalvertretung aus ihrer Mitte gewählt wird. Die administrative Führung der Kommunalverwaltung liegt bei einem hauptamtlichen Verwaltungsleiter ('Notar'), der von der Gemeindevertretung nach Ausschreibungsverfahren ernannt wird. Er übt die Funktion der administrativen Exekutive aus, während der Bürgermeister die politische Führerschaft hat (vgl. Temesi 2000, S. 358ff.) In Polen wird der Gemeindebürgermeister seit 2002 direkt gewählt, was zur Stärkung seiner Rolle und einer tendenziellen Schwächung des Rats geführt hat. Des Weiteren gehört Polen zu denjenigen Ländern, in denen Instrumente lokaler Direktdemokratie eingeführt worden sind (siehe oben).

Für die Messung und den Vergleich der institutionellen Stärke der lokalen Exekutive/des Bürgermeisters, insbesondere im Verhältnis zum Rat, ist in der vergleichenden Kommunalforschung der *Mayoral Strength Index* (MSI) entwickelt worden (vgl. Heinelt und Hlepas 2006, S. 37f.; Heinelt et al. 2018), der eine Reihe von Kriterien bündelt, wie u. a. direkte vs. indirekte Wahl sowie direkte Abwahlmöglichkeit des Bürgermeisters, identische vs.

getrennte Amtsperioden von Bürgermeister und Rat; Rolle des Bürgermeisters als Chef der Mehrheitsfraktion im Rat, als Ratsvorsitzender, bei der Bestimmung der Tagesordnung des Rates und der Ernennung von leitenden Verwaltungsbeamten. Dementsprechend sind die Bürgermeister in Frankreich, Spanien, der Slowakei, Griechenland und Slowenien (mit MSI-Punktwerten zwischen 11 und 13) am stärksten, wohingegen die Bürgermeister in Schweden, Irland, Norwegen, Lettland, Belgien (Flandern), den Niederlanden, England (sofern indirekt gewählt) und Österreich (mit MSI-Werten zwischen 3 und 5) am schwächsten sind (siehe Abbildung 10; vgl. auch Kuhlmann 2019, S. 251ff.; Heinelt et al. 2018).

Abbildung 10: Bürgermeisterstärke in europäischen Ländern⁸

Länder	Index	Länder	Index	Länder	Index	Länder	Index
Schweden	3	Dänemark	6	Niederlande	7	Österreich ^{dir. el.}	9
Tschechien	5	Österreich ^{coll.}	7	Rumänien	7	Griechenland	10
England ^{indir. el.}	5	Belgien/Wall.	7	Zypern	7	Italien	10
England ^{lead.-cab.}	5	Kroatien	7	England ^{dir. el.}	8	Slowenien	10
Irland	5	Deutschland ^{coll.}	7	Ungarn	8	Slowakei	11
Portugal	5	Lettland	7	Polen	8	Spanien	11
Belgien/Fland.	6	Litauen	7	Deutschland ^{dir. el.}	9	Frankreich	12

Quelle: In Anlehnung an Heinelt et al. 2018, S. 36

2.8 Fazit

Hinsichtlich der Rolle der Kommunen im Verwaltungsgefüge zeigt sich im europäischen Vergleich ein sehr heterogenes Bild, das auch im Zeitverlauf deutliche Verschiebungen und Wechsel erkennen lässt. Während die Rolle der Kommunen im Mehrebenensystem u. a. in Frankreich, Italien und Schweden in den vergangenen Jahrzehnten klar aufgewertet und gestärkt wurde, haben die englischen *local governments* seit den 1980er Jahren eine

⁸ In einigen Ländern gibt es regionale Unterschiede im Hinblick auf die Stellung und den Wahlmodus des Bürgermeisters, so dass diese Länder in der Tabelle mehrfach auftauchen. So werden die Bürgermeister in England zum Teil direkt gewählt (dir. el.), zum Teil indirekt gewählt (indir. el.) und zum Teil sind sie zwar klar der politische Anführer einer Gemeinde, aber ohne den formalen Titel des Bürgermeisters (lead.-cab.). In Deutschland und Österreich hingegen werden Bürgermeister teilweise direkt gewählt und besitzen eine große Machtfülle (dir. el.), teilweise agieren sie aber auch als primus inter pares in einem Kollektivorgan und sind nur dessen Vorsitzender (coll.), wie z. B. in Hessen.

deutliche Schwächung erfahren. In Ungarn wurden die Kommunen nach anfänglicher Stärkung im Zuge des umfassenden Transformations- und Dezentralisierungsprozesses inzwischen zunehmend in ihren Autonomierechten beschnitten, was aber auf andere osteuropäische Länder, etwa Polen, das nach wie vor vergleichsweise starke und zunehmend handlungsfähige Kommunen hat, nicht zutrifft. Wenn somit im europäischen Ländervergleich einerseits der Trend einer Aufwertung und Bekräftigung kommunaler Selbstverwaltung, ablesbar an Dezentralisierungsreformen und Kompetenzübertragungen, nach wie vor dominiert und auch der kommunale Autonomiegrad in den vergangenen 25 Jahren europaweit zugenommen hat, gibt es doch andererseits in einigen Ländern (England, Ungarn, teils Südeuropa) Gegenteilstendenzen, die auf eine Schwächung der Rolle der Kommunen hinauslaufen. Sie repräsentieren jedoch eher abweichende Fälle von einem insgesamt 'kommunalfreundlichen' Entwicklungstrend in Europa.

Auch im Bereich der Finanzautonomie (ablesbar am eigenen kommunalen Steueraufkommen sowie am Anteil staatlicher Zuweisungen an den kommunalen Gesamteinnahmen) gibt es eine große europäische Bandbreite. Dabei sind die Kommunen des Nordischen Verwaltungsprofils (Schweden) Spitzenreiter, was eine entsprechend ausgeprägte Autonomie und breite Handlungsfreiräume zur Gestaltung lokaler Angelegenheiten indiziert. Dagegen weisen die Kommunen der Angelsächsischen Ländergruppe im europäischen Vergleich eine geringe Finanzautonomie und entsprechend begrenzte Gestaltungsfähigkeit auf. Auch die osteuropäischen Kommunen verfügen, gemessen an eigenen Steuereinnahmen, über eher geringe finanzielle Gestaltungsräume, die gerade in Ungarn in den vergangenen zehn Jahren noch deutlich reduziert worden sind. Die Kommunen der Kontinentaleuropäisch-Napoleonischen Ländergruppe (mit Ausnahme Griechenlands) genießen eine vergleichsweise hohe lokale Steuerautonomie, was in finanzieller Hinsicht für breite Entscheidungsfreiheiten spricht. Dabei ist zu beachten, dass letztgenannte Kommunen ein traditionell eher begrenztes – wenn auch inzwischen wachsendes – Aufgabenprofil besitzen und eine nach wie vor gewichtige Stellung des lokal operierenden Staatsapparates vorliegt.

Die europäischen Länder weisen auch markante Unterschiede im Hinblick auf die Aufgaben und Funktionen auf, die der öffentlichen Verwaltung und den einzelnen Verwaltungsebenen zugewiesen sind. Sie variieren somit teilweise erheblich im Ausmaß und in der Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltungshoheit über Gemeingüter, etwa im Sozial- und Gesundheitssektor, der lokalen Daseinsvorsorge (*public utilities*) oder der Ausübung kommunaler Planungshoheit. Funktional starke Kommunalsysteme, die wesentliche Aufgaben der lokalen Daseinsvorsorge und wohlfahrtsstaatlichen Leistungserbringung übernehmen, lassen sich vor allem in den Kontinental-

europäisch-Föderalen sowie Nordischen Systemen (z. B. in Deutschland und Schweden) finden, aber auch im Vor-Thatcher-England. Dagegen waren weite Teile dieser Aufgabenfelder in den Kontinentaleuropäisch-Napoleonischen Systemen der Staatsverwaltung vorbehalten und die Kommunen sind erst im Laufe der letzten Jahrzehnte zu wichtigen Akteuren avanciert. Dies gilt vor allem für wohlfahrtsstaatliche und planerische Aufgaben, wohingegen der Bereich der *public utilities* (wie Energie, Wasser Abfall) in diesen Ländern (Frankreich, Italien) nach wie vor teils in staatlicher Hand ist, teils von privaten Firmen erledigt wird. Zunehmend stellt aber auch die interkommunale Kooperation eine Organisationsform dar, mittels derer sich Kommunen in territorial fragmentierten Systemen (Südeuropäische und teils Osteuropäische Ländergruppe) behelfen, Aufgaben der lokalen Daseinsvorsorge effizienter zu erbringen.

Die funktionalen Profile und Kapazitäten von Kommunen, die lokale Daseinsvorsorge für ihre Bürger zu bestreiten und neue Aufgaben zu übernehmen, stehen im engen Zusammenhang mit ihrer territorialen Lebensfähigkeit, die im europäischen Vergleich ebenfalls erheblich variiert. Während es in den süd- und osteuropäischen Ländern eher kleinteilige Gemeindestrukturen und viele Gemeinden mit geringer Einwohnerzahl gibt, da auf gesetzlich 'erzwungene' Gebietsreformen verzichtet worden ist (Südeuropäischer Gebietstypus), zeichnen sich die Länder des Nordischen Verwaltungsmodells (außer Island), aber auch das Vereinigte Königreich und einige nordosteuropäische Staaten durch wenige großflächige Einheitsgemeinden aus, die als Folge weitreichender (gesetzlich erwirkter) Gebietsreformen hohe Einwohnerzahlen aufweisen. Die funktionale Aufnahmefähigkeit und damit Leistungskraft von Kommunen wird maßgeblich (auch) durch ihre territoriale Lebensfähigkeit bestimmt. So zeigt sich, dass große Kommunen leistungsfähiger sind, über professionellere Verwaltungen verfügen und aufgrund von Skaleneffekten eher in der Lage sind, Kosteneinsparungen zu realisieren. Allerdings gibt es auch Hinweise darauf, dass überdimensionierte und zu große Kommunen Probleme für die Qualität der lokalen Demokratie, Partizipation, Akzeptanz und lokalen Identität mit sich bringen können. Unbestritten ist, dass die Ausübung einer gesamtkommunalen Steuerungsfunktion im Rahmen des multifunktionalen Kompetenzprofils eine angemessene territoriale Lebensfähigkeit von Kommunen voraussetzt (Kuhlmann et al. 2018a). Dabei gehören die Schaffung robusterer Organisationsstrukturen, die Verbesserung von Verwaltungsprozessen, die Steigerung der Verwaltungs- und Veranstaltungskraft der Kommunen und die Professionalisierung der Verwaltungsarbeit zu den zentralen Pluspunkten von Gebietsreformen.

Insgesamt wird im europäischen Vergleich deutlich, dass die Stellung der Kommunen in den meisten europäischen Ländern in den vergangenen Jahrzehnten (ca. seit den 1980er Jahren) aufgewertet worden ist. Allerdings gibt es auch einige Fälle, in denen Reformen von Seiten der Zentralregierungen dazu geführt haben, dass die Kommunen teilweise deutlich geschwächt oder gar funktional und finanziell ausgehöhlt wurden, was mit einschneidenden Re-Zentralisierungstendenzen einherging. Hierzu gehören beispielsweise England und Ungarn. Diese Länder repräsentieren jedoch eher abweichende Fälle von einem insgesamt eher 'kommunalfreundlichen' Entwicklungstrend in Europa, der sich auch in einem gestiegenen lokalen Autonomieniveau (von einzelnen Ausnahmen abgesehen) widerspiegelt und eine grundsätzlich günstige Ausgangsbasis für eine weitere Bekräftigung kommunaler Selbstregierung und -verwaltung in Europa darstellt.