

KOMPLEX, HETEROGEN UND KAUM VERGLEICHBAR

# Verwaltungsstrukturen innerhalb der EU

Aus unserer Serie zu Statistiken mit kommunalem Bezug

In den meisten Staaten der Europäischen Union wird die Ausformung der politischen Gliederungen eher von althergebrachten Verwaltungstraditionen bestimmt und weniger von den Erfahrungen anderer Staaten. Dennoch ist mit einer fortschreitenden europäischen Integration auch das Erfordernis einer stärkeren strukturellen Konvergenz unter den Mitgliedsstaaten verbunden. Generell müssen die europäischen Institutionen den Spagat bewältigen, einerseits supranationale Legitimation zu schaffen, andererseits aber regionale Identität zu erhalten. Ein Ausweg aus diesem Dilemma könnte das unabhängige Konzept eines Europas der Regionen sein. Danach würde über die gesamte Union hinweg eine Struktur territorial vergleichbarer und kulturell identitätsstiftender Einheiten gelegt, die sukzessive Aufgaben der Nationalstaaten übernimmt und in ferner Zukunft erste Verwaltungsebene eines europäischen Bundesstaates sein könnte. Nach dem Grundsatz der Subsidiarität würden Aufgaben insbesondere auf der kommunalen und föderalen Ebene wahrgenommen werden. Integrationshemmende nationale Egoismen träten in den Hintergrund. Und schließlich ließe sich mit weitgehenden Autonomierechten der Regionen sezessionistischen Tendenzen in einzelnen Mitgliedsstaaten entgegenwirken. In der aktuellen Verfassung der EU erscheinen solche Gedankenspiele allerdings utopisch. Aktuell geht es eher darum, integrative Standards zu verteidigen und dem Zusammenbruch der europäischen Friedensordnung sowie der Implosion des EU-Binnenmarktes entgegenzuwirken. Doch auch in diesem Zusammenhang und im Sinne eines besseren Verständnisses der politischen Kulturen macht es Sinn, die verschiedenen Verwaltungsgliederungen zu analysieren. Im Vergleich lässt sich eruieren, welche Strukturen für bestimmte Rahmenbedingungen passend erscheinen und in welche Richtung eine innereuropäische Konvergenz gefördert werden könnte. In unserer „Statistik kommunal“ widmen wir uns in dieser Ausgabe den Verwaltungsstrukturen innerhalb der Europäischen Union. Mit Verweis auf die Komplexität dieses Ansinnens bitten wir um Rücksicht, dass wir im Sinne eines besseren Verständnisses da und dort vereinfachte Darstellungen gewählt und uns auf eine überblicksartige Erörterung beschränkt haben. Eine vollumfängliche und detaillierte Analyse sei weiterhin der wissenschaftlichen Auseinandersetzung vorbehalten. Allerdings hat die Quellenrecherche zu diesem Thema aufgezeigt, dass ein solch umfassender Strukturvergleich erst noch geleistet werden muss.

Die Unterschiedlichkeit der europäischen Verwaltungstraditionen speist sich nicht zuletzt aus der strukturellen Heterogenität der Mitgliedsstaaten. Staaten mit mehr als 50 Millionen Einwohnern wie Deutschland, Frankreich, das Vereinigte Königreich oder Italien stehen Staaten

gegenüber, die teilweise deutlich weniger als zwei Millionen Einwohner aufweisen (Malta, Luxemburg, Zypern, Estland, Lettland). Daraus resultieren wiederum Probleme in der Repräsentation der einzelnen Mitgliedsstaaten in den Gremien der Europäischen Union.

Der Rat der Europäischen Union ist am ehesten mit dem deutschen Bundesrat als Kammer der Mitgliedsstaaten zu vergleichen. Hier hat jedes Mitglied einen Sitz. Der Vorsitz wechselt im Turnus von sechs Monaten, wobei nacheinander jedes Mitgliedsland mit der Führung der Kammer betraut wird. Für die Abstimmungsverfahren gilt, dass in reinen Verfahrensfragen mit der einfachen Mehrheit der Mitglieder entschieden wird. Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ist jedoch eine qualifizierte doppelte Mehrheit vonnöten, die im Vertrag von Lissabon wie folgt definiert wird: 55 Prozent der Mitgliedsstaaten, die mindestens 65 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren müssen. Das bedeutet, dass etwa gegen eine Koalition aus den Staaten des Weimarer Dreiecks (Deutschland, Frankreich, Polen) keine Entscheidung gefällt werden kann. Andererseits können auch die vier größten EU-Staaten Deutschland, Frankreich, Vereinigtes Königreich und Italien – dort leben mehr als die Hälfte der EU-Bürger – allein keine Abstimmungen gewinnen.

Die Kommission nimmt insbesondere exekutive Aufgaben wahr und gilt daher als die „Regierung“ der Europäischen Union. Ihr obliegt bis auf wenige Ausnahmen das alleinige Initiativrecht in Gesetzgebungsverfahren der EU. Die „EU-Kommissare“ werden von den



In Malta – hier der Hafen von Valetta – reichen bereits 67.000 Stimmen für einen Sitz im Europäischen Parlament.

Regierungen der EU-Staaten nominiert und vom Europäischen Parlament bestätigt. Sie sollen in ihren Entscheidungen unabhängig sein und nur die gemeinsamen Interessen der Union, nicht die ihrer jeweiligen Herkunftsstaaten vertreten. Ihre Amtszeit entspricht der fünfjährigen Legislaturperiode des Europäischen Parlaments. Aktuell ist jedes Mitgliedsland mit einem Kommissar in der EU-Regierung vertreten. Geführt wird sie seit Ende 2014 vom ehemaligen luxemburgischen Premierminister Jean-Claude Juncker.

Das Europäische Parlament wird im Turnus von fünf Jahren von allen EU-Bürgern gewählt. Im Gesetzgebungsverfahren besitzen das EU-Parlament und die Staatenkammer, der Rat der Europäischen Union, weitgehend die gleichen Rechte. Dabei ist es dem EU-Parlament in den meisten Fällen nicht möglich, eigene Entwürfe in den Gesetzgebungsprozess einzubringen. Viele Kritiker bemängeln, dass dem einzigen direkt demokratisch legitimierten Gremium der EU nur passive Rechte zugestanden werden. Allerdings wurden die Kompetenzen seit Gründung des EU-Parlamentes im Jahre 1952 sukzessive erhöht. Es kann zwar die Mitglieder der EU-Kommission nur bestätigen und nicht vorschlagen, entscheidet aber über den Haushalt der EU und nimmt eine wichtige Kontrollfunktion für Kommission und den Rat der Europäischen Union ein.

Die Zahl der Sitze, die bei den Europawahlen in den einzelnen Mitgliedstaaten verteilt werden, spiegelt nicht alle Wählerstimmen gleich wider: Kleinere Staaten haben mehr Abgeordnete pro Einwohner als größere Staaten. Dieses Prinzip wird als „degressive Proportionalität“ bezeichnet. Es geht auf die Anfangszeit des Parlaments zurück und wurde seitdem beibehalten. Nach dem im Vertrag von Lissabon ausgehandelten Schlüssel bilden dabei Deutschland als das bevölkerungsreichste und Malta als das bevölkerungsärmste Land der EU die Extremfälle: So entfallen auf Deutschland (80,3 Mio. Einwohner) 99 Sitze, d. h. ein Sitz pro 811.000 Einwohner, auf Malta (0,4 Mio. Einwohner) sechs Sitze, also ein Sitz auf 67.000 Einwohner. Aufgrund des unterschiedlichen Bevölkerungswachstums – das ohne eine Vertragsreform nicht automatisch zu einer Neuverteilung der Sitze führt – verändern sich die Relationen im Lauf der Zeit. Außerdem berücksichtigt das System nicht die unterschiedliche Wahlbeteiligung in verschiedenen Ländern, die eine weitere Verzerrung des Stimmgewichts bewirkt. So benötigte bei der Europawahl 2009 die italienische PdL rund 10,8 Millionen Stimmen für 29 Sitze (372.000 Stimmen pro Sitz), die slowakische KDH rund 90.000 Stimmen für zwei Sitze (45.000 Stimmen pro Sitz).





## Einwohnerzahl, Fläche und Bevölkerungsdichte

Auf dem europäischen Kontinent in den weithin anerkannten Grenzen von Nowaja Semlja, Ural, Kaspischem Meer, Hauptkamm des Kaukasus, Schwarzem Meer, Bosphorus und Mittelmeer leben insgesamt 742,5 Millionen Menschen. Damit repräsentiert die Europäische Union schon heute mehr als zwei Drittel der Europäer. Die EU selbst weist eine Einwohnerzahl von 507,42 Millionen Menschen auf. Auf Deutschland entfallen 16 Prozent. Hier lebt also jeder sechste EU-Bürger. Die vier Staaten mit mehr als 60 Millionen Einwohnern (Deutschland, Frankreich, Vereinigtes Königreich und Italien) machen etwa 53 Prozent der EU-Bevölkerung aus. Dagegen stellt die, nach den Einwohnerzahlen betrachtet, gesamte untere Hälfte der Mitgliedsstaaten lediglich ein knappes Zehntel der EU-Bevölkerung. Im unteren Viertel aus den sieben Ländern Malta, Luxemburg, Zypern, Estland, Lettland, Slowenien und Litauen leben gar nur zwei Prozent der EU-Bürger. Dennoch sind auch diese Länder mit jeweils einem Sitz im Rat der Europäischen Union und in der Kommission vertreten. Die durchschnittliche Einwohnerzahl eines EU-Mitgliedsstaates beträgt 18,1 Millionen. Die beiden Länder,



Die Innenstadt von Amsterdam aus der Luft – mit mehr als 400 Einwohnern pro Quadratkilometer sind die Niederlande das am dichtesten besiedelte Land der EU.

Kommunale Strukturen in der EU

Land	Fläche in qkm	Einwohner in Mio.	Zentral	Föderal	Kommunal
			(Gemischte Formen sind farblich hervorgehoben: zentral/föderal = <span style="background-color: #fce4d6;"> </span> , föderal/kommunal = <span style="background-color: #e2efda;"> </span> )		
 Belgien	30.528	11,100		3 Regionen, 10 Provinzen	589 Gemeinden
 Bulgarien	110.994	7,365	18 Oblasts		287 obshtini (Gemeinden)
 Dänemark	43.094	5,627		5 Regionen	98 Kommunen
 Deutschland	357.340	80,767		16 Bundesländer	295 Landkreise und 107 kreisfreie Städte
 Estland	45.227	1,316	15 maakond		213 Gemeinden
 Finnland	338.432	5,430			19 Regionen 320 Gemeinden
 Frankreich	668.763	65,821	22 Regionen kontinental, 5 in Übersee / 101 Departments		36.700 Kommunen
 Griechenland	131.957	10,815	7 dezentrale Verwaltungen	13 Peripherien	325 dimoi
 Irland	70.182	4,581			28 counties, 3 cities, 95 districts
 Italien	301.338	60,783		15 Regionen / 5 autonome Regionen	109 Provinzen 1.000 Regioni Agrarie, 8.057 Comuni
 Kroatien	56.542	4,285	20 Gespanschaften, 1 Stadt (Zagreb)		428 Gemeinden, 127 Städte
 Lettland	64.589	1,998			109 Großgemeinden und neun Republik-Städte
 Litauen	65.300	2,931	10 Bezirke		60 selbst verwaltete Gemeinden
 Luxemburg	2.586	0,550	3 Distrikte, 12 Kantone		109 Gemeinden
 Malta	316	0,418			68 Lokalräte
 Niederlande	41.548	16,829	12 Provinzen		408 Gemeinden
 Österreich	83.879	8,573		9 Bundesländer	95 Bezirke, 15 Statutarstädte 2.342 Gemeinden
 Polen	312.679	38,486	16 Woiwodschaften		379 powiat, 2.459 gminas
 Portugal	92.212	10,602	18 Distrikte	2 autonome Provinzen	308 Gemeindeverbände mit 4.000 Gemeinden
 Rumänien	238.391	20,122	41 Kreise		320 Städte, 2.856 Gemeinden
 Schweden	438.576	9,645	21 Provinzen (län)		290 Kommunen
 Slowakei	49.034	5,416	8 Regionen (kraj)		78 Landkreise, 138 Städte, 2.883 Gemeinden
 Slowenien	20.273	2,061			11 Stadtgemeinden, 201 Gemeinden
 Spanien	504.645	46,464		17 autonome Gemeinschaften	50 Provinzen 477 comarcas, 8.110 Gemeinden
 Tschechien	78.866	10,522	14 Regionen (kraj)		6.249 Gemeinden (davon 205 mit erweitertem Wirkungskreis)
 Ungarn	93.036	9,909	19 Komitate, 5 Komitatsstädte		3.154 Gemeinden (davon 119 Großgemeinden und 328 Städte)
 Vereinigtes Königreich	244.820	63,705	9 Regionen in England	3 Landesteile (Nordirland, Schottland, Wales)	England: 75 ländliche counties, 6 städtische counties, 46 Einheitsverwaltungen und Greater London Nordirland: 26 Distrikte Schottland: 32 council areas Wales: 10 county boroughs, 9 counties und 3 Städte
 Zypern	5.896	0,885	6 Distrikte (davon 2 vollständig und 2 teilweise verwaltet durch die Republik Zypern)		610 Kommunen

die dieser Zahl am nächsten kommen, sind die Niederlande (16,8 Mio.) und Rumänien (20,1 Mio.). Übertroffen wird dieser Mittelwert von sieben EU-Mitgliedsstaaten (Rumänien, Polen, Spanien, Italien, Vereinigtes Königreich, Frankreich, Deutschland).

Hinsichtlich der Fläche verteilt sich die Europäische Union auf 4,38 Millionen Quadratkilometer. Dies entspricht etwa 43 Prozent der Gesamtfläche Europas. Das durchschnittliche Mitgliedsland weist eine Fläche von 156.000 Quadratkilometern auf. Griechenland mit seinen 131.000 Quadratkilometern ist das europäische Land, welches diesem Mittelwert am nächsten kommt. Die fünf flächenmäßig größten EU-Staaten sind in dieser Reihenfolge Frankreich, Spanien, Schweden, Deutschland und Finnland. Auf den fünf hintersten Rängen finden sich Malta, Luxemburg, Zypern, Slowenien und Belgien.

„Blaue Banane“ bezeichnet einen Großraum in West-/Mitteleuropa mit einer enormen Siedlungskonzentration. Der Begriff wurde vom französischen Geographen Reger Brunet entwickelt und bezeichnet einen Siedlungsraum, der sich von den mittelländischen Industrieregionen über die Metropole London, die niederländische Metropolregion Randstad, Brüssel, Rhein-Ruhr, Rhein-Main, Rhein-Neckar, Stuttgart/München über die schweizerischen Alpen bis hin nach Norditalien (Mailand/ Turin) zieht. Hier leben circa 100 Millionen Menschen. Weitere Siedlungsschwerpunkte innerhalb der EU finden sich entlang der Mittelmeerküste zwischen Genua, Marseille, Barcelona und Valencia sowie in einem Bogen von Paris über die Benelux-Staaten nach Rhein-Ruhr, Hannover/Hamburg und Berlin. Abgesehen von der kleinen Inselrepublik Malta weisen die Benelux-Staaten die mit Abstand höchste Bevölkerungsdichte innerhalb der EU auf. Dahinter folgen die europäischen Schwergewichte Vereinigtes Königreich, Deutschland und Italien. In all diesen sieben Staaten leben mehr als 200 Menschen auf einem Quadratkilometer. Außerdem liegen noch Tschechien, Dänemark und Polen über dem EU-weiten Mittelwert von 116 Einwohnern pro Quadratkilometer. Portugal, die Slowakei, Ungarn, Frankreich, Österreich und Slowenien gruppieren sich etwas unterhalb dieses Wertes und weisen Siedlungsdichten von mehr als 100 Einwohnern pro Quadratkilometer auf. Ganz am Ende der Statistik finden sich die nordeuropäischen EU-Mitglieder Litauen, Lettland, Estland, Schweden und Finnland.

## Föderalismus und Unitarismus

Aufbauend auf diesen Daten lässt sich eine sehr heterogene Siedlungsstruktur innerhalb der EU konstatieren. Es liegt in der Natur der Sache, dass sich diese Umstände auch auf die

Verwaltungsgliederung auswirken. Doch auch kulturelle und politische Traditionen können die administrativen Strukturen prägen. Auf dem Gebiet der heutigen Bundesrepublik Deutschland herrschte in weiten Teilen der nachrömischen Geschichte ein vergleichsweise loser Zusammenschluss einzelner Gliedstaaten mit weit reichender Autonomie. Nicht zuletzt das Wahlkaisertum bedingte es, dass Positionen und Strukturen unter den Kurfürsten immer wieder aufs Neue abgestimmt werden mussten. Nach den napoleonischen Kriegen ist Deutschland auf dem Wiener Kongress in etliche kleine Fürstentümer aufgespalten worden. Der in einer Phase exponentiell wachsender Handelsströme äußerst kontraproduktive Flickenteppich wurde erst durch das Erstarken des preußischen Königiums ausgeglichen und überwunden. Generell lässt sich konstatieren, dass die heutigen föderalen Strukturen weniger Reaktion auf den nazideutschen Zentralstaat sind, sondern vielmehr tief in der deutschen Geschichte begründet liegen. Ähnliches gilt für die Bundesrepublik Österreich. Schließlich wurde innerhalb der k.u.k.-Monarchie penibel auf tragfähige Kompromisse zwischen den Völkern und Gliedstaaten des Habsburger-Reiches geachtet. Trotz der letztendlichen Auflösung dieser europäischen Großmacht hat die beschriebene Koexistenz über Jahrhunderte gut funktioniert.

Ob eine späte Nationwerdung föderale Strukturen bedingt oder umgekehrt, ist eine typische Henne-und-Ei-Frage. Fakt ist jedoch, dass die föderale Komponente in vergleichsweise jungen Nationalstaaten wie Deutschland, Italien, Österreich oder Polen besonders ausgeprägt scheint. Frankreich, England, aber auch Staaten wie Schweden oder die Niederlande folgen dagegen eher einer unitaristischen Tradition

mit starker Zentralebene und schwachen bis impotenten regionalen Gliederungen. Obgleich die Dezentralisierung und die Abkehr von London ein stetig wiederkehrendes Element der politischen Debatte in England bildet, ist es bis zum heutigen Tage nicht gelungen, eine regionale Ebene zu schaffen. Unter dem Stichwort devolution wurden allerdings weite Kompetenzen der britischen Regierung auf die Teilstaaten Nordirland, Schottland und Wales übertragen.

In Frankreich, dem flächengrößten Staat der EU, sind jüngst zwar Regionen gebildet worden, von der Regelungskompetenz deutscher oder österreichischer Bundesländer sind diese aber noch weit entfernt.

Eine konsequente Dezentralisierung ist lediglich in Griechenland, Spanien und in Italien verfolgt worden. Die Gründe hierfür waren unterschiedlich. Griechenland wollte nach der Überwindung des Faschismus 1974 und dem Beitritt zur EWG 1981 modernere Strukturen mit einer starken Mittelebene schaffen, die auch förderfähig für europäische Transferzahlungen der Regionalfonds sind. Spanien ist bis heute das EU-Mitglied mit den stärksten secessionistischen Tendenzen. Während der Franco-Diktatur zwischen dem Spanischen Bürgerkrieg in den 30er Jahren und den ersten freien Wahlen 1977 wurden die Bestrebungen der einzelnen Landsmannschaften und Völker nach mehr Autonomie mit großer Brutalität unterdrückt. Dezentralisierung war in Spanien daher Element des unmittelbaren Demokratisierungsprozesses. Heute besitzen die 17 autonomen Gemeinschaften deutlich stärkere Kompetenzen als die französischen Regionen, allerdings noch immer geringeren Einfluss als die deutschen Bundesländer. Die Zentralregierung bemüht sich, Balance zu



Die nordschwedische Erzbergbaustadt Kiruna ist die größte Gemeinde der Europäischen Union.

halten zwischen den Autonomiebestrebungen in Katalonien, Aragon und dem Baskenland sowie dem Zusammenhalt des Königreiches. Dass das spanische Staatsgebilde aktuell von immer mehr Menschen in Frage gestellt wird, ist letztlich vor allem auf die massive wirtschaftliche Krise zurückzuführen.

In Italien ist mit dem Ende des Kalten Krieges um das Jahr 1990 herum auch die von Korruption, Intransparenz und Nepotismus geprägte Nachkriegsordnung implodiert. Hier hatte sich die Democrazia Cristiana als letzte Bastion eines politischen Konservatismus und als Rettung vor der Machtübernahme der in Italien besonders starken Kommunisten geriert. Mit Auflösung der Blockkonfrontation verschwand diese Legitimationsgrundlage. Gleichzeitig traten vielfältige Skandale ans Licht der Öffentlichkeit, die die Partei und das gesamte politische System Italiens nachhaltig erschütterten. Die Democrazia Cristiana erodierte vollständig und ging in anderen konservativen Strömungen auf. Die Linke hingegen musste sich mit dem globalen Scheitern eines von ihr propagierten Gesellschaftssystems arrangieren. Waren die Jahre zwischen dem Ende der Mussolini-Diktatur und der Aufdeckung des Tangentopoli-Skandals 1992 von der Bipolarität zwischen Christdemokraten und Kommunisten gefangen, schien die politische Klasse nun zu einem neuen Aufbruch bereit. Regionalisierung und Dezentralisierung waren nicht zuletzt ein Instrument, mit dessen Hilfe verkrustete zentralstaatliche Strukturen aufgebrochen werden sollten.

In den Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas zeigten sich nach dem Ende der sowjetischen Hegemonie ganz unterschiedliche Tendenzen. Historisch zu unterscheiden sind dabei Gebiete mit einer langen eigenstaatlichen Tradition und solche, die nur über kurze Phasen ihrer jüngeren Geschichte eine eigene Souveränität für sich reklamieren konnten. Damit verbunden sind unterschiedliche Grade der Intensität dahingehend, wie präsozialistische Verwaltungsstrukturen eine nach 1990 neu errichtete Staatlichkeit prägen konnten. Dies war in Polen oder Ungarn deutlich eher möglich und auch stärker der Fall, als in Tschechien, der Slowakei, Slowenien oder den baltischen Republiken. Zu erkennen ist, dass sich Estland, Lettland und Litauen stark an den erfolgreichen Staaten Nordeuropas orientierten. Dänemark, Schweden und in Teilen auch Finnland stehen für eine starke Basis aus äußerst potenten Kommunen, eine kaum oder gar nicht vorhandene regionale Ebene und einen mäßig ausgeprägten Zentralstaat. In Polen, Tschechien und in der Slowakei wurden Mischformen zwischen unitaristischen und föderalen Elementen gewählt, wobei die Tendenz der vergangenen Jahre eher in Richtung einer weiteren Dezentralisierung weist. Ungarn, Slowenien und Kroatien sind hingegen

erklärte Zentralstaaten, was allerdings auch mit deren vergleichsweise geringer Fläche erklärt werden kann.

### Zentral-, Bundes- und Kommunalstaaten

In nachstehender Tabelle wurden die Verwaltungsstrukturen der EU-Mitgliedsstaaten nach den Attributen zentral, föderal und kommunal gegliedert. „Zentral“ bezeichnet Gliederungen der ersten Ebene, die von einem von der Zentralregierung ernannten Gouverneur geführt werden und keine eigenen Gesetzgebungskompetenzen für sich reklamieren können. Als föderal werden Gliederungen der ersten Ebene angesehen, die in regionalen Wahlen bestimmt werden, eine eigene Legislative aufweisen und in definierten Politikfeldern unabhängig von der Zentralregierung agieren. Kommunal sind Gliederungen ab der zweiten Ebene in einem lokal begrenzten Radius.

Dank dieser groben Kategorisierung lässt sich neben einer rein quantitativen auch eine qualitative Einordnung vornehmen. Als problematisch erweist sich jedoch, dass derart pauschale Einteilungen offen sind für Zwischentöne. In den Fällen, in denen die Zuordnungen nicht trennscharf erfolgen konnten, wurden sie zwischen die in Frage kommenden Attribute gegliedert. Ein Paradebeispiel sind die polnischen Woiwodschaften. Deren Regierungen werden zwar in regionalen Wahlen bestimmt und besitzen eigene Kompetenzen der Rechtsetzung, doch noch immer wacht ein von der Zentralregierung entsandter Präfekt (Woiwode) über die Grenzen der regionalen Selbstverwaltung. Sie sind also sowohl zentraler als auch föderaler Natur. Währenddessen sind die italienischen Provinzen mit der Verwaltungsreform der 90er Jahre explizit als Bindeglied zwischen den föderalen Provinzen und den verschiedenen Gemeindetypen entwickelt worden. Ihre Rolle lässt sich als eine Mischung aus deutschen Regierungsbezirken und Landkreisen, aus föderalen und kommunalen Funktionen, beschreiben. Ähnliches gilt für Bezirke und Statutarstädte in Österreich.

Hinsichtlich eines quantitativen Vergleichs zeigt sich, dass Deutschland trotz aller Debatten um einen Neuzuschnitt der Bundesländer über vergleichsweise weitmaschige Strukturen verfügt. In den Bundesländern als erster administrativer Ebene in Deutschland leben durchschnittlich mehr als fünf Millionen Einwohner. Dieser Wert übersteigt bereits die Gesamtbevölkerung von neun EU-Mitgliedsstaaten. Doch auch im Vergleich mit den größeren EU-Mitgliedern erscheinen die deutschen Bundesländer recht weitflächig – und dies trotz der Tatsache, dass unter den 16 allein vier Zwergländer zu finden sind. Italien mit seinen circa 61 Millionen Einwohnern teilt sich auf der ersten Ebene in 20 Regionen auf (3,04 Mio. Ew./

Einheit), Frankreich mit etwa 66 Millionen Einwohnern in 27 Regionen (2,43 Mio. Ew./Einheit). Die durchschnittliche Einwohnerzahl der 17 autonomen Gemeinschaften Spaniens liegt bei 2,74 und die der 16 polnischen Woiwodschaften bei 2,41 Millionen. Lediglich das Vereinigte Königreich gliedert sich mit seinen vier Landesteilen auf der ersten Ebene in größere Einheiten auf. Allerdings entspricht Schottland in etwa der Einwohnerzahl eines durchschnittlichen deutschen Bundeslandes, Wales und Nordirland liegen deutlich darunter und England besitzt gar keine eigene Landesregierung. Wäre die englische Verwaltungsreform 1994 geglückt, ließe sich am ehesten für die dortigen Regionen eine den Bundesländern entsprechende Rolle behaupten. Doch mit der Rücknahme der Reform im Jahre 2011 haben sie fast alle Kompetenzen eingebüßt. Trotz vergleichsweise weiter Strukturen wird in Deutschland noch immer vehement über einen Neuzuschnitt der Bundesländer debattiert. Den letzten Beitrag dazu lieferte die saarländische Ministerpräsidentin Annegret Kramp-Karrenbauer. Die stetige Debatte um eine Reform des deutschen Föderalismus rankte sich in den vergangenen Jahren allerdings eher um Funktionalitäten als um Gebietsstrukturen.

### Die durchschnittlich größten Kommunen der EU

Der Ausschuss der Regionen (AdR) ist die Versammlung der Regional- und Kommunalvertreter der Europäischen Union (EU), die den subnationalen Gebietskörperschaften (d.h. Regionen, Bezirken, Provinzen, Städten und Gemeinden) im institutionellen Gefüge der EU unmittelbar Gehör verschafft. Dadurch soll gewährleistet werden, dass die Kommunen ihren Standpunkt zur Politik der EU einbringen können und regionale und lokale Identitäten und Vorrechte respektiert werden. Der AdR wurde 1994 aus zwei Erwägungen heraus errichtet: Erstens werden etwa drei Viertel der EU-Rechtsvorschriften auf lokaler oder regionaler Ebene umgesetzt, sodass es sinnvoll ist, wenn Vertreter dieser Ebenen bei der Entwicklung neuer EU-Gesetze ein Mitspracherecht haben.

Zweitens sorgte man sich darum, dass sich zwischen der Öffentlichkeit und dem Prozess der europäischen Integration eine zunehmende Kluft auftun könnte; die Einbeziehung der gewählten Vertreter derjenigen Regierungs- und Verwaltungsebene, die den Bürgerinnen und Bürgern am nächsten ist, war eine Möglichkeit, dies zu überwinden. Der Vertrag von Maastricht (1991) legt fest, dass der Ausschuss der Regionen (AdR) in sämtlichen Bereichen, die Auswirkungen auf die regionale und kommunale Ebene haben könnten, obligatorisch befasst werden muss. Der Ausschuss setzt sich aus 344 (Deutschland: 24)

Mitgliedern und einer gleichen Anzahl an Stellvertretern zusammen. Sie alle werden auf Vorschlag ihres jeweiligen Mitgliedsstaats vom Rat auf vier Jahre ernannt.

Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates ist die institutionelle Vertretung der über 200.000 regionalen und lokalen Gebietskörperschaften der 47 Mitgliedsstaaten des Europarates. Der Kongress besteht aus zwei Kammern, der Kammer der Gemeinden und der Kammer der Regionen. Er ist im Jahre 1994 als beratendes Gremium des Europarates eingerichtet worden. Deutschland entsendet 18 Mitglieder: neun Vertreter der kommunalen und ebenso viele der Länderebene. Der Europarat verabschiedete die Charta der kommunalen Selbstverwaltung, die mittlerweile von allen 47 Mitgliedsstaaten unterzeichnet wurde. Sie verpflichteten sich, die kommunale Selbstbestimmung mittels demokratisch legitimierter Lokal- und Regionalräte verfassungsmäßig zu verankern.

Der Umfang kommunaler Kompetenzen und Einwirkungsmöglichkeiten ist aber auch heute noch recht unterschiedlich – nicht nur innerhalb Europas, sondern auch innerhalb der EU. Ausgeprägt ist die kommunale Selbstverwaltung insbesondere in den Staaten Nordeuropas. Wenn sich Deutschland und Österreich als Bundesrepubliken definieren, lassen sich Dänemark und Schweden im gleichen Sinne als Kommunalrepubliken bezeichnen. Mit den Verwaltungsreformen der 90er und 00er Jahre wurden dort die regionalen Ebenen abgeschafft oder weitgehend entmachtet. Viele Kompetenzen sollten auf die Gemeinden übergehen. Die Voraussetzung dafür war die Schaffung schlagkräftiger Einheiten.

Heute bestehen in Dänemark und Schweden die flächenmäßig und oft auch hinsichtlich der Einwohnerzahlen größten Kommunen innerhalb der EU. Die durchschnittliche dänische



In Dänemark – hier die Steilküste der Insel Møn – finden sich die größten Kommunen der EU.

Kommune hat mehr als 50.000 Einwohner. Dies ist die zentrale Ebene der kommunalen Selbstverwaltung im Königreich. Gleiches gilt für die schwedischen Kommunen mit ihren durchschnittlich etwa 33.000 Einwohnern. Die Gemeinden in Schweden und Dänemark sind die einzigen gewählten Verwaltungen unterhalb des Zentralstaates. Dies unterscheidet sich deutlich von der Situation in Deutschland, wo sowohl Landräte, als auch Gemeinderäte und natürlich die Landesparlamente in Wahlen bestimmt werden. Das skandinavische Konzept wurde auch in Finnland und dem Baltikum adaptiert. Auch dort wurden mit durchschnittlich 17.000 (Finnland), 18.000 (Lettland) und 49.000 (Litauen) Einwohnern verhältnismäßig große Gemeinden gebildet. Nur der kleinste

baltische Staat, Estland, fällt mit durchschnittlich 6.300 Einwohnern etwas aus dem Bild. Tendenziell sind es die größeren Staaten, die besonders enge Kommunalstrukturen aufweisen. Die Gemeinden in Deutschland (7.000), Italien (6.300), Frankreich (1.800) und im Vereinigten Königreich (1.500) sind im Schnitt deutlich kleiner als etwa jene im Norden des Kontinents. In den Niederlanden (41.000), Irland (47.000), Portugal (34.000), Bulgarien (26.000) und Belgien (19.000) sind recht weite Strukturen gebildet worden. Die durchschnittliche polnische gmina liegt bei 16.000 Einwohnern und damit auch im europäischen Mittel. Überall sonst werden Durchschnittswerte teilweise deutlich unter der Grenze von 10.000 erreicht.

Die kommunale Selbstverwaltung gilt grundsätzlich in allen Mitgliedsstaaten. Sie umfasst im Regelfall auch die Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge. In allen Ländern der EU besteht zumindest eine gewählte kommunale Ebene. Die Organisationsformen kommunaler Regierungen unterscheiden sich jedoch teilweise deutlich voneinander. Insbesondere in den unitaristisch geprägten Staaten wie Italien, Portugal oder Frankreich werden kommunale Kooperationen in neu geschaffenen Einheiten institutionalisiert. Die interkommunalität, die region agrarie oder die portugiesischen Gemeindeverbände sollen dabei helfen, die kommunalen Strukturen auf freiwilliger Basis in effiziente Einheiten zu überführen. Wie in Deutschland auch sind die Erfolge solcher fakultativer Ansätze eher begrenzt. ■

## Angemerkt

Beim Versuch eines Vergleiches der EU-Verwaltungs- und Kommunalstrukturen sind die erwarteten Schwierigkeiten aufgetreten. Die nationalen Verwaltungskonstrukte erwiesen sich als zu komplex, um sie schablonenhaft mit anderen EU-Staaten vergleichen zu können. Möglich war lediglich die Formulierung von Trends und regionalen Mustern. Danach lassen sich in Europa drei grundlegende Staatstraditionen unterscheiden, die sich treffend mit den Attributen zentral, föderal und kommunal charakterisieren lassen. Angesichts vielfältiger anderweitiger Einflussmechanismen wäre es sicherlich unangemessen, den Erfolg der nordeuropäischen Staaten an deren kommunalen Zuschnitt festzumachen. Doch in einer den Kommunen eng verbundenen Zeitschrift sei zumindest der Hinweis erlaubt, dass jene Staaten besonders erfolgreich sind, die eine starke kommunale Ebene gebildet haben. Voraussetzung war jedoch in vielen Fällen eine äußerst radikale Verwaltungsreform, in deren Zuge ausgesprochen große Einheiten geschaffen wurden.

Falk Schäfer



<http://cor.europa.eu>