

VERWALTUNGSREFORM IN DÄNEMARK

Größere Kommunen mit größeren Vollmachten

Von Falk Schäfer

Die vielfältigen Diskussionen zu den föderalen Strukturen in Deutschland verdeutlichen eine ausgeprägte Unzufriedenheit mit der Verteilung von Verantwortlichkeiten zwischen den politischen Ebenen. Allerdings haben die Föderalismusreformen nur zu marginalen Effekten geführt. Zu ausgeprägt waren das Besitzstanddenken der verschiedenen Ebenen und das innersystemische Beharrungsvermögen. Die kommunale Selbstverwaltung wird im Zuge der kommunalen Finanzkrise de facto immer weiter ausgehöhlt. Eine Debatte um die Sinnhaftigkeit des föderalen Zuschnitts unseres Staatswesens gehört noch immer zu den politischen Tabus in Deutschland. Am geographischen Zuschnitt der Bundesländer hat sich trotz vielfältiger Reformversuche in Berlin-Brandenburg, Nord-, Mitteldeutschland und auch anderswo noch immer nichts geändert. Bei unseren dänischen Nachbarn wurde der große Wurf immerhin versucht, wobei man sich insbesondere an den skandinavischen Staaten orientierte. Es ist noch zu früh, die Erfolge dieser Reform zu beurteilen, doch der Versuch verdient allemal Beachtung. Dänemark verfügt seit dem Jahre 2007 nur noch über 98 Kommunen und fünf Regionen. Ziel der Reform des öffentlichen Sektors war es, die Funktionsweise der Strukturen noch stärker in Einklang mit den Bedürfnissen der Bevölkerung zu bringen. Die nun deutlich größeren Kommunen sind verantwortlich für den Großteil der öffentlichen Leistungen. Die fünf Regionen wiederum konzentrieren sich in erster Linie darauf, eine erstklassige Gesundheitsversorgung vorzuhalten.

Die letzte Verwaltungsreform in Dänemark datiert aus dem Jahre 1970. Im Zuge dessen wurde zunächst der öffentliche Sektor durch Aufgabenverlagerung auf die kommunale Ebene sukzessive dezentralisiert. Gleichzeitig reduzierte sich die Zahl der Landkreise auf 14 und die Zahl der Kommunen auf 275. Damit einherging eine größere Aufgabenkompetenz dieser Verwaltungsebenen, was in erster Linie soziale Leistungen, die Gesundheitsversorgung und die Schulverwaltung betraf. Im gleichen Schritt wurde die Einnahmesituation der Kommunen deutlich verbessert und der Finanzausgleich zwischen reichen und armen Regionen und Kommunen intensiviert.

Auf dem Weg zur Reform

Im Anschluss an die 1970er Reform bis in das neue Jahrtausend hinein entflammte eine intensive Debatte darüber, wie der Zuschnitt von Kompetenzen und Strukturen noch besser an die Bedürfnisse des modernen Wohlfahrtsstaates angepasst werden könne. Seit dem Jahr 2002 befasste sich eine eigens eingesetzte Regierungskommission mit der Ausarbeitung einer neuen Verwaltungsreform. Die Kommission setzte sich aus Vertretern der Lokalregierungen, Ministerialbeamten und Verwaltungsfachleuten zusammen. 2004 kam das Gremium zu dem Schluss, dass eine Reform des öffentlichen Sektors unabdingbar sei und erarbeitete auf der Basis dieser Feststellung sechs verschiedene Modelle einer möglichen Umsetzung. Die Probleme des aktuellen Zuschnitts wurden in erster Linie mit der zu geringen Größe der Verwaltungseinheiten und einer Aufgabenkritik zwischen den verschiedenen Ebenen begründet.

Die sechs Vorschläge wurden in öffentlichen Anhörungen auch den verschiedenen Interessengruppen und den Bürgern vorgestellt. Der Reformentwurf der seinerzeit regierenden Mitte-Rechts-Koalition wurde im Jahre 2004 unterbreitet. Er bildete die Basis für die Verhandlungen zwischen den Regierungs- und Oppositionsparteien im dänischen Folketing. Letztlich einigten sich insbesondere die beiden dänischen Volksparteien auf ein gemeinsames Konzept. 50 Gesetzesvorlagen sollten in der Folge die nötige Rechtssicherheit schaffen. Die betreffenden Akteure auf den verschiedenen politischen Ebenen hatten drei Jahre Zeit, sich an den neuen Zuschnitt von Verwaltungsgrenzen und Aufgaben anzupassen.

Die dänische Verwaltungsreform

Die dänische Reform war in erster Linie eine Aufgabenreform – in dem Sinne, dass eine optimale Verteilung von Aufgaben die Kompetenzen und die geographischen Grenzen der verschiedenen Verwaltungsebenen determinierte. Dieser Logik folgte auch die Verteilung des Personals, der Gebäude und der Finanzausstattung. Voraussetzung war, dass die Kosten der Leistungserbringung in keinem Fall steigen und die Qualität nicht sinken durfte. Die Kosten der Zusammenführung kommunaler Strukturen hatten die Kommunen selbst zu tragen. Allerdings ließen sich diese aufgrund vielfältiger Synergieeffekte in naher Zukunft und zum Teil auch über extra aufgelegte Förderkredite refinanzieren. Politisch wurde die Reform über die Wahl

FAKTEN ZUR KOMMUNALEN EBENE IN DÄNEMARK

bis 1. Januar 2007

- 14 Kreise
- 75 Prozent des öffentlichen Budgets
- 5,2 Millionen Einwohner
 - 275 Kommunen
 - Durchschnitt: 16.000
 - Kleinste Gemeinden: 16 haben unter 5.000 Einwohner
- Selbstständiges Steuerausreibungsrecht
- Kommunalvollmacht der Kreise über die Regionen

ab 1. Januar 2007

- Fünf neue Regionen – Abschaffung der kreislichen Ebene
- 5,2 Millionen Einwohner
 - 98 Kommunen
 - Durchschnitt: 55.000
 - Mindestgröße: 20.000
- Regionen ohne eigene Finanzierungsquellen – Kommunen finanzieren die Kosten der Regionen mit
- Regionen verlieren ihre Kommunalvollmacht

lokaler „Integrationskomitees“ vorangetrieben, die die Umsetzung über eine Dauer von zwei, teilweise auch drei Jahren, vorbereiten sollten.

Hinsichtlich der Verwaltungsgrenzen sah das Reformkonzept vor, die Zahl der Kommunen von 275 auf 98 zu reduzieren, die Ebene der Landkreise vollständig abzuschaffen und dafür fünf neue Regionen zu etablieren. Die Kommunen sollten dabei eine Mindestgröße von 20.000 Einwohnern aufweisen. Alternativ bestand allerdings auch die Möglichkeit, eine Partnerschaft mit benachbarten Kommunen hinsichtlich der Aufgabenerledigung einzugehen. Die Mindestgröße dieser Einheiten lag bei 30.000 Einwohnern. Die durchschnittliche Einwohnerzahl der

herigen 14 Landkreise. Diese Ebene wurde im Hinblick auf die Aufgabenerfüllung zugunsten des Zentralstaats aber auch der Kommunen geschwächt. Die Verantwortung für die Gesundheitsversorgung, aber auch für Straßeninfrastruktur, Umweltschutz und Kultur wurde teilweise auf die kommunale Ebene verlagert. Generell war es eines der Kernziele der Reform, die Kompetenzen der Kommunen als direkte Anlaufpunkte für ihre Bürger zu stärken. Die zentralstaatliche Ebene ist insbesondere verantwortlich für polizeiliche Aufgaben, Verteidigung, Rechtsetzung, Außenpolitik, höhere Bildung und Forschung, Steuern, die Außenpolitik und weiteres mehr.

VERTEILUNG VON KOMPETENZEN

98 Kommunen

- verantwortlich für die meisten Wohlfahrtsaufgaben
- erster Ansprechpartner der Bürger in allen Belangen

Fünf Regionen

- Hauptaufgabe: Krankenhäuser

Zentralstaat

- übergeordnete Ziel- und Rahmenformulierung
- übergeordnete Planung

und der zentralstaatlichen Ebene angewiesen. Die Kommunen erheben die Einkommensteuer, die Vermögensteuer und erhalten einen Teil der Körperschaftsteuer. Daneben können sie Einnahmen der lokalen Daseinsvorsorgeunternehmen generieren und erhalten Subventionen sowie Förderkredite von nationalen Behörden und Verwaltungen.

Ein weiteres Kernziel der Reform lag in der Stärkung der lokalen Selbstverwaltung. Die Kommunen sollen einen größeren Teil der Entscheidungen, die ihre Bürger direkt betreffen, in eigener Regie treffen können. Daneben wurde versucht die grauen Zonen unklarer Kompetenzen zwischen verschiedenen Ebenen möglichst vollständig abzubauen. Insgesamt werden allerdings weniger Mandatsträger in den Kommunen verantwortlich für weitreichendere Entscheidungen sein. Inwiefern dieser Umstand die Möglichkeiten der politischen Teilhabe beeinträchtigt, bleibt abzuwarten. Aktuell wird in diesem Zusammenhang intensiv über einen Ausbau von Elementen der direkten Demokratie diskutiert.

Insgesamt hat sich die dänische Verwaltungsreform weitgehend am skandinavischen Nachbarn Schweden orientiert. Dies gilt für den Zuschnitt von Verantwortlichkeiten zwischen den politischen Ebenen, genauso wie für die Generierung von Einnahmen. Der demografische Wandel zeigt sich auch in Dänemark, wenngleich in geringerer Dramatik als hierzulande. Insofern hat ein geringerer Leidensdruck dennoch zu mutigeren Entscheidungen geführt, als im Rahmen der Föderalismusreformen in Deutschland realisiert wurden. ■

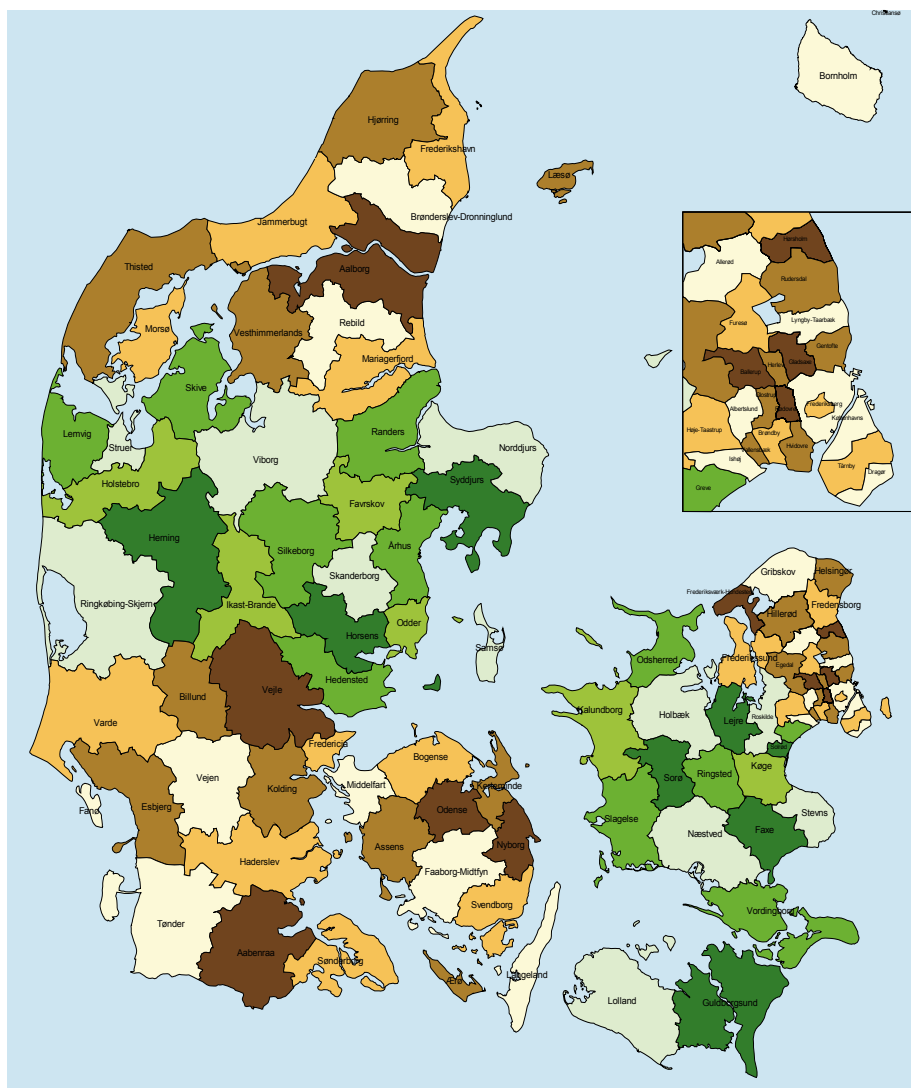


Abbildung 1: Die neue dänische Verwaltungsgliederung

dänischen Kommunen ist damit heute auf circa 55.000 gestiegen. In Bezug auf die Fläche weist die durchschnittliche dänische Kommune nun 440 Quadratkilometer auf.

Damit folgt die dänische Reform dem schwedischen Konzept großer kommunaler Einheiten mit erheblichen Kompetenzen. Daneben ersetzen fünf neue Regionen die bis-

Finanzierung und lokale Selbstverwaltung

Die Zahl der Ebenen mit dem Recht, eigene Steuern zu erheben, hat sich im Zuge der Reform von drei auf zwei verringert. Die neu geschaffenen Regionen sind nun zum größten Teil auf Transferzahlungen der kommunalen



Dänisches Ministerium für Inneres und Gesundheit – Studie zur Verwaltungsreform in

Dänemark

http://www.im.dk/Aktuelt/Publikationer/Publikationer_IN/-/media/Filer-Publikationer-IN/English/2006/The-local-government-reform-in%20brief/local-government-reform-in-brief.ashx