

Lokale Gebietskörperschaften und Metropolregionen in Bundesstaaten – Vergleichende Betrachtungen

NICO STEYTLER

Alle föderalen Systeme kennen drei Regierungsebenen: eine Bundesregierung sowie regionale und lokale Gebietskörperschaften. Die Stellung und Rolle der lokalen Gebietskörperschaften weichen in den einzelnen Systemen jedoch merklich voneinander ab. In einigen sind die lokalen Gebietskörperschaften gesetzlich anerkannte Regierungsebenen, in anderen unterstehen sie den Regierungen der Gliedstaaten. Gleichwohl spielen lokale Gebietskörperschaften im Allgemeinen und Metropolregionen im Besonderen eine zunehmend wichtigere Rolle in der politischen Verwaltung und Steuerung föderaler Staaten.

Die Institutionen lokaler Gebietskörperschaften

Mit dem Begriff *Lokale Gebietskörperschaft* werden alle jene Einrichtungen bezeichnet, die durch keine weitere Regierungs- und Verwaltungsebene vom Volk getrennt sind. Trotz dieser Gemeinsamkeit unterscheiden sich lokale Behörden in Anzahl, Größe, Zweck und Zusammensetzung. In Indien wird zudem weiter unterschieden zwischen ländlichen und städtischen lokalen Gebietskörperschaften.

In den meisten der zwölf Staaten, die in diesem Booklet erörtert werden, gibt es Tausende lokaler Gebietskörperschaften, und die meisten haben sehr kleine Bevölkerungszahlen. Den größten Gegensatz bilden Spanien und Südafrika: Beide Länder haben 44 Millionen Einwohner, aber in Spanien gibt es 8.108 Gemeinden, in Südafrika nur 284. Neben Südafrika haben nur Australien und Nigeria weniger als tausend Gemeinden. Angesichts der großen Anzahl kleiner Gemeinden, die oft finanziell nicht lebensfähig sind, findet man auf den meisten nationalen Agenden Pläne zu Zusammenlegungen. Diese sind jedoch nur gelegentlich von Erfolg gekrönt. Klein kann politisch gesehen jedoch auch schön sein: In Österreich wird der Wert kleiner Gemeinden nun politisch geschützt

und es besteht zudem auch die Aussicht auf einen verfassungsmäßigen Schutz. Oft lassen sich aufgrund der großen Anzahl von Gemeinden die großen Unterschiede, die zwischen ihnen bestehen – große urbane Gemeinden mit mehreren Millionen Einwohnern neben kleinen ländlichen Einrichtungen mit kaum tausend Seelen –, kaum erkennen. Die Größe einer Gemeinde spielt oft eine wichtige Rolle: Die großen, normalerweise finanziell eigenständigen urbanen Gemeinden klopfen – wie beispielsweise in Kanada – an die Tür der Bundesregierung, um sich Gehör zu verschaffen, während die kleinen Gemeinden in der Schweiz dazu ermutigt werden zusammenzuarbeiten, um ihr finanzielles Überleben sicherzustellen.

Die gängigste Form lokaler Gebietskörperschaften sind Mehrzweckgemeinden, die eine Vielfalt von Aufgaben wahrnehmen und eine Reihe von Dienstleistungen anbieten. Neben ihnen operieren – insbesondere in den USA – Einzweckkörperschaften wie Schulbezirke oder Wasser- und Transportbehörden.

Die meisten der im Booklet beschriebenen Länder kennen mehrstufige Gemeindesysteme: Mehrere Gemeinden fallen unter die Zuständigkeit eines Bezirks oder *County*, das allgemeine Koordinationsaufgaben wahrnimmt und Massendienstleistungen bereitstellt. Das Beispiel Südafrika macht es jedoch offensichtlich, dass die Verwaltung gemeinsamer Zuständigkeiten auch problematisch sein kann.

Eine weitere Form lokaler Gebietskörperschaften, die insbesondere, aber nicht ausschließlich, in den USA weit verbreitet ist, sind die so genannten geschlossenen Wohnsiedlungen – von Mauern und Zäunen eingeschlossene Wohngebiete, die zum Teil die gleichen Dienstleistungen (Straßenreinigung, Sicherheit, Müllabfuhr und Parks) wie die Gemeinden oder *Counties* bereitstellen. Diese privaten, örtlich begrenzten Körperschaften stellen die Stabilität und Effizienz lokaler Gebietskörperschaften vor Probleme.

In den meisten Ländern, in denen die Lokalbehörden direkt unter die Zuständigkeit der Regierungen der Gliedstaaten fallen, zeichnen sich auch die Regierungssysteme der lokalen Gebietskörperschaften von Staat zu Staat durch viele Unterschiede aus. In älteren Bundesstaaten sind die lokalen Behörden Schöpfungen der Staatsgesetze und der Grad ihrer Autonomie wird durch die entsprechenden Gesetze definiert. Jedoch finden Grundbestimmungen zu den lokalen Gebietskörperschaften – ihr Status und ihre Rolle – zunehmend auch Aufnahme in die jeweiligen Bundesverfassungen.

Konstitutionelle Anerkennung

Mit Ausnahme von Österreich und später Mexiko fanden die lokalen Gebietskörperschaften in den ersten Bundesverfassungen (USA, Schweiz, Kanada, Australien) keine Erwähnung oder höchstens als eine der

Kompetenzen der Regierungen der Gliedstaaten. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg fand die lokale Selbstverwaltung Eingang in die Bundesverfassungen, oft als ein wichtiger Aspekt der Rückkehr zur demokratischen Herrschaft. Die erste war die deutsche Verfassung aus dem Jahre 1949. Die spanische Verfassung von 1978 richtete ihr Augenmerk zwar auf die Schaffung der Autonomen Gemeinschaften, lokale Autonomie fand jedoch auch Erwähnung. Brasiliens Rückkehr zu ziviler Herrschaft war geprägt durch den umfassenden Schutz, der der lokalen Selbstverwaltung in der Verfassung von 1988 eingeräumt wurde. Während die Verankerung der lokalen Gebietskörperschaften in der indischen Verfassung von 1992 durch Entwicklungsbelange ausgelöst wurde, war der umfassende Schutz der lokalen Selbstverwaltung in der südafrikanischen Verfassung von 1996 das Ergebnis von sowohl demokratischen als auch Entwicklungszielen. Ähnliche Gedanken führten zur Verankerung der lokalen Gebietskörperschaften als eine Regierungsebene in der nigerianischen Verfassung von 1999. Im Gegensatz dazu widerspiegelte die Anerkennung der lokalen Gebietskörperschaften in der Schweizer Verfassung von 1999 einzig örtliche Gebräuche.

Die fehlende Anerkennung in der Bundesverfassung wurde oft durch eine Verankerung der lokalen Selbstverwaltung in den Verfassungen der Gliedstaaten ausgeglichen und reicht von bloßer Anerkennung in Australien bis zu einem umfassenden Schutz der Selbstverwaltung (*Home Rule*) in den USA.

Aber trotz der umfassenden verfassungsmäßigen Anerkennung der lokalen Gebietskörperschaften – wie beispielsweise in der indischen Verfassung – spielen die Staaten gegenüber den lokalen Gebietskörperschaften weiterhin eine dominierende Rolle. Nur in Brasilien und Südafrika wurden die Steuerungs- und Aufsichtsaufgaben der Regierungen auf Staatsebene wirksam eingeschränkt.

Rolle und Aufgaben

In den meisten Ländern werden den lokalen Gebietskörperschaften trotz der Unterschiede hinsichtlich der Größe der Gemeinden einheitliche Befugnisse und Aufgaben zugewiesen. Für Großstädte werden jedoch zunehmend Sonderregelungen erlassen, die ihnen mehr Autonomie gewähren. Theoretisch basiert die Zuweisung von Zuständigkeiten auf dem Prinzip der Subsidiarität. In der Praxis gehören zu den Basisdienstleistungen der Gemeinden die Wasserversorgung, die Abwasser- und Abfallentsorgung, die Straßen, die öffentlichen Räume, die Sicherheit und in einigen Länder auch die Schulen.

Neben ihren eigenen autonomen Aufgaben werden den lokalen Behörden zusätzliche von den Bundes- und Staatsbehörden übertragene Aufgaben aufgebürdet. In Deutschland haben die Gemeinden einen ausgeprägt hybriden Charakter: Sie dienen einerseits als Selbstverwalt-

ungseinheiten, sind aber auch die unterste Ebene der Landesverwaltung. In den meisten in diesem Booklet besprochenen Ländern hört man Klagen darüber, dass immer mehr Zuständigkeiten auf die lokalen Gebietskörperschaften abgewälzt werden, ohne jedoch entsprechende Finanzmittel bereitzustellen. Die Tatsache, dass die Autonomen Gemeinschaften aufwendige Dienstleistungen auf lokale Körperschaften übertragen, aber nur in bescheidenem Maße zu deren allgemeinen Ausgaben beitragen, hat in Spanien zu Konflikten geführt. In Deutschland hat dieses Problem sogar zu einer Verfassungsänderung geführt: Es ist den Ländern jetzt nur noch erlaubt, Verwaltungsaufgaben an die lokalen Gebietskörperschaften zu übertragen, wenn diese für die Wahrnehmung der Aufgaben auch entsprechende finanzielle Vergütungen erhalten.

Gemeindefinanzen

Die finanzielle Situation der lokalen Gebietskörperschaften reicht von völliger Abhängigkeit von Transferzahlungen des Staats beziehungsweise Bundes bis zu wirtschaftlicher Unabhängigkeit. In Australien, Kanada und Südafrika beispielsweise bringen die lokalen Gebietskörperschaften über 80 Prozent ihres Einkommens aus eigenen Quellen auf, während die ländlichen lokalen Gebietskörperschaften in Indien völlig von der Union und staatlichen Transferleistungen abhängig sind, wobei die meisten davon an Regierungsprogramme und Richtlinien gebunden sind. Transferleistungen kommen oft direkt von der Bundesregierung, was dieser in Brasilien beispielsweise erlaubt, im Bereich der urbanen Entwicklung die Initiative zu ergreifen. In Nigeria und anderen Ländern dagegen wird der Einspruch geäußert, dass es die im Konzept einer dreistufigen Regierung implizite Selbstverwaltung untergräbt, wenn der größte Teil des Einkommens aus Transferzahlungen des Bundes stammt und eigenes Einkommen fehlt. Auch in den Ländern mit allgemeiner wirtschaftlicher Unabhängigkeit kann eine ungleiche Finanzausstattung der Gemeinden festgestellt werden: Während die meisten ländlichen Gemeinden von Transferleistungen abhängig sind, können sich die urbanen Zentren auf ihr eigenes Einkommen stützen.

Die Hauptquellen eigenen Einkommens sind Grundsteuern, Gewerbesteuern (in Deutschland) und Dienstleistungsgebühren. Allgemein wird beklagt, dass die Gemeinden zu sehr von der Grundsteuer abhängig sind, die es ihnen nicht erlaubt, dem stetig zunehmenden Bedarf an Dienstleistungen und Infrastruktur nachzukommen. In den USA hat die Abhängigkeit von der Grundsteuer abgenommen, es wird mehr Nachdruck auf Einzelhandels- und Einkommenssteuern gelegt. Auch die Nutzungsgebühren gehören in diesem Land zu den am schnellsten zunehmenden und wichtigsten Einkommensquellen.

Aufsicht

Der Umfang der Aufsichtsbefugnisse der übergeordneten Regierungsebenen ist ein Maß für den Grad der Selbstverwaltung der lokalen Gebietskörperschaften. In den meisten Ländern dieses Booklets haben die Staaten Aufsichts- und Interventionsbefugnisse. Im letzteren Fall gibt es eine Vielfalt von möglichen Maßnahmen, von bloßer gerichtlicher Kontrolle bis zur Auflösung demokratisch gewählter Räte. Die Verschärfung der finanziellen Beaufsichtigung in Südafrika deutet auf eine Abnahme der Autonomie der lokalen Gebietskörperschaften. In Spanien hingegen sieht das System lokaler Gebietskörperschaften sehr beschränkte Überwachung durch die Zentral- und Regionalregierungen vor. Es wird mehr auf wirksame zwischenstaatliche Beziehungen vertraut.

Zwischenstaatliche Beziehungen

Während die lokalen Gebietskörperschaften in erster Linie mit der nächst höheren Regierungsebene – den Staaten – interagieren, gibt es zunehmend auch direkte Beziehungen zur Bundesregierung, nicht nur in Form von Bundeszuschüssen, die die Staaten überspringen, sondern auch in Form einer Teilnahme an den föderalen Regierungsstrukturen. Obwohl die lokalen Gebietskörperschaften keine verfassungsmäßige Stellung haben in der australischen Föderation, sind die organisierten lokalen Gebietskörperschaften Vollmitglied des *Councils of Australian Governments*, eines zwischenstaatlichen Forums des Bundes. Auf der anderen Seite ist die Bundesregierung in Kanada trotz des Drucks, der von organisierten lokalen Gebietskörperschaften ausgeübt wird, abgeneigt sich in Bereiche einzumischen, die der Zuständigkeit der Provinzen unterliegen. In Deutschland möchten die lokalen Gebietskörperschaften eine Rolle bei der Bundesgesetzgebung spielen und bei der Folgenabschätzung der Bundesgesetze mitreden können. Südafrika ist das Land, in dem formelle zwischenstaatliche Beziehungsstrukturen die Rolle der lokalen Gebietskörperschaften als Schlüsselpartner in der nationalen Regierungstätigkeit gefestigt haben. Sie verfügen gar über das Recht sich im *National Council of Provinces*, der zweiten Kammer des Parlaments, zu äußern.

Es gibt auch ausgedehnte zwischenstaatliche Beziehungen auf horizontaler Ebene. Wie aus den Beispielen USA und Schweiz ersichtlich wird, widersetzen sich zwar viele Gemeinden einem Zusammenschluss, arbeiten aber oft im Rahmen freiwilliger vertraglicher Abmachungen zusammen.

Politische Kultur

Angesichts der Beschaffenheit und des Aufbaus lokaler Gebietskörperschaften – sie reichen von kleinen ländlichen Gemeinden bis zu Megastädten – sind von Land zu Land, und manchmal auch innerhalb eines Landes, beträchtliche Unterschiede hinsichtlich der politischen Kultur festzustellen. Gemeindepolitik erfolgt im Allgemeinen überparteilich,

was beispielsweise in Kanada dazu führt, dass die Parteikanäle nicht zur Kommunikation mit anderen Regierungsebenen genutzt werden können. Findet jedoch Parteipolitik statt – wie zum Beispiel in Deutschland –, so tut sie dies in einem geringeren Ausmaß als auf staatlicher oder Bundesebene. Am anderen Ende der Skala liegen Österreich und Südafrika, wo die Gemeindeverwaltungen vollständig entlang der Parteilinien strukturiert sind. Einzigartig ist die Anwendung von Quoten zur Erhöhung der Repräsentation der Frauen und der sozial schwächer gestellten Gruppen in Indien. Ein Drittel der Räte und Bürgermeister müssen dort Frauen sein. Auch bei der Beteiligung der Bürger an den lokalen Wahlen lassen sich beträchtliche Unterschiede feststellen: Von höheren Wahlbeteiligungen im Vergleich zu den Staats- und Bundeswahlen in Indien bis zu niedrigeren Wahlbeteiligungen, was der üblichen Tendenz entspricht.

Metropolregionen

In den meisten in diesem Booklet besprochenen Ländern gibt es massive Ansammlungen von Menschen in Stadtgebieten. In Entwicklungsländern wie Brasilien, Mexiko, Nigeria und Südafrika sind in diesen Regionen die innerstädtischen Unterschiede am größten: sowohl Armut als auch wirtschaftlicher Wohlstand sind dort zu finden. Sogar in Kanada machen sich die Städte Sorgen um die hohe Armutskonzentration und die gesellschaftliche Ausgrenzung der Einwanderer sowie der in der Stadt wohnhaften Ureinwohner. Die politische Verwaltung und Steuerung der Metropolregionen ist deshalb von erheblicher Bedeutung. In den behandelten Ländern kann man fünf unterschiedliche Verwaltungs- und Steuerungsmodelle beobachten.

In Australien, wo die Großstädte in zahlreiche kleine Gemeinden unterteilt sind, werden die Metropolregionen von den Regierungen der Staaten verwaltet. Im zweiten Modell werden mehrere lokale Gebietskörperschaften eines Stadtgebietes unter einer formellen, übergreifenden Koordinationsstruktur vereint, ohne dass die einzelnen Glieder aufgegeben würden. Die Zusatzartikel von 1993 zur indischen Verfassung sehen beispielsweise eine solche Verwaltungs- und Steuerungsstruktur vor. In der informellen Version des vorherigen Modells arbeiten mehrere Gemeinden für spezifische Angelegenheiten zusammen. Dieses Modell kommt in Brasilien zur Anwendung, jedoch ohne großen Erfolg. Das kooperative Modell der Schweiz, bei dem die Gemeinden der Innenstadt und die umgebenden Gemeinden verfassungsmäßig anerkannte „Agglomerationen“ bilden, scheint erfolgreicher zu sein. Das vierte Modell besteht aus lokalen Einzweck-Gebietskörperschaftsstrukturen. Bei diesem vorwiegend in den USA verbreiteten Modell sind Spezialbezirke Ad-hoc-Einrichtungen, die sich mit spezifischen Aspekten des Stadtlebens – öffentlicher Transport, Umweltschutz, Abwassersystem und Feuerwehr – befassen. Das am

wenigsten beliebte Modell ist der Zusammenschluss der Stadtgebiete in einheitlichen politischen Mehrzweck-Strukturen. Eine umfassende Integration einer ganzen Region in eine einzige Gemeindestruktur hat es jedoch noch nie gegeben.

Angesichts des Wachstums der Metropolregionen gehört die leistungsfähige politische Verwaltung und Steuerung dieser Gebiete zu den Schlüsselproblemen, denen sich die lokalen Gebietskörperschaften gegenübersehen. In Deutschland wird darüber debattiert, wie Metropolregionen regiert werden sollen: gemeinsam von allen beteiligten Städten oder durch die Bildung einer neuen, separaten Verwaltungsebene mit ihren eigenen direkt gewählten Räten? In Mexiko ist ebenfalls ein erhöhtes Interesse an der Einrichtung neuer Körperschaften zur Koordinierung der Metropolregierung sowie an einer Stärkung der bestehenden Körperschaften zu beobachten.

Schlussfolgerungen

Die zunehmende Anerkennung der lokalen Gebietskörperschaften als vollwertige Regierungspartner spiegelt eine deutliche Veränderung bei der Konzeptualisierung des Föderalismus wieder. Das bedeutet, dass eine Verschiebung von einem dualen Föderalismus, bei dem die Regierungsaufgaben bloß auf zwei Regierungsebenen (Bund und Gliedstaaten) aufgeteilt werden, zu einer Regierung mehrerer Ebenen, bei der die Regierungsbefugnisse auf drei Regierungsebenen verteilt werden, stattgefunden hat. Dies heißt jedoch auch, dass aufgrund der gegenseitigen Beziehungen zwischen den drei Regierungsebenen ein inhärent komplexeres System föderaler Regierungstätigkeit hervorgerufen wurde und neue Anforderungen an die Theorie und Praxis des Föderalismus gestellt werden.