

Forschungsprojekt

„Lokale Verwaltungsreform im internationalen Vergleich. Einfluss von Verfassungs- und Verwaltungsarrangements auf kommunale Reformprofile“

Beantrag bei der Fritz-Thyssen-Stiftung

Geplante Laufzeit: 2. Quartal 2012 bis 1. Quartal 2014

Gemeinschaftsprojekt von

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann

(Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer)

Prof. Dr. Geert Bouckaert

(Public Management Institut – Katholische Universität Leuven)

Prof. (em.) Dr. Hellmut Wollmann

(Institut für Sozialwissenschaften – Humboldt Universität zu Berlin)

Zusammenfassung

Mit dem beantragten Projekt sollen Verwaltungsreformen auf der lokalen Ebene im internationalen Vergleich untersucht werden. In der bisherigen vergleichenden Forschung zur Public-Sector-Modernisierung und zum New Public Management (vgl. Heady 2001; Pollitt/Bouckaert 2004; Bouckaert et al. 2010; Christensen/Lægreid 2011) bildet die lokale Ebene eine eklatante Leerstelle. Selbst die jüngsten Vergleichsstudien zu Public-Management-Reformen (siehe Pollitt/Bouckaert 2011), OECD-Erhebungen (OECD 1995, OECD 2000; OECD 2010) und Weltbank-Berichte (World Bank 2000, 2007) befassen sich nahezu ausschließlich mit der zentralstaatlichen und nationalen Ebene, so dass der empirische Kenntnisstand über lokale Verwaltungsreformen äußerst begrenzt ist. Dies muss umso mehr verwundern und Anlass zur Kritik geben, als gerade die Kommunen in einigen Ländern Europas besonders heftig von der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise betroffen sind und einen Ort erheblicher Reformaktivität darstellen (siehe Vetter/Kersting 2003; Denters/Rose 2005; Wollmann 2004a, 2008; UCLG 2008; Kuhlmann et al. 2011). Die insgesamt ca. 91.200 Gemeinden und 1.100 kommunalen Selbstverwaltungsinstitutionen der zweiten Ebene (sog. *second-tier local governments*) in der EU-27 umfassen etwa 50% der gesamten öffentlichen Beschäftigung. Ferner kann die wichtige Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung in Europa daran abgelesen werden, dass die kommunalen Aktivitäten einen beachtlichen Teil des gesamteuropäischen Bruttoinlandsprodukts (Ø 16%) und der öffentlichen Ausgaben (Ø 34%) ausmachen. Aus politisch-demokratischer Sicht erfüllt die kommunale Selbstverwaltung innerhalb des gesamtstaatlichen und supra-nationalen Gefüges wichtige Stabilisierungs- und Legitimitätsfunktionen, da sie den Bürgern unmittelbare demokratische Mitwirkungsmöglichkeiten eröffnet und die räumliche Nähe politischer Problembearbeitung sicherstellt (Bogumil 2001: 17). Eurobarometer-Umfragen zeigen (vgl. Special Eurobarometer-307 2009: 9), dass das Vertrauen der Bürger in die kommunalen und regionalen öffentlichen Institutionen deutlich höher ist als das Vertrauen in die nationalen Parlamente und Regierungen. Die Kommunen in Europa tragen also ganz entscheidend zum Funktionieren und zur Akzeptanz demokratischer Verfassungsstaaten insgesamt bei. Dennoch ist die vergleichende Forschung auf diesem Gebiet der Politik- und Verwaltungswissenschaft bislang ausgesprochen lückenhaft, was als dringend korrekturbedürftig angesehen werden muss.

Hier setzt das geplante Forschungsprojekt an. Es untersucht kommunale Verwaltungsreformen in fünf europäischen Ländern. Die zentrale These lautet, dass die kommunalen Verwaltungsreformprofile (als abhängige Untersuchungsvariable) entscheidend durch die nationalen/lokalen Verfassungs- und Verwaltungsarrangements (als unabhängige Untersuchungsvariablen) beeinflusst werden. Als Untersuchungsländer wurden Frankreich, Großbritannien, Deutschland, Schweden und Polen ausgewählt, da diese wesentliche Typen von Verfassungs- und Verwaltungssystemen repräsentieren (vgl. Ljiphart 1999; Pollitt/Bouckaert 2011; Kuhlmann/Wollmann 2011a: 11 ff.; ferner König 2002, 2006; Kickert 2011) und sich somit hinsichtlich der interessierenden unabhängigen Variablen hinreichend unterscheiden. Unter „Reformprofilen“ (abhängige Variable) werden die organisatorischen, personellen und instrumentellen Veränderungen verstanden, die in der Kommunalverwaltung im Zuge von New Public Management (NPM) und neueren (Post-NPM)-Reformmaßnahmen festzustellen sind. „Verfassungs- und Verwaltungsarrangements“ (unabhängige Variablen) umfassen im Rahmen des Projekts den verfassungsmäßig festgelegten vertikalen Staats- und Verwaltungsaufbau (Föderalismus, Unitarismus, zentralisierte/dezentralisierte Verwaltung), die inneren und äußeren Kommunalverfassungen sowie die historisch gewachsene Verwaltungskultur (Public Interest vs. Rechtsstaatskultur) in den Untersuchungsländern. Das Projekt soll untersuchen, welche Unterschiede in den lokalen Reformprofilen zwischen sowie innerhalb der Untersuchungsländer bestehen und wie diese erklärt werden können. Anhand der typischen

Merkmale der Reformprofile sollen Reform-Cluster identifiziert werden, wobei zu prüfen ist, inwieweit die für die nationale Ebene entwickelten Typologien („*maintaining*“, „*modernizing*“, „*marketizing*“/„*minimizing*“; vgl. Pollitt/Bouckaert 2011) auch für die lokale Ebene tragfähig sind oder ob die Eigenheiten der Lokalverwaltung alternative Klassifizierungen verlangen. Hierbei ist zu prüfen, in welchem Maße Reformvarianz nicht nur zwischen Ländern, sondern auch zwischen den Kommunen innerhalb eines Landes festzustellen ist und wie diese zu erklären ist.

Ziel ist es, die theoretischen Annahmen der vergleichenden Politik- und Verwaltungswissenschaft über den Zusammenhang von Verfassungs-/Verwaltungsarrangements und Verwaltungsreformfähigkeit zu prüfen und verallgemeinerbare Aussagen zu den Bestimmungsfaktoren lokaler Reformaktivität zu entwickeln. Die Ergebnisse können genutzt werden, um Impulse für die Praxis in Richtung einer stärker wissenschaftsbasierten Verwaltungspolitik bei zukünftigen Reformen zu geben. Als wesentliche „Produkte“ des Forschungsvorhabens sind unter anderem der Aufbau einer internationalen Datenbank über „*Local Public Sector Reforms*“ am FÖV in Speyer und die Publikation eines englischsprachigen Bandes mit dem (Arbeits-)Titel „*Local Public Sector Reforms from an International Comparative Perspective*“ beabsichtigt, der das „lokale Äquivalent“ zu dem inzwischen in 3. Auflage erschienenen „Klassiker“ von Pollitt/Bouckaert bilden soll¹. Mit der Platzierung des Bandes bei dem renommierten Verlag *Oxford University Press* sollen die Projektergebnisse international sichtbar gemacht werden und so einen deutlichen Akzent in der internationalen Fachdiskussion setzen.

¹ Der Band „*Public Management Reform: A Comparative Analysis*“ von *Christopher Pollitt* und *Geert Bouckaert* stellt die bislang umfassendste vergleichende Studie und Evaluation zu Public Sector-Reformen dar. Die Studie erschien erstmals im Jahre 2000 und liegt nunmehr in 3. erweiterter und überarbeiteter Auflage vor (vgl. Pollitt/Bouckaert 2011). Allerdings beschränkt sie sich auf die *nationale/zentralstaatliche* Ebene.