

# Siegeszug der Territorialität? Dezentralisierungsprofile und -wirkungen in Westeuropa

PD Dr. Sabine Kuhlmann, Speyer

## I. Einführung

Eine leistungs- und lebensfähige wie auch politisch verantwortliche kommunale Selbstverwaltung gilt als entscheidende Voraussetzung für das Funktionieren demokratischer Ordnung und stellt einen Schlüsselfaktor für die Handlungsfähigkeit nationaler wie supranationaler Politiksysteme insgesamt dar. Im Zusammenhang mit den Integrations- und Konzentrationsprozessen, die sich aus der Europäisierung und Globalisierung ergeben, wird den subnationalen Politikinstitutionen eine wichtige Stabilisierungs- und Ausgleichsfunktion zugeschrieben, die darauf gerichtet ist, in einem „Mikrostaat“ lokale Beteiligungs- und Mitwirkungschancen zu eröffnen und eine örtliche Nähe politischer Problembearbeitung und Entscheidungsfindung herzustellen<sup>1</sup>. Europaweit ist ein dezentralisierender Trend nationaler Politik- und Verwaltungssysteme erkennbar<sup>2</sup>, der einen Bedeutungs- und Funktionszuwachs der dezentral-lokalen Ebene im europäischen Politik- und Verwaltungskontext markiert.

Vor diesem Hintergrund sollen im vorliegenden Beitrag die Dezentralisierungspolitiken in drei ausgewählten europäischen Ländern, Frankreich, Großbritannien (England<sup>3</sup>) und Deutschland, vergleichend analysiert werden. Dabei interessiert Dezentralisierung hier vor allem in ihrer funktionalen Dimension, d.h. als Politik der Umverteilung von Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen zwischen den Ebenen des politisch-administrativen Systems oder – anders ausgedrückt – als Kompetenzverschiebung im intergouvernementalen Zusammenhang. Der Analysefokus liegt auf dem Verhältnis zwischen Staat und kommunaler Selbstverwaltung. In den

1 *Bogumil, J.*, 2001: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Baden-Baden, S. 17.

2 Vgl.: *Stoker, G.*, 1991: Introduction: Trends in Western European Local Government. In: *Batley, R./Stoker, G.* (Hrsg.): *Local Government in Europe: trends and developments*. Basingstoke, S. 7; *Hoffmann-Martinot, V.*, 2006: Reform and Modernization of Urban Government in France. In: *Hoffmann-Martinot, V./Wollmann, H.* (Hrsg.): *State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence*. Wiesbaden, S. 231; *Wollmann, H.*, 2008: Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich. Wiesbaden, S. 53, 253.

3 Der Beitrag konzentriert sich vor allem auf den „englischen Fall“, so dass die folgenden Ausführungen nicht unmittelbar für Schottland, Nordirland und Wales gelten, deren Kommunalsysteme teilweise erheblich von England abweichen. Soweit nicht explizit von „Großbritannien“ gesprochen wird, ist im Ländervergleich also England gemeint.

beiden unitarischen Ländern ist die Aufgabenschichtung im Verhältnis von Zentralstaat und kommunaler Ebene und damit Dezentralisierung als nationale Policy angesprochen, während es im deutschen Fall um die institutionellen Beziehungen von landesstaatlicher und kommunaler Ebene und damit um Dezentralisierung als subnationale (Länder-) Policy geht. In allen drei Länderbeispielen wird von der zweistufigen kommunalen Selbstverwaltung ausgegangen, die als überlokale Ebene die Kreise/*counties/départements* und als lokale Ebene die Gemeinden/*districts/communes* umfasst.

Die Zielstellung des Beitrags ist eine doppelte. Zum einen sollen die institutionellen und funktionalen Veränderungen, die im Zuge der Dezentralisierung in den drei Ländern eingetreten sind, erfasst und verglichen werden. Zum anderen ist beabsichtigt, auf der Basis von Zwischenbefunden aus einem laufenden Forschungsprojekt<sup>4</sup> Aussagen über die Wirkungen und „Performanzeffekte“ der Institutionenreformen zu treffen. Für die Auswahl der Länder Deutschland, Frankreich und Großbritannien spricht dabei die Tatsache, dass die drei Kommunalsysteme typische Varianten lokal-dezentraler Institutionengestaltung in Europa repräsentieren. Im folgenden Abschnitt werden zunächst kurz die Ausgangsbedingungen der Reformen und die Grundmodelle subnationaler Verwaltungsorganisation vorgestellt (Abschnitt II). Sodann sollen die Dezentralisierungsprofile in separaten Länderanalysen (*country-by-country*) herausgearbeitet werden (Abschnitt III). Danach erfolgt die vergleichende Gegenüberstellung von Reformprofilen und -wirkungen (*cross-countries*; Abschnitt IV). Den Abschluss bildet ein Ausblick (Abschnitt V).

## *II. Idealtypische Verwaltungsmodelle und traditionelle Kommunalsysteme in Europa*

Um Ausmaß und Reichweite von Reformen bestimmen zu können, ist es zunächst nötig, sich die Ausgangsbedingungen (*starting conditions*) in Erinnerung zu rufen. Anknüpfend an den historischen Institutionalismus kann davon ausgegangen werden, dass Reformprofile und -wirkungen maßgeblich durch frühere institutionelle Weichenstellungen (*critical junctures*) und historisch gewachsene institutionelle

4 Das Projekt untersucht die Wirkungen der Dezentralisierung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien im Vergleich (Laufzeit 2007-2009). Es wird von der Deutschen Forschungsgemeinschaft finanziert, von der Verf. in Kooperation mit Jörg Bogumil (Ruhr-Universität Bochum) geleitet und von Stephan Grohs, Falk Ebinger (Ruhr-Universität Bochum) und Renate Reiter (Universität Potsdam) durchgeführt (siehe <http://www.sowi.hu-berlin.de/lehrbereiche/verwaltungswissenschaften/forschung/aktuelle-projekte/dfg-projekt>). Außerdem wird im vorliegenden Beitrag auf die Ergebnisse des Habilitationsprojekts der Verf., in welchem Politik- und Verwaltungsreformen im deutsch-französischen Vergleich untersucht wurden, zurückgegriffen (siehe *Kuhlmann, S., 2008: Reforming local public services: trends and effects in Germany and France. In: Public Management Review, vol. 10, issue 5, S. 573-596; Kuhlmann, S., 2009a: Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich. Habilitationsschrift an der Universität Potsdam. Baden-Baden.*).

Kontexte geprägt und vorstrukturiert werden, was auch als institutionelle Pfadabhängigkeit bezeichnet worden ist<sup>5</sup>. Für die hier verfolgten Analysezwecke bietet es sich an, auf die in der vergleichenden Verwaltungswissenschaft gebräuchliche idealtypisierende Unterscheidung von Gebietsorganisationsmodell (*multi purpose model*) auf der einen und Aufgabenorganisationsmodell (*single purpose model*) auf der anderen Seite zurückzugreifen<sup>6</sup>. Diese Typologie ermöglicht eine Einordnung von Verwaltungsmodellen hinsichtlich der jeweils vorherrschenden vertikalen Funktionsteilung zwischen Kommunen und Zentralstaat, welche wiederum Auswirkungen auf das Handlungs- und Leistungsprofil (Performanz) der Verwaltung vermuten lässt (siehe unten Tabelle 1). Das *multi purpose model*<sup>7</sup> 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* dagegen zielt auf eine vertikale, funktionsbezogene Verwaltungsorganisation, in welcher für abgrenzbare Fachaufgaben jeweils ein spartenhaft ausgerichteter Behördenapparat von der (zentral)staatlichen bis auf die lokale Ebene existiert und die politische Verantwortlichkeit außerhalb der betreffenden Instanz liegt. In Anlehnung an diese Grundmodelle der Verwaltungsorganisation können Lokalsysteme je nachdem, ob bei der lokalen Aufgabenerbringung eher dekonzentrierte („monofunktionale“) Staatsbehörden die Oberhand haben oder ob die „multifunktionale“ kommunale Selbstverwaltung dominiert, als entweder einem „monofunktionalen“ oder eher einem „multifunktionalen“ Kommunaltypus nahestehend klassifiziert werden. Auch die institutionellen Effekte von Funktional- und Dezentralisierungsreformen lassen sich anhand dieser idealtypischen Grundmodelle funktionaler Verwaltungsorganisation abbilden, so dass jeweils gefragt werden kann, inwieweit eine Reformmaßnahme zur Annäherung an das *single purpose* oder *multi purpose model* geführt hat.

5 Steinmo, S./Thelen, K./Longstreth, F. (Hrsg.), 1992: Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge.

6 Siehe Wagoner, F., 1979: Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 37, S. 215-260; Benz, A., 2002: Die territoriale Dimension von Verwaltung. In: König, K. (Hrsg.): Verwaltung am Beginn des 21. Jahrhunderts. Baden-Baden, S. 207-228; Wollmann, 2008 (FN 2); Kuhlmann, 2009a (FN 4), Bogumil, J./Jann, W., 2009: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2. Aufl. Wiesbaden.

7 Die hier verwendete Terminologie von *single purpose model* und *multi purpose model* orientiert sich an Wollmann 2006, 2008.

Tabelle 1: Idealtypische Modelle der Verwaltungsorganisation

<b>Gebietsorganisationsmodell (<i>multi purpose model</i>)</b>	<b>Aufgabenorganisationsmodell (<i>single purpose model</i>)</b>
Eine territoriale Verwaltungseinheit für alle lokalen Aufgaben; Aufgabenbündelung; Einheit der Verwaltung; Universalität des Wirkungskreises; horizontale Integration	Spartenhafte Organisation für Fachaufgaben; Aufgabendifferenzierung; Sektoralisierung der Verwaltung; begrenzter lokaler Wirkungskreis; vertikale Integration
Deutschland, Großbritannien	Frankreich

Eigene Darstellung (in Anlehnung an Bogumil/Jann 2009 (FN 6): 87)

Neben dieser idealtypisierenden Zuordnung lassen sich die drei Länder hinsichtlich markanter Merkmale ihrer Kommunalsysteme klassifizieren. Das deutsche Verwaltungssystem ist traditionell dadurch gekennzeichnet, dass es über eine politisch wie auch funktional „starke“ kommunale Selbstverwaltung mit Verfassungsstatus und weiten Handlungsspielräumen verfügt, der auf der Basis einer Allzuständigkeitsvermutung alle lokal anfallenden Aufgaben zugeordnet werden (Universalität des Wirkungskreises). Deutschland wird daher in der vergleichenden Kommunalforschung – gemeinsam mit den skandinavischen Ländern, aber auch Österreich, der Schweiz und den Niederlanden – der „North Middle European Group“ zugeordnet<sup>8</sup>. In Großbritannien besaßen die Kommunen zwar einerseits innerhalb von *dual polity*<sup>9</sup>, wonach sich die zentralstaatliche Politikebene im Wesentlichen mit der Gesetzgebung beschäftigte, während den Kommunen die Erledigung der gesamten öffentlichen Aufgaben übertragen und überlassen wurde, bis in die 1980er-Jahre hinein weite Handlungsspielräume, weshalb Großbritannien in seinem traditionellen Verwaltungsprofil typologisch dem *multi purpose model* zuzuordnen ist. Zudem ließ das Parlament die Ausbildung eines eigenen Verwaltungsapparates der Regierung auf der mittleren und unteren Ebene nicht zu<sup>10</sup>. Andererseits haben die Kommunen keine Verfassungsgarantie und ihnen fallen nach der traditionellen *ultra-vires*-Regel<sup>11</sup> nur diejenigen Aufgaben zu, die ihnen ausdrücklich durch Parlamentsgesetz übertragen wurden (und die ihnen auch jederzeit durch einfaches Gesetz wieder entzogen werden können). Zudem sind die britischen Kommunen, obgleich von lokaler „Selbstregierung“ (*local government*) und nicht „nur“ von Selbstverwaltung die Rede ist, politisch relativ schwach. Denn sie kennen etwa keinen Bürgermeister im

8 Vgl.: Hesse, J. J./Sharpe, L. J., 1991: Local Government in international perspective: some comparative observations. In: Hesse, J. J. (Hrsg.): Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Baden-Baden, S. 603-621.

9 Bulpitt, J., 1983: Territory and Power in the United Kingdom: An interpretation. Manchester.

10 Sharpe, L. J., 1993: The United Kingdom: The Disjointed Meso. In: Sharpe, L. J. (Hrsg.): The Rise of Meso Government in Europe. London etc., S. 246-295.

11 Diese besagt, dass die Kommunen nur diejenigen Aufgaben wahrnehmen dürfen, die ihnen ausdrücklich durch Parlamentsgesetz übertragen wurden, wohingegen alle anderen Aufgaben für sie „ultra vires“ sind. Hierin ist das Gegenmodell zur kontinentaleuropäischen „Allzuständigkeitsvermutung“ zugunsten der kommunalen Vertretungskörperschaften zu erblicken.

deutschen oder französischen Sinne, haben wenig *community identity* ausgeprägt und auf staatliches Regieren kaum politisch Einfluss, so dass das britische Kommunalsystem – zusammen mit jenem in Irland, Kanada, Australien, den USA und Neuseeland – der „Anglo Group“ zugeordnet wird. Frankreich wurde mit seinen zwar einerseits politisch starken Kommunen – vor allem den über *cumul de mandats* auf den nationalen Politikprozess Einfluss nehmenden mächtigen Bürgermeister\*innen –, aber andererseits (bis in die 1980er-Jahre) funktional schwächtigen Selbstverwaltungseinheiten begriffsbildend für die „Franco Group“, der außerdem noch Italien, Belgien, Spanien, Portugal und Griechenland angehören. Kennzeichnend ist die starke Präsenz dezentrierter monofunktionaler Staatsverwaltung im Territorium (*services déconcentrés*), womit Frankreich ein Paradebeispiel für das *single purpose model* bietet.

Die britische Verwaltungstradition ist durch eine getrennte Wahrnehmung und Institutionalisierung von staatlichen und kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben gekennzeichnet, der eine monistische oder uniforme Aufgabenkonzeption zugrunde liegt und die auf kommunaler Ebene keine Differenzierung zwischen übertragenen staatlichen und eigenen Selbstverwaltungsaufgaben kennt<sup>12</sup>. Dieser Verwaltungstypus wird als Trennmodell (*separational system*<sup>13</sup>) bezeichnet und ist unter anderem auch charakteristisch für die schwedische Verwaltungstradition. Dagegen lassen sich die beiden kontinentaleuropäischen Länder als „Mischsysteme“ (*fused systems*) oder auch „*administrative integrated models*“<sup>14</sup> charakterisieren. Sie sind dadurch bestimmt, dass Staats- und kommunale Selbstverwaltungsaufgaben nicht getrennt erledigt, sondern administrativ integriert („vermischt“) werden, wobei ein dualistisches Aufgabenverständnis zugrunde liegt, in welchem (übertragene) Staatsaufgaben von (eigenen oder übertragenen) kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben unterschieden werden (sog. „Janusköpfigkeit“). Dabei lässt sich das für Frankreich typische „staatsadministrative Integrationsmodell“, in welchem die Staatsverwaltung zusätzlich zu ihren eigenen staatlichen Aufgaben die Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen erledigt, vom „kommunaladministrativen Integrationsmodell“ unterscheiden, in welchem die Kommunen eine Doppelfunktion als Durchführungsinstanz für eigene Selbstverwaltungsaufgaben und übertragene staatliche Aufgaben wahrnehmen und welches sich in der deutschen und österreichischen Kommunaltradition wiederfindet.

12 Wollmann, 2008 (FN 2), S. 259 ff.

13 Bulpitt, 1983 (FN 9).

14 Baldersheim, H./Illner, M./Offerdal, A./Rose, L./Swianiewicz, P. (Hrsg.), 1996: Local Democracy and the Processes of Transformation in East-Central-Europe. Boulder.

Tabelle 2: Kommunalmodelle im Ländervergleich (traditionelle Profile)

Frankreich	UK	Deutschland
Funktional schwache Kommunen; Verfassungsgarantie; Starke sektorale Staatsverwaltung/Präfekt single purpose model/ Funktionalorganisation	„ultra vires“-Prinzip; dennoch: funktional starke Kommunen; hohe Autonomie; dual polity multi purpose model/ Gebietsorganisation	Funktional starke Kommunen; Verfassungsgarantie; dennoch: begrenzte Autonomie multi purpose model/ Gebietsorganisation
Integration staatl. und kommunaler Aufgaben; staatsadministratives Mischsystem	Trennung staatl. und kommunaler Aufgaben; Trennsystem	Integration staatl. und kommunaler Aufgaben; kommunaladministratives Mischsystem
Territorialer Flickenteppich (Südeurop. Modell)	„Oversized“; Regionaldimension (Nordeurop. Modell)	Variable Gebietsstrukturen (Nord-/ Südeurop. Modell) Verwaltungsföderale Varianz
Politisch stark (Munizipal-Cäsarismus); Kolonialisierung“ des Staates durch lokale Notabeln	Politisch schwach (wenig „leadership“/ community identity)	Politisch stark (parlamentarisch/ präsidentiell)

Eigene Darstellung

### III. Reformschritte und -ergebnisse

Um für die drei Untersuchungsländer das Reformprofil näher zu bestimmen, ist es zunächst angezeigt, drei Typen von Dezentralisierungspolitik zu unterscheiden<sup>15</sup>. Mit der „politischen Dezentralisierung“ ist die Aufgabenübertragung von der Staatsverwaltung, in der Regel von nachgeordneten (dezentrierten) staatlichen (Sonder-) Behörden der unteren Vollzugsebene oder aus einer mittleren Instanz (z.B. Regierungspräsidien), auf die kommunale Selbstverwaltung angesprochen. Von „politischer“ Dezentralisierung ist deshalb die Rede, weil neben der Verwaltungszuständigkeit auch politische Entscheidungsrechte, insbesondere ein Beschluss- und Kontrollrecht des Rates, im Hinblick auf die jeweilige Aufgabe eingeräumt werden und eine direkte Intervention der Staatsverwaltung in Form der Fachaufsicht ausgeschlossen ist. Diese Form der Dezentralisierung ist auch als „echte“ oder „volle“ Kommunalisierung bezeichnet worden<sup>16</sup>. Dagegen werden bei der „administrativen Dezentralisierung“, für die sich auch der Begriff der „kupierten“ oder „unechten

15 Siehe auch *Benz*, 2002 (FN 6), S. 209 ff.; *Wollmann*, 2008 (FN 2), S. 258 ff.; *Kuhlmann*, 2009a (FN 4), S. 81 f.

16 *Wollmann, H.*, 1997: „Echte Kommunalisierung“ der Verwaltungsaufgaben: Innovatives Leitbild für umfassende Funktionalreform? In: *Landes- und Kommunalverwaltung* 2, S. 106.

Kommunalisierung“ eingepägt hat<sup>17</sup>, den Selbstverwaltungsinstanzen zwar staatliche Aufgaben zum Vollzug übertragen. Ein politisches Mitspracherecht der Kommunalvertretung im Hinblick auf diese Aufgaben bleibt jedoch ausgeschlossen. Von der politischen und administrativen Dezentralisierung ist des Weiteren die administrative Dekonzentration zu unterscheiden, bei der es um einen Transfer von staatlichen Aufgaben, einschließlich budgetärer und teils personeller Ressourcen, von zentralstaatlichen Institutionen (Ministerien, Behörden) auf lokal angesiedelte (dezentrierte) staatliche oder halb-staatliche Verwaltungseinheiten geht. Hier kommt es also zum Ausbau der sektoral organisierten Staatsverwaltung und damit potenziell zur Zurückdrängung der multifunktionalen kommunalen Selbstverwaltung oder aber zu Parallelstrukturen von staatlicher Fachverwaltung und kommunaler Selbstverwaltung. Dabei lassen sich verschiedene „Autonomiegrade“ der dezentrierten Staatsverwaltung (Sonderbehörden, Agencies, Quangos etc.) ausmachen.

#### 1. Frankreich: zwei Wellen der „politischen Dezentralisierung“

Die Dezentralisierungspolitik Frankreichs lässt sich grob in zwei „Wellen“ unterteilen, deren erste in den 1980er Jahren unter der damaligen sozialistischen Regierung mit den sog. *Lois Defferre* eingeleitet wurde. An diese erste Dezentralisierungswelle, die rückblickend als *Acte I* bezeichnet wird<sup>18</sup>, schloss sich zum Beginn des neuen Jahrtausends eine zweite Welle, der sog. *Acte II*, an, die mit der Verfassungsänderung vom März 2003 ausgelöst wurde. In Artikel 1 wurde festgeschrieben, dass die „Organisation der französischen Republik dezentralisiert“ ist<sup>19</sup>, womit die Dezentralisierung erstmals Verfassungsrang erhielt<sup>20</sup>. Zudem ist in der Einführung einer Art von Subsidiaritätsprinzip ein für die „unteilbare Republik“ bislang ungewöhnlicher Vorstoß zu erkennen. Gleiches gilt für die „experimentelle Politik“, die zum neuen Verfassungsprinzip erklärt worden und als ein wichtiger Schritt zur Anerkennung von Unterschiedlichkeit und Variabilität im ansonsten vom Gedanken der Einheitlichkeit und Unteilbarkeit geprägten französischen Verfassungsarrangement anzusehen ist.

Die Gesetzgebung der 1980er Jahre sowie die Verfassungsreform von 2003 und die sich daran anschließenden Dezentralisierungsgesetze markieren nach Jahrhun-

17 Ebd.

18 Balligand, J.-P./Zeller, A., 2006: Pour une volonté politique forte d'aggiornamento. In: Institut de la Décentralisation (Hrsg.): Propositions pour une nouvelle décentralisation. Paris, S. 7-10.

19 « ...son organisation est décentralisée » (Lois constitutionnelle no. 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République).

20 Weitere Gesetze richteten sich auf die Konkretisierung des Dezentralisierungsprogramms, so das Gesetz über das lokale Referendum, das Gesetz über lokales Experimentieren (loi organique du 1er août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales) und das Gesetz über die lokalen Freiheiten und Zuständigkeiten (loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales).

derten von gescheiterten Dezentralisierungsanläufen ohne Zweifel einen Einschnitt in das überkommene napoleonisch-jakobinisch geprägte französische Politik- und Verwaltungssystem<sup>21</sup>. Die lokalen Gebietskörperschaften haben nicht nur zusätzliche Aufgaben und Vollzugszuständigkeiten, sondern auch politische Beschluss- und Kontrollrechte im Hinblick auf diese neuen Kompetenzen erhalten („politische Dezentralisierung“). Betrachtet man die Ebene der Departements, so schlägt zweifelsohne der Bereich der „Sozialen Aktion“, für den die Generalräte nun vollständig – auch finanziell – die Kompetenz haben, am stärksten zu Buche. Die komplette „Departementalisierung“ des RMI (*revenue minimum d'insertion*), eines der Sozialhilfe vergleichbaren Minimaleinkommens für Langzeitarbeitslose, und der damit zusammenhängenden „Wiedereingliederungsmaßnahmen“ (*actions d'insertion*) stellen eine enorme funktionale Aufwertung der Generalräte und einen wichtigen Vorstoß zu einer integrierten lokalen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in der Verantwortung der Departements dar<sup>22</sup>. Zudem haben sich die Städte und Agglomerationen zu leistungsfähigen Handlungseinheiten entwickelt, die auf staatliche „Amtshilfe“ in vielen Bereichen nicht (mehr) angewiesen sind. Aber auch in den „peripheren“ ländlichen Gebietskörperschaften ist durch die fast flächendeckende interkommunale Kooperation, die auch als „interkommunale Revolution“ bezeichnet worden ist<sup>23</sup> inzwischen eine Entwicklung in Gang gekommen, die – bei allen noch verbleibenden Problemen - mehr und mehr auf eine funktional lebens- und handlungsfähige kommunale Selbstverwaltung hinausläuft<sup>24</sup>. Das interkommunale Personal umfasst inzwischen mehr als ein Zehntel des gesamten Lokalpersonals und hat damit – numerisch betrachtet – beispielsweise die Regionen (0,7%) um ein Vielfaches „überholt“ und sich auch den Departementverwaltungen (16%) zumindest angenähert. In dem am 3. März 2009 vorgelegten Bericht *Balladur*, der durch das gleichnamige von Staatspräsident *Sarkozy* im Oktober 2008 einberufene *Comité Balladur* erstellt worden war<sup>25</sup>, wurden weitere Vorschläge zur territorialen Umgestaltung der subnationalen Ebene unterbreitet, wie z.B. die Bildung von einstufigen „Metropolen“ qua

21 *Kuhlmann*, 2009a (FN 4) S. 94 ff.

22 Den Departements wurden mit dem Gesetz vom 13. August 2004 außerdem Aufgaben des Bildungswesens (Übertragung der technischen Bediensteten von *collèges*), der Infrastruktur (20.000 km Nationalstraßen; Personaltransfers aus der *DDE*), des sozialen Wohnungsbaus sowie aus den Bereichen Kultur und Sport übertragen. Außerdem ist als weiteres wichtiges „Dezentralisierungspaket“ im Bereich der „Sozialen Aktion“ die Behindertenfürsorge betroffen. (vgl. im Einzelnen *Fonrojet*, S., 2005: Les nouveaux transferts de compétences aux collectivités territoriales. In: *Regards sur l'actualité*, no. 308 – février, S. 17 ff.).

23 *Borraz*, O./*Le Galès*, P., 2005: France : the intermunicipal revolution. In: *Denters*, B./*Rose*, L. E. (Hrsg.): *Comparing Local Governance. Trends and developments*. Houndsmill, S. 12-28.

24 Die durchschnittliche Einwohnerzahl der interkommunalen Einheiten mit eigener Steuerhoheit (*EPCI*) liegt heute bei 21 000 und damit zwischen den nordrhein-westfälischen (mit durchschnittlich 48 000 EW) und den niedersächsischen Kommunen (mit durchschnittlich 7 800 EW).

25 *Comité Balladur* 2009, *Comité pour la réforme des collectivités locales: Les 20 propositions du Comité* (<http://www.reformedescollectiviteslocales.fr/home/index.php>).

Gesetz, die Bereitstellung finanzieller Anreize für freiwillige Gemeindefusionen (*communes nouvelles*) sowie die Stärkung der regionalen Ebene<sup>26</sup>. Sollten diese Vorschläge sich durchsetzen lassen, könnte die Lebensfähigkeit kommunaler und regionaler Selbstverwaltung in Frankreich weiter zunehmen.

Gleichwohl erweist sich der „exekutive Zentralismus“ institutionell als erstaunlich beharrungskräftig, was schlaglichtartig darin sichtbar wird, dass der Öffentliche Dienst Frankreichs zu mehr als 50% aus Staatsbeamten besteht (darunter allerdings ein großer Anteil von Lehrern). Zudem hat die Dezentralisierung zu einer verstärkten Verwaltungsverflechtung und institutionellen Konkurrenz im subnationalen Raum geführt. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass nicht, wie ursprünglich anvisiert, separate „Kompetenzblöcke“ transferiert wurden, sondern die verschiedenen Ebenen und die staatlichen Behörden jeweils eigenen Zugriff auf jedes einzelne Politikfeld haben. Auch nach *Acte II* ist die Mehrzahl der lokalen Handlungsfelder, einschließlich der „Sozialen Aktion“, durch Mehrebenenverschränkung, Mischfinanzierung und Multiakteurs-Management gekennzeichnet. Ferner weist *Acte II* eine klare Privilegierung der Departements und Regionen auf, wohingegen die Kommunen und ihre Zusammenschlüsse (*EPCI*) eine eklatante Leerstelle in der Gesetzgebung bilden. Anstelle der noch in den 1990er Jahren debattierten möglichen Abschaffung der Departements als Gebietskörperschaften haben diese durch *Acte II* eine enorme funktionale Aufwertung erfahren, was von den Interessenverbänden der Städte und Gemeinden (*ADCF*, *AMGVF*) auch als departementale und regionale „Hochzonung“ kritisiert worden ist<sup>27</sup>. Zudem ergibt sich auf der Ebene der Departements das Problem, dass diese sich als Folge der Dezentralisierung im Bereich der „Sozialen Aktion“ immer stärker auf soziale Aufgaben beschränkt sehen. Zugleich beklagen die Gebietskörperschaften, dass dem wachsenden Aufgabenvolumen, vor allem im Sozialbereich, eine unzureichende lokale Ressourcenausstattung gegenübersteht.

## 2. England: „Agencification“ und „Quangoisierung“ als administrative Dekonzentration

England bietet ein deutliches Kontrastbeispiel zum französischen „Fall“, da es im Hinblick auf die kommunale Ebene als ein im europäischen Vergleich geradezu einmaliges Beispiel für Staatsinterventionismus und zunehmende zentralstaatliche

26 Wollmann, H., 2009: Wandel der Kommunalssysteme in Deutschland, Frankreich, UK/England, Italien und Schweden im Vergleich: zwischen Konvergenz und Divergenz. In: Dahme, H.-J./ Wohlfahrt, N. (Hrsg.): Systemanalyse als politische Reformstrategie, Festschrift zum 65. Geburtstag von Dieter Grunow. Wiesbaden (i.E.).

27 Portier, N., 2003: Les „gagnants“ et les „perdants“ de „l’Acte II“. In: Pouvoirs Locaux, no. 59, IV/2003, S. 62.

„Indienstnahme“ der kommunalen Selbstverwaltung angesehen werden kann<sup>28</sup>. Nachdem bereits in der Nachkriegszeit wichtige kommunale Selbstverwaltungsaufgaben (National Health Service, Gas, Elektrizität, Sozialhilfe) verstaatlicht, später teils privatisiert worden waren, verstärkte sich der staatliche Zugriff auf die kommunale Ebene im Zuge der *Thatcherist Revolution*, durch die das traditionell „starke“ Kommunalmodell Großbritanniens nachhaltig umgekrempelt wurde. Im Gegensatz zu Frankreich wurde eine Strategie administrativer Dekonzentration verfolgt, die darauf hinauslief, die innerhalb der *Dual-polity*-Tradition auf Whitehall beschränkte Zentralregierung zunehmend durch eigene Agencies und Quangos<sup>29</sup> im lokalen Raum institutionell zu verankern und damit zugleich die traditionell multifunktionale Kommunalverwaltung zu verdrängen und zu „entmachten“. Die Reichweite der inzwischen erfolgten „Quangoisierung“ kann daran abgelesen werden, dass es in England mittlerweile 5 000 solcher staatlichen und halb-staatlichen Quangos gibt, die von 50 000 staatlich ernannten *board members* geführt werden. Diesen stehen nur 500 *local councils* mit insgesamt 23 000 gewählten Ratsmitgliedern auf District- und County-Ebene gegenüber<sup>30,31</sup>. Darüber hinaus wurden harte Einschnitte in den lokalen Finanzen dadurch vorgenommen, dass kommunale Haushaltsgrenzen staatlich festgelegt, bei Überschreitungen staatliche Zuweisungen zurückgehalten und Obergrenzen für kommunale Steuern staatlich bestimmt werden können (sog. *rate capping*). Mit dem Regierungswechsel zu New Labour im Jahre 1997 ist ein Richtungswechsel nur bedingt zu erkennen. Zwar wird nicht mehr – wie unter den Tories – auf „Privatisierungen um jeden Preis“ gesetzt (siehe weiter unten). Auch wurde mit dem Local Government Act von 2000 die traditionelle *Ultra-vires*-Doktrin dadurch abgeschwächt, dass eine Form der kontinentaleuropäischen Allzuständigkeitsvermutung formuliert wurde. Jedoch hat sich unbeschadet der Diskussionen um *new localism* der zentralstaatliche Interventionismus faktisch noch verstärkt. An die Stelle von „Vermarktlichung“ ist ein engmaschiges System zentralistischer Regulierung, Kontrolle und Sanktionierung kommunalen Handelns getreten. Auch das den Kommunen von der Zentralregierung auferlegte umfassende System von Performanzmessung, -kontrolle und -sanktion (*Best-Value*-Regime; später „Comprehensive Performance Assessment“ – CPA) fügt sich in diesen Trend eines zunehmenden Staatsinterventionismus ein, da für seine Handhabung ein dichtes Geflecht von Kon-

28 Stoker, G., 1999: Quangos and Local Democracy. In: Flinders, M. V./Smith, M. J. (Hrsg.): Quangos, Accountability and Reform. The Politics of Quasi-Government. Basingstoke, S. 40-54.

29 *Quasi non-governmental organizations*.

30 Winchester, D./Bach, S., 1999: Britain. The Transformation of Public Service Employment Relations. In Bach, S. et al. (Eds.), Public Service Employment Relations in Europe. Transformation, Modernization or Inertia? London/New York: Routledge, S. 32.

31 Mitte der 1990er-Jahre hatten die lokalen, zentralstaatlich finanzierten Quangos ein Budgetvolumen von rund 40 Milliarden £, was fast jenem der Kommunen entspricht (Stoker, 1999 (FN 28), S. 42).

troll- und Inspektionsinstanzen (zentrale Audit Commission, Inspectorates und beauftragte privatwirtschaftliche Prüfer, auditors) installiert wurde<sup>32</sup>.

### 3. Deutschland: Funktionalreformen als „unechte Kommunalisierung“

Auch in das überkommene deutsche Kommunalmodell ist in funktionaler Hinsicht Bewegung gekommen<sup>33</sup>. Seit Beginn der 2000er Jahre wurden in fast allen Bundesländern Kommunalisierungs- und Strukturreformen in Angriff genommen, die allerdings in den konkreten Strategien und Maßnahmen eine erhebliche verwaltungsföderale Varianz aufweisen<sup>34</sup>. Sie stellen – im Unterschied zu Frankreich und Großbritannien - eine Form der „unechten“ Kommunalisierung oder „administrativen Dezentralisierung“ dar, da den demokratisch gewählten Kreis- und Gemeindevertretungen keinerlei formale Mitwirkungsrechte im Hinblick auf die übertragenen landesstaatlichen Aufgaben eingeräumt werden. Im Wesentlichen wurden drei verschiedene Reformpfade eingeschlagen:

(1) Dezentralisierung und Re-Konzentration: Zum einen gibt es die Variante einer umfassenden Dezentralisierung (unechten Kommunalisierung) von staatlichen Sonderbehörden bei gleichzeitiger funktionaler Aufwertung und Stärkung der allgemeinen Staatsverwaltung auf der mittleren Ebene (Regierungspräsidien). Paradebeispiel für diese Parallelstrategie von Dezentralisierung und Re-Konzentration (Stärkung der Mittelinstanzen), ist das Land Baden-Württemberg<sup>35</sup>, wo am 1. Januar 2005 eine umfassende „Verwaltungsstrukturreform“ (sog. „Teufel-Reform“) in Kraft trat. Das Kernelement der Reform bildet die komplette Auflösung von 350 der insgesamt 450 bestehenden staatlichen Sonderbehörden, deren Aufgaben- und Personalbestand in die vier Regierungspräsidien und in die 35 Landratsämter sowie 9 kreisfreien Städte

32 Kuhlmann, S./Wollmann, H., 2006: Transaktionskosten von Verwaltungsreformen - ein „missing link“ der Evaluationsforschung. In: Jann, W./Röber, M./Wollmann, H. (Hrsg.): Public Management. Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Berlin, S. 371-390.

33 Vgl. auch Bull, H.-P., 2008 : Kommunale Gebiets- und Funktionalreform – aktuelle Entwicklung und grundsätzliche Bedeutung. In: dms 2/2008, S. 285-302.

34 Vgl. Kuhlmann, 2009a (FN 4), S. 119 ff.

35 Diesem Reformtypus sind außerdem die Länder Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hessen und Sachsen zuzuordnen, wo ebenfalls entsprechende – teils allerdings weniger weitreichende – Verwaltungsreformkonzepte vorliegen oder entsprechende Gesetze schon verabschiedet worden sind (vgl. Bogumil, J./Kottmann, S., 2006: Verwaltungsstrukturreform – die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 11. Ibbenbüren, S. 62 f.). Eine Sonderrolle nehmen Thüringen und Sachsen-Anhalt ein, die jeweils ein Landesverwaltungsamt mit den Aufgaben einer Mittelbehörde betraut haben (in Sachsen-Anhalt seit dem 1.1.2004). Hier ist die Funktionalreform allerdings – im Unterschied zu Baden-Württemberg – darauf gerichtet, den Aufgabenbestand dieser Behörde zu reduzieren, indem Aufgaben kommunalisiert und privatisiert werden sollen.

integriert wurde<sup>36</sup>. Territoriale Veränderungen (etwa eine denkbare Kreisgebietsreform) sind mit dem Reformvorstoß in Baden-Württemberg nicht verbunden, da dies die dortigen Landräte auch zur Bedingung für ihre Unterstützung der Reform gegenüber der Landesregierung gemacht hatten. Der Aufgaben- und Personaltransfer auf die Kommunen wird zunächst vollständig aus dem Landeshaushalt beglichen. Daraus jedoch, dass diese staatlichen Transferzahlungen jährlich um 3% reduziert werden sollen, erhofft sich die Landesregierung eine sog. „Effizienzrendite“ von ca. 20% innerhalb der nächsten fünf bis sieben Jahre, deren Erwirtschaftung den Kommunalverwaltungen auferlegt worden ist (ausführlicher siehe Bogumil in diesem Band).

(2) Dekonzentration: Ein zweiter Reformweg läuft im Wesentlichen auf eine Dekonzentration der bisher „gebündelten“ territorialen Staatsverwaltung (Bezirksregierungen) bei nur minimalen Kommunalisierungseffekten hinaus. In diesem, bislang auf Niedersachsen beschränkten Reformansatz steht von vornherein weniger eine subsidiär inspirierte Kommunalisierungsoffensive nach Baden-Württembergischen Beispiel als vielmehr das Ziel im Vordergrund, von der dreistufigen zur zweistufigen Landesverwaltung überzugehen und die Mittelinstanzen (Bezirksregierungen) abzuschaffen<sup>37</sup>. Zwar wurde in Niedersachsen zunächst angestrebt, 70% der „freiwerdenden“ Aufgaben den Landkreisen und kreisfreien Städten zu übertragen. Tatsächlich sind jedoch die Dezentralisierungseffekte minimal geblieben. Nach Abschaffung der vier Bezirksregierungen zum 1.1.2005<sup>38</sup> wurden nur knapp 10% ihrer bisherigen Aufgaben kommunalisiert, wohingegen das Zuständigkeitsprofil der staatlichen Sonderbehörden ausgebaut worden ist. Zwar sind im Zuge der Reform immerhin 121 Landesbehörden (einschließlich der vier Bezirksregierungen) abgeschafft worden. Jedoch ist darin, dass 21 Sonderbehörden neu geschaffen wurden und der Aufgabenbestand der Bezirksregierungen zum weit überwiegenden Teil (90%) nicht kommunalisiert, sondern staatlichen Sonderbehörden oder der Ministerialverwaltung übertragen worden ist, eine erhebliche Aufwertung der sektoral organisierten Staatsverwaltung zu erkennen.

(3) Eine dritte bislang in der deutschen Reformgeschichte einzigartige Dezentralisierungsoption hat sich in Ostdeutschland mit der – obzwar vorerst gescheiterten – Regionalisierungsoffensive des Landes Mecklenburg-Vorpommern eröffnet, die vor dem Hintergrund dramatischer demographischer und finanzieller Probleme in diesem Bundesland gestartet worden ist. Mit dem im April 2006 verabschiedeten Ge-

36 Bogumil, J./Ebinger, F., 2005: Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative Band 9, Ibbenbüren.

37 Hierzu Reiners 2008.

38 In Niedersachsen wurde als einziges deutsches Bundesland der „Systemwechsel“ von der Drei- zur Zweistufigkeit vollzogen (Bogumil/Kottmann, 2006 (FN 35), S. 63). Mit dem Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen vom 5.11.2004, dessen Maßnahmen überwiegend zum 1.1.2005 in Kraft traten, wurden die vier Bezirksregierungen Braunschweig, Hannover, Lüneburg und Weser-Ems aufgelöst und die Regierungsbezirke aufgehoben.

setz verfolgte die Landesregierung eine Neugliederung der Kreisebene in Richtung eines Regionalkreismodells. Damit sollten die Voraussetzungen für eine umfassende Abschichtung staatlicher Vollzugs- und Koordinierungsaufgaben auf die regionale Ebene von Großkreisen geschaffen werden, um auf staatliche Sonderbehörden möglichst vollständig zu verzichten und nicht-ministeriale Aufgaben weitgehend den Kommunen zu übertragen. Das Gesetz sah vor, fünf Regionalkreise unter Auflösung der bisherigen zwölf Landkreise zu bilden, wobei die bisherigen sechs kreisfreien Städte allesamt „eingekreist“ werden und damit ihre Kreisfreiheit verlieren sollten. Die geplante Kreisneugliederung zielte auf eine Einwohnerzahl der Regionalkreise von zwischen ca. 300.000 und 500.000 und eine Flächenausdehnung von zwischen 3.000 und 7.000 km<sup>2</sup>, womit Mecklenburg-Vorpommern weit über dem Durchschnitt der Kreise in den alten Bundesländern gelegen hätte (180.000 EW, 997 km<sup>2</sup>). Das In-Kraft-Treten der geplanten Kreisgebietsreform wurde allerdings mit der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts vom 26. Juli 2007 gestoppt, wobei das Urteil auf ein formales Argument (Abwägungsfehler bzw. Ermessensdefizit der Landesregierung im Gesetzgebungsprozess) gestützt wurde<sup>39</sup>. Vor diesem Hintergrund bereitete die Landesregierung einen neuen Reformvorstoß vor, der im November 2007 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde und in welchem hinsichtlich der Kreisfusionen einige Abstriche vorgenommen worden sind, wobei grundsätzlich an der Territorialreform festgehalten wird. So sollen durch Zusammenlegung von jeweils mindestens zwei der bisherigen Landkreise Gebietseinheiten von nicht mehr als 4.000 km<sup>2</sup> entstehen (mit einer Mindesteinwohnerzahl bis zum Jahre 2020 von 175.000) und soll in jedem Falle die Kreisfreiheit der Stadt Rostock gewahrt bleiben. Zudem wird an der Auflösung zahlreicher unterer Sonderbehörden und deren Eingliederung in die Landkreise festgehalten. Im Gegensatz zu Baden-Württemberg wurde den Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern von der Landesregierung zugesichert, dass die ihnen übertragenen Aufgaben „vollständig und dauerhaft“ aus dem Landeshaushalt ausgeglichen werden und etwa erzielte Einsparungen (Effizienzrenditen) nur in geringem Umfang abgeschöpft werden sollen, um so den Haushalt der Kommunen zu entlasten.

Tabelle 3 fasst die Reformprofile der deutschen Bundesländer noch einmal übersichtsblickartig zusammen.

39 *Mehde, V.*, 2007: Das Ende der Regionalkreise? – zur Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. In: NordÖR 9/2007, S. 333; *Bogumil, J./Ebinger, F.*, 2008: Machtgewinn der Kommunen? Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern über die Kreisstrukturreform. In: Büchner, C./Franzke, J./Nierhaus, M. (Hrsg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichtes Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten des KWI, S. 13-23.

Tabelle 3: Reformprofile der deutschen Bundesländer

<b>Administrative Dezentralisierung (Bsp.: BW)</b>	<b>Dekonzentration (Bsp.: Nds.)</b>	<b>Regionalisierung (Bsp.: MV)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunalisierung staatlicher Sonderbeh.</li> <li>• Verschlankung sektoraler Staatsverwaltung (-350)</li> <li>• Stärkung der multifunktionalen Kreisebene als „untere Landesbehörden“</li> <li>• Stärkung d. staatlichen Mittelinstanzen</li> <li>• Effizienzrendite (20%)</li> <li>• Verzicht auf Kreisfusionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunalisierung kein dominantes Ziel</li> <li>• Abschaffung der Mittelinstanzen</li> <li>• Neue staatliche Sonderbehörden (+21)</li> <li>• Zersplitterter sektoraler Etatismus</li> <li>• Kaum Aufwertung multifunktionaler Selbstverwaltung</li> <li>• Weiterer Reformbedarf</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Übertragung landesstaatlicher Aufgaben an regionale Selbstverwaltungen</li> <li>• Regionalkreise (12 → 5)</li> <li>• Regionalisierung staatlicher Koordinierungsfunktion</li> <li>• Beseitigung sektoraler Staatsverwaltung (im 2-stufigen Modell)</li> <li>• Einkreisung der KFS</li> <li>• Aber: gescheitert</li> <li>• Neuer Anlauf (6+2)</li> </ul>

Eigene Darstellung

#### IV. Reformprofile und Reformwirkungen im Vergleich

##### 1. Reformprofile

Frankreich und Deutschland bewegen sich, ausgehend von markant unterschiedlichen „Startbedingungen“, grundsätzlich in Richtung des *multi purpose model*, welches in Deutschland bekräftigt wurde und in Frankreich langsam Konturen angenommen hat. Beide Länder räumen dem Prinzip der Territorialität zunehmend Bedeutung ein, während sektoral organisierte staatliche Verwaltungsvertikalen entweder zurückgebaut (Deutschland) oder zumindest funktional „ausgehöhlt“ werden (Frankreich). Dezentralisierungsgrenzen sind in Deutschland vor allem in der unzureichenden Ressourcenausstattung und der Finanzkrise der Kommunen, in Frankreich insbesondere in der kleinteilig-fragmentierten Gebietsstruktur zu erkennen (die allerdings auch auf einige deutsche Bundesländer zutrifft). Großbritannien weicht von diesem Dezentralisierungspfad markant ab („UK falls out of step with the rest of Europe“<sup>40</sup>). An die Stelle des historisch gewachsenen *multi purpose model*, das für die britischen Kommunen typisch war, ist ein monofunktionales Aufgabenorganisationsmodell von staatlichen Agenturen und para-gouvernementalen Quangos

40 Stoker, 1999 (FN 28).

getreten, in welchem der Grundsatz der Funktionalität gegenüber jenem der Territorialität die Oberhand gewonnen hat und das vormals horizontal geschichtete Verwaltungsmodell zunehmend institutionell durchbrochen und verwischt wird.

Betrachtet man die jeweils dominanten Dezentralisierungspfade in den drei Ländern, so dominiert in Deutschland der Modus der „administrativen (unpolitischen) Dezentralisierung“ oder der „unechten“ („küperten“) Kommunalisierung unter Beibehaltung eines dualistischen Aufgabenverständnisses (übertragene staatliche vs. eigene Selbstverwaltungsaufgaben). Vor diesem Hintergrund sind die deutschen Funktionalreformen überspitzt auch als „Verstaatlichung“ der Kommunen interpretiert worden<sup>41</sup>. Berücksichtigt man außerdem, dass der finanzielle Handlungsspielraum der deutschen Kommunen vergleichsweise begrenzt und weiter geschrumpft ist, so muss trotz der funktionalen Gewinne die Bilanz in Fragen lokaler Autonomie eher negativ ausfallen. In Frankreich dagegen handelt es sich überwiegend um eine „echte“ (politische) Dezentralisierung, die auch Mitspracherechte der lokalen Vertretungskörperschaft einschließt und der zunehmend ein einheitlicher kommunaler Aufgabenbegriff zugrunde liegt<sup>42</sup>. Die Reformschritte in Großbritannien waren überwiegend auf administrative Dekonzentration (Agencification, Quangoisierung) und „Ent-Kommunalisierung“ gerichtet, womit eine erhebliche Schwächung und Aushöhlung des traditionell starken Funktionalprofils politisch verantwortlicher Kommunen unter Preisgabe des monistischen Aufgabenkonzepts verbunden war<sup>43</sup>. Zusammenfassend ergeben sich für die drei Länder damit folgende Dezentralisierungsprofile:

41 Wollmann, 2008 (FN 2).

42 Zwar gibt es nach wie vor die Doppelfunktion des französischen Bürgermeisters als Ausführungsorgan der Beschlüsse der Gemeindevertretung einerseits und als untere staatliche Vollzugsinstanz (*Agent d'Etat*) andererseits. Jedoch beschränkt sich die Rolle des Bürgermeisters als *Agent d'Etat* nur noch auf einen kleinen Aufgabenausschnitt (z.B. Standesamt, Baugenehmigungen im unbepflanzten Bereich).

43 Wollmann, 2008 (FN 2), S. 259 ff.

Tabelle 4: Dezentalisierungsprofile im internationalen Vergleich

<b>Merkmale</b>	<b>Frankreich</b>	<b>Großbritannien</b>	<b>Deutschland</b>
<b>Territorialität/ Funktionalität</b>	Stärkung der Gebietsorganisation; Multifunktionalität; aber: zu kleine Einheiten	Schwächung der Gebietsorganisation; Monofunktionalität	Stärkung der Gebietsorganisation; Multifunktionalität; aber: Finanzkrise
<b>Dezentralisierungstypus</b>	Politische Dezentralisierung/ echte Kommunalisierung/ Departementalisierung	Administrative Dekonzentration/ Agencification/ Quangoisierung	Administrative Dezentralisierung/ kuiptierte Kommunalisierung
<b>Lokale Autonomie</b>	Gestärkt; aber Varianten	Geschwächt; aber starke monofunktionale Quangos	Geschwächt; Tendenz der „Verstaatlichung“ der Kommunen

Eigene Darstellung

## 2. Reformwirkungen

Abschließend soll die Frage aufgegriffen werden, inwieweit die beschriebenen institutionellen Reformen Auswirkungen auf die politisch-administrative Handlungsrealität und Leistungsfähigkeit (Performanz) der Kommunalmodelle haben. Hiermit wird eine Analyseperspektive angesprochen, die bislang eine auffällige Leerstelle der vergleichenden Verwaltungswissenschaft und Lokalforschung bildete. Das o.g. DFG-Forschungsprojekt (siehe FN 4) zielt darauf, genau diese Forschungslücke ein Stück weit zu schließen, indem die Auswirkungen und Effekte von Dezentalisierungsreformen in internationaler Perspektive untersucht werden<sup>44</sup>.

44 Vgl. auch *Ebinger, F./Grohs, S./Reiter, R.*, 2008: Does Decentralization make a difference? National policies of institutional decentralization and their impact on local government performance: France, England and Germany compared. Report from an ongoing research project. Paper for presentation at the European Group of Public Administration (EGPA)'s conference, 19-22 September 2007, Madrid; *Ebinger, F./Grohs, S./ Reiter, R./ Bogumil, J./Kuhlmann, S.*, 2009: Small, but beautifully far away: institutional decentralization policies as multi-level governance strategies. In: *Holzer, M./Massey, A./Ongaro, E./Wayenberg, E.* (Hrsg.): Governance and Intergovernmental Relations in the European Union and the United States. Cheltenham: Edward Elgar (i.E.); *Kuhlmann, S.*, 2007a: Local governments between state and market: Assessing impacts of reforms in Western Europe. Paper presented at the 2007 APSA Annual Meeting: "Political Science and Beyond" Chicago, August 28 to September 3, 2007.

An dieser Stelle sollen kurz erste Zwischenbefunde des Projekts, teils eher thesenartig, berichtet werden<sup>45</sup>.

Zunächst müssen für die Wirkungsanalyse institutioneller Reformen, hier der Dezentralisierungsmaßnahmen, geeignete Bewertungskriterien und -indikatoren festgelegt werden. Konzeptionell kann dabei an vorliegende Studien zur NPM-Evaluation<sup>46</sup>, an die Steuerungs- und Governance-Forschung<sup>47</sup> sowie an die vergleichende lokale Politik- und Verwaltungsforschung<sup>48</sup> angeknüpft werden. Hieraus lassen sich für das hier interessierende Untersuchungsziel drei Wirkungsbereiche ableiten, die im Folgenden zugrunde gelegt werden:

- Wirkungen im Bereich der „Output-Legitimität“: aufgewendete Ressourcen und „produzierte“ Ergebnisse der Verwaltung, Effizienz, Effektivität
- Wirkungen im Bereich von Steuerung und Koordination: vertikale und horizontale Koordination, Verwaltungsver- und -entflechtungen
- Wirkungen im Bereich der „Input-Legitimität“: demokratische Kontrolle, politische Verantwortlichkeit, Transparenz

Diese drei Wirkungsfelder übergreifend, wird zusätzlich noch die Zu- oder Abnahme von Leistungsunterschieden und -disparitäten im interkommunalen/ -regionalen Vergleich als Variable aufgenommen, um zu ermitteln, inwieweit Dezentralisierungsmaßnahmen solche (oft befürchteten) Disparitäten tatsächlich ver-

- 45 Die folgenden Ausführungen basieren – neben den zitierten Sekundärquellen – auf ersten Fallstudienbefunden, die im Rahmen des o.g. DFG-Projekts erbracht worden sind, wobei die Erhebungen teils noch andauern. Folgende Fallkommunen wurden untersucht: für Deutschland: Landkreise Esslingen (Baden-Württemberg) und Wolfenbüttel (Niedersachsen), Städte Ulm (Baden-Württemberg) und Wilhelmshaven (Baden-Württemberg); für Frankreich: *Départements* Seine-Maritime und Gironde, Städte: Bordeaux und Rouen; für England: *Counties* Lancashire und Dorset, *Districts* Lancaster und West Dorset.
- 46 Vgl.: *Pollitt, C./Bouckaert, G.*, 2004: Public Management Reform. A Comparative Analysis. Second Edition. Oxford; *Bogumil, J./Grohs Stephan/ Kuhlmann, S./ Ohm Anna*, 2008: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. 2. Auflage, Berlin; *Kuhlmann, S./Bogumil, J./Grohs S.*, 2008: Evaluating administrative modernization in German local governments: success or failure of the « New Steering Model »? In: *Public Administration Review*; vol. 68, no. 5, S. 851-863.
- 47 Vgl.: *Scharpf, F. W.*, 1970: *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz; *Scharpf, F. W.*, 1999: *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford; *Benz, A.*, 2006: *Governance in Mehrebenensystemen*. In: Schuppert, G. F. (Hrsg.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. 2. Aufl. Wiesbaden S. 95-120; *Blatter, J.*, 2006: *Governance als transdisziplinäres Brückenkonzept für die Analyse von Formen und Transformationen politischer Steuerung und Integration*. In: *Bogumil, J./Jann, W./Nullmeier, F.* (Hrsg.): *Politik und Verwaltung*. PVS Sonderheft 37/2006, Wiesbaden, S. 50-76.
- 48 *Wollmann, H.*, 2004: *Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-function and Single Purpose Organisations*. In: *Local Government Studies* 20/4, S. 639–665; *Vetter, A./Kersting, N.*, 2003: *Democracy versus Efficiency? Comparing local government reforms across Europe*. In: *Kersting, N./Vetter, A.* (Hrsg.): *Reforming Local Government in Europe*. Opladen, S. 11-28; *Haus, M./Heinelt, H.*, 2005: *Neue Formen des Regierens auf lokaler Ebene*. In: *Haus, M./Heinelt, H./Egner, B./ König, C.*: *Partizipation und Führung in der lokalen Politik*. Baden-Baden, S. 15-76.

stärken. Zusammenfassend ergibt sich folgendes Indikatoren- und Bewertungsraster, welches nachfolgend anhand der vorläufigen Projektbefunde einem ersten Empirietest unterzogen werden soll:

Tabelle 5: Analysekriterien und Indikatoren zur Messung von Dezentralisierungseffekten

<b>Performanzkriterium</b>	<b>Mögliche Dimensionen/Indikatoren</b>
<i>Wirkungen im Bereich der „Output-Legitimität“</i>	
Ressourcen, Kosten, Outputs	Ressourcenaufwand (Personal, Zeit, Finanzen) Erzielte Einsparungen; „Produziertes“ Leistungsvolumen Verhältnis Input-Output
Fach-/ Rechtsqualität/ Zielerreichung	Einhaltung fachspezifischer Qualitäts-/Prüfstandards Legale Korrektheit; Rechtsstreitigkeiten Bürgernähe/ Kundenfreundlichkeit/ Servicequalität Wirksamkeit, Problemlösung, Zielgruppenbezug
<i>Wirkungen im Bereich von Steuerung und Koordination</i>	
Horizontale und vertikale Koordination	Ressortübergreifende Abstimmung; Interkommunale Zusammenarbeit Ebenenübergreifende Abstimmung; Reibungsverluste Kontrolle/ Intervention „von oben“ Folgebereitschaft/Subversion/Widerstand „von unten“ Vertikale/horizontale Verflechtungen/ Entflechtungstendenzen
<i>Wirkungen im Bereich der „Input-Legitimität“</i>	
Demokratische Kontrolle	Mitwirkung des Rates Bürgerbeteiligung; Nutzerdemokratie Transparenz nach außen
<i>Interlokale/ -regionale Varianz; Leistungs-/Wirkungsunterschiede; Disparitäten</i>	

Eigene Darstellung

a. Effekte im Bereich der Output-Legitimität

Reformeffekte, die sich auf die „Output-Legitimität“ beziehen, betreffen einerseits Fragen der Ressourcenentwicklung, Effizienz und eventuell erzielten Einsparungen, andererseits die Qualität und Effektivität der Leistungsproduktion. Sowohl

die britische Spielart der administrativen Dekonzentration als auch die deutsche und französische Dezentralisierungspolitik waren mit der Erwartung der Zentral- bzw. Landesregierungen verbunden, dadurch zu Einsparungen zu gelangen und öffentliches Handeln insgesamt effizienter zu gestalten. Betrachtet man die drei Länder im Vergleich, so zeigen sich allerdings markant unterschiedliche Effekte. Während die deutschen Kommunen die ihnen übertragenen Staatsaufgaben mit deutlich weniger Ressourcen bewältigen müssen (Personalmrückgang um 27% seit 1990), ist es in Frankreich zu einer lokalen Personalexpllosion gekommen (+20%). In Großbritannien steht dem schrumpfenden kommunalen Aufgabenprofil auch ein deutlicher Rückgang lokaler Personalressourcen gegenüber (-10% seit 1990<sup>49</sup>), der sich vor allem aus den zentralstaatlich veranlassten Privatisierungen und Outsourcing erklärt. In der Bilanz sind in Deutschland heute sogar weniger Kommunalbedienstete pro 1 000 Einwohner tätig als in Frankreich, wo ganz im Gegenteil der lokale Verwaltungsdienst einen klar expandierenden Beschäftigungssektor des Landes darstellt. In Großbritannien ist die Lokalbeschäftigendichte – trotz sichtbarer Einsparungen – nach wie vor beträchtlich (siehe Tabelle 6).

Tabelle 6: Kommunalpersonal im Länder- und Zeitvergleich

Land	Kommunalpersonal 2000/2001 (in Tsd.)	Anteil kommunaler Beschäftigung an der öffentl. Gesamtbeschäftigung 2000/01	Kommunalbeschäftigte pro 1000 EW 1990/91	Kommunalbeschäftigte pro 1000 EW 2000/01	Entwicklung des Kommunalpersonals 1990/91 – 2000/01	
					Tsd.	%
<b>Deutschland</b>	1 470	31,9 %	25,2	17,8	-526	-26,4
<b>Frankreich*</b>	1 404	29,6 %	20,2	23,3	238	20,4
<b>UK</b>	2 690	52,8 %	52,5	45,8	-277	-9,3

\* einschließlich Regionen

Quelle: in Anlehnung an Kuhlmann/Bogumil 2007 (FN 49) mit weiteren Nachweisen.

Im deutschen Fall scheint sich die von den Landesregierungen verfolgte Erwartung, durch Kommunalisierung zu Einsparungen zu gelangen und eine Effizienzrendite zu erwirtschaften, tendenziell zu erfüllen. Die Kommunen bewerkstelligen dies insbesondere durch massive Spar- und Kürzungspolitik, durch Prozessoptimierung

49 Vgl. Kuhlmann, S./Bogumil, J., 2007: Public servants at sub-national and local levels of government: a British-German-French comparison. In: Raadschelders, J. C.N./ Toonen, T. A.J./ Van der Meer, F. M. (eds.): Comparative Civil Service Systems in the 21<sup>st</sup> Century, Palgrave, S. 137-151.

und Bündelung von Infrastruktur (z.B. bei der Gebäudenutzung etc.), teils aber auch durch Leistungseinschränkungen (etwa Intensität von Prüfverfahren, reduzierte Durchführung von Außengutachten etc.<sup>50</sup>). Im Bereich der Versorgungsämter hat dies insgesamt zu einer – im Vergleich zu den staatlichen Sonderbehörden – ökonomischeren Aufgabenerledigung geführt, wie das Beispiel des Schwerbehindertenfeststellungsverfahrens in Baden-Württemberg zeigt<sup>51</sup>. Im französischen Fall ist das mit der Dezentralisierung verbundene Sparkonzept (*faire mieux avec moins*) bislang nicht aufgegangen, wofür unter anderem der größere Spielraum französischer Lokalverwaltungen als ursächlich anzusehen ist, die eigene Einnahmesituation durch Steuererhöhungen zu verbessern und massiv neues Personal zu rekrutieren. In Großbritannien stehen den durch Cutback Management erzielten Einsparungen auf der einen Seite erhöhte Transaktionskosten infolge flächendeckender Leistungsmessung und Performanzkontrolle<sup>52,53</sup> sowie aufgrund des zusätzlichen Verwaltungsaufwands, der durch Quangoisierung entstanden ist, auf der anderen Seite gegenüber (z. B. muss jede Schule nunmehr ein eigenes Finanz- und Personalwesen führen<sup>54</sup>).

Fragt man nach den Auswirkungen von Dezentralisierung und Dekonzentration auf die Qualität der Leistungserbringung, so gibt es für alle drei Länder zunächst eine Reihe von kritischen Befunden. In Deutschland wurde festgestellt, dass als „Preis“ für die Kommunalisierung von Staatsaufgaben teilweise sachliche und rechtliche Qualitätsdefizite aufgrund von „Know How“-Lücken, Sparmaßnahmen und Politisierungstendenzen hinzunehmen sind<sup>55</sup>. Dies hängt aber weniger mit der Dezentralisierung an sich, als damit zusammen, dass die deutschen Kommunen unter kontinuierlichem Ressourcenzug stehen und einem Zwang zur Prioritätensetzung unterliegen, dem fachpolitische Belange zum Opfer fallen<sup>56</sup>. Die Prüfungs- und Auslegungspraxis von rechtlichen Anspruchsvoraussetzungen wird damit von der Haushaltslage der Gebietskörperschaften abhängig. So hat in Baden-Württemberg nach der Reform die Quote der Abhilfen bei Widersprüchen gegen Bescheide der

50 Vgl. Richter, P., 2009: Auswirkungen der baden-württembergischen Verwaltungsstrukturreform am Beispiel des versorgungsamtlichen Schwerbehindertenfeststellungsverfahrens mit vergleichender Perspektive zur Schulaufsichtsverwaltung. Unveröff. Diplomarbeit an der Universität Potsdam, S. 80.

51 Ebd.

52 So wurden die Inspektionskosten für *Best Value* allein für 2000/01 auf 600 Mill. £ geschätzt (Davis, H./Downe, J./Martin, S., 2001: *External Inspection of local government. Driving improvement or drowning in detail?* Layerthorpe, York, S. 14), wobei der lokale Erhebungs- und Messaufwand noch nicht einmal eingerechnet ist.

53 Kuhlmann, S., 2007b: Internationale Erfahrungen mit Performance Management: Befunde aus Großbritannien, Frankreich und Deutschland. In: Schimanke, D. (Hrsg.): *Qualität und Ergebnis öffentlicher Programme. Ein Werkstattbericht.* Münster u.a.: Waxmann, S. 166-204.

54 Politt, C., Birchall, J./Putman, K., 1998: *Decentralising Public Service Management.* Houndmills: Palgrave.

55 Für die Umweltverwaltung siehe Bauer, M./Bogumil, J./Knill, C./Ebinger, F./Krapf, S./Reißig, K., 2007: *Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern.* Berlin.

56 Ebd., S. 206 ff.

Ausgangsbehörde im Bereich des SGB IX, wenn auch moderat, zugenommen (von 28% in 2003 auf 31% in 2007), was als Indikator für rückläufige legale Korrektheit der Bescheide angesehen werden könnte und unter anderem in der mangelnden Beweiserhebung während des Feststellungsverfahrens begründet liegt<sup>57</sup>.

In Frankreich gibt es im Bereich der arbeitsmarktpolitischen Wiedereingliederungsmaßnahmen die Tendenz, dass die Departements durch restriktivere Leistungsgewährung Einsparungen zu erzielen versuchen<sup>58</sup>. Im deutschen wie auch im französischen Kontext gibt es ferner Hinweise darauf, dass mit der Verlagerung von Aufgaben aus „neutralen“ staatlichen Behörden in die Kommunen eine (potenzielle) Schwächung der Grundwerte von Gleichbehandlung und Rechtsschutz einhergehen<sup>59</sup> und die Einheitlichkeit der Leistungsgewährung, etwa bei Transferleistungen, nachlässt bzw. je nach lokaler Wirtschafts- und Finanzkraft variiert<sup>60</sup>.

Dass aber allein die politische oder administrative Dezentralisierung diese Performanzentwicklung nicht erklären kann, zeigt ein Blick auf den britischen Fall, der reformtypologisch der administrativen Dekonzentration zuzurechnen ist. Auch hier gibt es Hinweise auf massive Qualitätseinbußen im Zuge von Agencification, Quantisierung und Ent-Kommunalisierung. Im Bereich des Schulwesens beispielsweise, der als klassisch kommunales Tätigkeitsfeld in besonderem Maße von diesen Reformen betroffen ist, zeigte sich, dass die Zentralisierungstendenzen nicht – wie von der Zentralregierung erhofft – zu einer Vereinheitlichung der Schulqualität und -ergebnisse geführt haben, sondern die Unterschiede zwischen den Kommunen und auch zwischen den Schulen fortbestehen oder sich gar verstärken. Zudem kam es unter den Bedingungen exzessiver staatlicher Leistungsinspektionen zu Motivationseinbrüchen bei den Beschäftigten. Eine Erhebung ergab, dass in Folge der massiven staatlichen Schulinspektionen und Leistungsmessungen zwar einerseits 25% der Schulen ihr Management und 58% ihre Lehrmethoden reformierten, aber zugleich 20% der Schulen mehr Pensionierungen und 24% mehr Personalausfälle durch stressbedingte Krankschreibungen zu verzeichnen hatten<sup>61</sup>. Hinsichtlich des Lernerfolgs zeigt sich, dass weniger die administrative Zuordnung als das soziale Umfeld und die sozialstrukturelle Herkunft der Schüler erklärungskräftige Faktoren sind.

Generell ist festzustellen, dass die Dezentralisierungseffekte stark von der Art der transferierten Aufgabe abhängen. So zeigen sich bei sozialen Aufgaben im Bereich der Leistungsverwaltung aufgrund des unmittelbaren Gebiets- und Bürgerbezugs (vgl. Burgi in diesem Band) eher positive Effekte hinsichtlich der Fachqualität und

57 Richter, 2009 (FN 50), S. 66 ff.

58 Observatoire national de l'Action Sociale décentralisée – ODAS (2006). Action sociale 2005: la décentralisation à l'épreuve des faits. La lettre de l'ODAS, Juin 2006, S. 6.

59 Bogumil/Ebinger, 2005 (FN 36), S. 100.

60 Avenel, M./Nabos, C., 2006: Les disparités départementales d'organisation concernant la mise en oeuvre du RMI un an après la décentralisation. Solidarité et Santé, 2-2006, 73-85.

61 Kogan, M./Maden, M., 1999: An evaluation of the evaluators: the OFSTED system of school inspection. In: Cullingford, C./Daniels, S. (Eds.): An Inspector Calls – OFSTED and its Effect on School Standards. London: Kogan Page.

Effektivität als in Aufgabenbereichen mit weiterreichenden überlokalen Wirkungsketten, hohem (technischen) Spezialisierungsgrad und geringer Frequenz<sup>62</sup>. So hat in Frankreich der Aufgabentransfer im Bereich der „Sozialen Aktion“ dazu geführt, dass auf departementaler Ebene neue Strukturen einer bürgernahen, „territorialisierten“ Verwaltung aufgebaut worden sind und das Leistungsangebot organisatorisch gebündelt wurde (*one-stop-agencies*). In Deutschland (Baden-Württemberg) ist es im Bereich des Schwerbehindertenfeststellungsverfahrens, das den Landkreisen übertragen worden ist, ebenfalls zu Effektivitätsgewinnen und Verfahrensbeschleunigungen infolge besserer horizontaler Abstimmung zwischen lokalen Behörden und den ortsansässigen Haus- und Fachärzten sowie, in Fragen des Widerspruchsverfahrens, mit den Anwälten gekommen<sup>63</sup>. Dagegen ist die Bilanz im Bereich des Immissions-schutzes, zumindest bei bestimmten Genehmigungsfällen, eher negativ<sup>64</sup>.

#### b. Effekte im Bereich von Steuerung und Koordination

Betrachtet man das vertikale Verhältnis von Staats- und Kommunalverwaltung unter dem Aspekt der Koordination und Verflechtung, so ergeben sich folgende Länderprofile. In Frankreich hat die politische Dezentralisierung bei gleichzeitiger Beibehaltung oder gar Erweiterung der dezentrierten Staatsverwaltung sowie parallel laufender Interkommunalisierung dazu geführt, dass sich Anzahl und Art institutioneller Ebenen und Akteure multipliziert haben. Aufgrund der nicht-hierarchischen Beziehungen zwischen den subnationalen Ebenen (Prinzip der *non-tutelle*) wurde die vertikal-hierarchische Koordinationsfähigkeit geschwächt, während zugleich verhandlungsdemokratische, politikverflochtene Arrangements, Vertragspolitik (*contractualisation*) und Konzertierung (*concertation*) inzwischen dominieren. Allerdings ist die Leistungs- und Problemlösungsfähigkeit der zahlreichen Konzertationen, Netzwerke und Verhandlungsgremien aufgrund der „Überinstitutionalisierung“ begrenzt und mit hohen Reibungsverlusten verbunden.

Auch im britischen Fall wird die Sorge um Koordinationsdefizite und wachsende Fragmentierung im lokalen Raum zunehmend sichtbar, wie unter anderem die aktuellen Diskussionen um *joined-up governance* und *joined-up partnerships*<sup>65</sup> zeigen. Infolge der administrativen Dekonzentration, gekoppelt mit Privatisierung und Outsourcing, ist der inter-institutionelle Koordinations- und Abstimmungsbedarf zwischen staatlichen Agencies, halbstaatlichen Quangos, *local authorities* und privaten Unternehmen im lokalen Raum gewachsen, worin eine – der überkommenen Tradi-

62 Vgl. Bauer et al., 2007 (FN 55).

63 Vgl. Richter, 2009 (FN 50), S. 51 ff.

64 Ebinger, F./Bogumil, J., 2008: Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern. In: Heinelt, H./Vetter, A. (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute. Wiesbaden, S. 165-196.

65 Vgl. Stoker, G., 2004: Transforming Local Governance. From Thatcherism to New Labour. Houndmills: Palgrave, S. 49; Stewart, J., 2003: Modernising British Local Government. Houndmills: Palgrave.

tion von *dual polity* widerstrebende – Annäherung an ein vertikales Mischsystem öffentlicher Verwaltung (*fused systems*) zu erkennen ist. Die faktische Koordinationsleistung hat dabei abgenommen, wie sich im Bereich des Schulwesens deutlich zeigt<sup>66</sup>. So verschlechterte sich infolge der monofunktionalen Quasi-Verselbständigung von Schulen und der generellen Schwächung der *local education authorities* (LEA) die Kooperation zwischen den Schulen und auch zwischen Lokalverwaltung und Schulen, was negative Auswirkungen etwa auf den Austausch oder die Vertretung von Lehrkräften, die gemeinsame Nutzung von Sportanlagen oder von Räumlichkeiten hat. Zudem wird über mangelnde Bereitschaft der LEAs berichtet, in andern Aufgabenfeldern (z.B. Nutzung öffentlicher Sportflächen, Verkehrszonen, Spielanlagen Personennahverkehr, Schulbusse) noch Rücksicht auf Belange der ausgegliederten Schule zu nehmen<sup>67</sup>. Weitere Koordinations- und Transaktionskosten fallen im Zusammenhang mit dem schon erwähnten staatlich auferlegten Performanzregime an (siehe oben).

Während somit in Großbritannien die vertikalen und horizontalen Koordinationschwächen eher zugenommen haben und auch in Frankreich trotz der aufgabentypologisch klareren Abschichtung von Staats- und Kommunalaufgaben eine zunehmende Verwaltungsverflechtungen zu beobachten ist, zieht sich in Deutschland – bei allen Unterschieden zwischen den Bundesländern – die monofunktionale Staatsverwaltung (z.B. in Baden-Württemberg die Sonderbehörden) aus der Fläche zurück. Im Zuge der Gebiets-, Funktional- und Verwaltungsstrukturereformen haben sich die intergouvernementalen Verflechtungen zwischen Staat und Kommunen tendenziell gelockert, die Anzahl der „Mitspieler“ auf den subnationalen Ebenen reduziert, womit institutionelle Zuständigkeiten klarer abgeschichtet wurden. Zwar können hierin nur sehr vage die Konturen eines vertikalen Trennsystems (*seperational system*), in denen Staats- und Kommunalverwaltung ihre Aufgaben jeweils getrennt wahrnehmen, erkannt werden, da es nach wie vor vielfältige Formen der „Vermischung“ und Verschränkung von staatlicher und kommunaler Aufgabenwahrnehmung gibt. So müsste für den Wechsel vom Mischsystem zum Trennmodell der konsequente Übergang von der „kupierten“ zur „echten“ Kommunalisierung vollzogen und die institutionelle Einbindung der Kreise in die Landesverwaltung als deren untere Ebene ebenso aufgehoben werden wie die Präsenz des Staates in der Kommunalverwaltung, etwa im Falle von Baden-Württemberg<sup>68</sup>. Dennoch lassen sich die deutschen Reformen überwiegend als ein Schritt in diese Richtung deuten.

66 Donnelly, K., 2004: Education: No Longer a Role for Local Government? In: Stoker, G./Wilson, D. (eds.): British Local Government into the 21<sup>st</sup> Century. Basingstoke: Palgrave, 107-119.

67 Politt et al., 1998 (FN 54); Audit Commission, 2006: National School Survey Results 2006. London: Audit Commission.

68 Wollmann, 2008 (FN 2), S. 262 f.

### c. Effekte im Bereich der „Input-Legitimität“

Ein Demokratisierungseffekt infolge von Dezentralisierung/ Dekonzentration ist in den drei Untersuchungsländern nur begrenzt eingetreten. Im deutschen Fall hängt dies damit zusammen, dass die kommunalen Parlamente (formal) keine zusätzlichen Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten im Hinblick auf die übertragenen Aufgaben erhalten. Dessen unbeschadet kommt es in der kommunalpolitischen Praxis zur Lokalpolitisierung auch der übertragenen staatlichen Aufgaben, so dass die „unechte“ Kommunalisierung faktisch durchaus („echte“) politische Effekte hat und den lokalen Politikakteuren bedeutsame informale Handlungsspielräume eröffnet. Allerdings hat die Politisierung, wie gezeigt wurde, teils negative Auswirkungen auf die Fach- und Vollzugsqualität öffentlicher Aufgabenerledigung (siehe oben).

In Frankreich hat die Dezentralisierung von Staatsaufgaben in erster Linie die indirekt gewählten Bürgermeister und Ratspräsidenten gestärkt, da die Ratsgremien, trotz politischer Dezentralisierung, nach wie vor kaum Veto-Macht besitzen. Damit hat die (übermächtige) Exekutivfigur des Bürgermeisters bzw. Generalratspräsidenten weitere Handlungsressourcen und -freiräume erhalten, während den gewählten Vertretungskörperschaften (*conseils*) nur eine Kümmerfunktion zukommt. Die formal politische Dezentralisierung kontrastiert also mit der faktisch „unpolitischen“ exekutiv-lastigen Handlungspraxis im französischen System. Die exekutive Vereinnahmung der „Dezentralisierungsgewinne“ stellt ein klares Demokratie- und Kontrolldefizit dar, welches durch zahlreiche Korruptionsvorfälle im Gefolge von *Acte I* sichtbar geworden ist. Zudem leitet sich ein Verlust an politischer Verantwortlichkeit und demokratischer Kontrolle aus der erwähnten „Überinstitutionalisierung“ des subnationalen Raumes ab, die eine organisierte und teils politisch durchaus erwünschte Unverantwortlichkeit (*déresponsabilisation*) darstellt.

In Großbritannien ist die demokratische Kontrolle auf der lokalen Ebene im Zuge von „Quangoisierung“ und Agencification immer mehr ausgedünnt worden, da *government by committee* durch *government by appointment* abgelöst worden ist. Die demokratische „Ausdünnung“ lässt sich unter anderem daran ablesen, dass es in England mittlerweile 5.000 staatliche und halb-staatliche Quangos gibt, die von 50.000 staatlich ernannten *board members* geführt werden. Diesen stehen nur 500 *local councils* mit insgesamt 23.000 gewählten Ratsmitgliedern auf *District-* und *County-Ebene* gegenüber<sup>69</sup>. Damit haben die politischen Gestaltungsmöglichkeiten der *committees* in den *local councils* erheblich abgenommen, während zugleich die lokal angesiedelten Quangos (z.B. Schulen), die außerhalb der *local councils* operieren, enorme autonome Entscheidungs- und Gestaltungsrechte gewonnen haben. Ein moderater Gewinn im Bereich der „Input-Legitimität“ ist darin zu erkennen, dass die monofunktionale Nutzerdemokratie im Rahmen der quasi-autonomen Einrichtungen gestärkt wurde (z.B. der Elternbeiräte an Schulen<sup>70</sup>).

69 *Winchester/Bach*, 1999 (FN 30), S. 32.

70 Vgl. *Politt et al.*, 1998 (FN 54).

## V. Ausblick

Die vorgelegte Analyse bestätigt eine prominente These der vergleichenden Verwaltungswissenschaft, wonach ähnlicher externer Anpassungsdruck nicht unbedingt zu gleichläufigen institutionellen Anpassungsreaktionen in den einzelnen Ländern führt, sondern stattdessen distinkte nationale Institutionalisierungspfade und -effekte zu beobachten sind, die historische Pfadabhängigkeiten fortschreiben. Konvergierende und divergierende Entwicklungen sind dabei in unterschiedlichen Reformfeldern und je nach Betrachtungsebene – Diskurs, Umsetzung, Wirkung – unterschiedlich ausgeprägt, womit sich die drei Länder in das Bild eines „*Differential Europe*“<sup>71</sup> oder des Europas mit variabler Geometrie einfügen. Während in Kontinentaleuropa die traditionell starken Unterschiede im Aufgabenprofil der Kommunen, hinsichtlich derer sich etwa Deutschland und Frankreich geradezu als entgegengesetzte Pole gegenüberstanden, durch die Dezentralisierung und Kommunalisierung ein Stück weit eingeebnet worden sind, hat sich der Abstand zum britischen Kommunemodell, das im Wesentlichen funktional geschwächt worden ist, eher vergrößert. Sind damit einerseits in der Bekräftigung des Typus funktional starker lokaler Gebietskörperschaften und des Prinzips der Territorialität verwaltungspolitische Gleichläufigkeiten in Europa zu beobachten, deuten sich andererseits mit den Entwicklungen in Großbritannien, wo das Funktionalprinzip im Vormarsch ist, institutionelle Abweichungen an, die für partielle Divergenz sprechen.

Für die zukünftige vergleichende Verwaltungsforschung bleibt die Frage nach den Wirkungen dieser Veränderungen und nach den „Performanzeffekten“ weiterhin ein drängendes Thema, das nicht nur aus Sicht der Wissenschaft eine spannende Herausforderung darstellt. Auch im Bereich der Politik- und Verwaltungspraxis besteht ganz offenkundig zunehmend ein Interesse daran zu erfahren, ob sich das eigene Tun und Lassen als zielführend erweist und was Verwaltungsreformen bewirken, wenngleich die Ergebnisse solcher Bilanzen für tatsächliche verwaltungspolitische Entscheidungen noch immer zu wenig genutzt werden<sup>72</sup>. Vor diesem Hintergrund sollte sich die Verwaltungswissenschaft, ungeachtet aller Konzeptprobleme und methodischen Fallstricke, der Wirkungsfrage institutioneller Politik nicht entziehen, sondern dieser weiter nachgehen, um damit letztlich auch ein Stück zu einer stärker „evidenzbasierten“ verwaltungspolitischen Praxis beitragen zu können.

71 Héritier, A./Knill, C./Lehmkuhl, D./Teutsch, M./Douillet, A.-C., 2001: *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*. Lanham, MD; Knill, C./Winkler, D., 2007: Konvergenz oder Divergenz nationaler Rechts- und Verwaltungsstrukturen? Der Effekt der Europäisierung am Beispiel der Umweltverträglichkeitsprüfung in Deutschland und England. In: *Verwaltungsarchiv*, 98. Band, Heft 1, S. 3.

72 Kuhlmann, S., 2009b: Die Evaluation von Institutionenpolitik in Deutschland: Verwaltungsmodernisierung und Wirkungsanalyse im föderalen System. In: Widmer, Thomas/ Beywl, Wolfgang/ Carlo, Fabian (Hrsg.): *Evaluation . Ein systematisches Handbuch*. Wiesbaden, S. 371-380.

