

## Wandel lokaler Verwaltung in Kontinentaleuropa – ein deutsch-französischer Vergleich\*

Sabine Kuhlmann

### 1. Problemaufriss und Analyserahmen

Im folgenden Beitrag werden Verwaltungsreformen auf lokaler Ebene in Deutschland und Frankreich vergleichend untersucht. Dabei wird ein besonderes Augenmerk auf die Wirkungen gelegt, die die Reformmaßnahmen gezeitigt haben. Gefragt wird danach, inwieweit Verwaltungspolitik das jeweilige Lokalsystem nachhaltig verändert hat bzw. ob eher institutionelle Kontinuität und Beharrungskraft festzustellen sind und durch welche Faktoren dies zu erklären ist. Die durch Reformen ausgelösten institutionellen Veränderungen und „Systemeffekte“ werden in diesem Untersuchungsansatz – methodisch gesprochen – als abhängige Untersuchungsvariablen gefasst, wohingegen die jeweiligen Reforminitiativen selbst ebenso wie weitere für die Wirkungsanalyse maßgebliche (akteur- und kontextbezogene) Faktoren als unabhängige Variablen konzipiert werden. Damit richtet sich der Untersuchungsfokus auf die institutionentheoretische Fragestellung „(how) do institutions matter?“.

Für eine Systematisierung der Reformeffekte im lokalen System wird auf eine Typologie zurückgegriffen, die sich an einschlägigen „Analyserastern“ der vergleichenden Lokalforschung orientiert (vgl. unter anderem Page/Goldsmith 1987; Hesse/Sharpe 1991) und die folgende Dimensionen vorsieht:

- *Funktionales Profil*, d.h. Umfang und Wichtigkeit der Kompetenzen, die von den lokalen Gebietskörperschaften wahrgenommen werden (*functional responsibilities*) in Verbindung mit der vertikalen Funktionsteilung zwischen Kommunen und (Zentral-)Staat (Trenn- vs. Mischsystem).
- *Territoriales Profil*, d.h. gebietlich-administrativer Zuschnitt und damit territoriale „viability“ der lokalen Ebene (Einheitsgemeinden vs. Einzelkommunen vs. Verwaltungsgemeinschaften)
- *Politisches Profil*, d.h. Ausgestaltung der lokalen Demokratie (repräsentativ vs. direkt-demokratisch), Verhältnis zwischen Rat und lokaler Exekutive (monistisch vs. dualistisch) und Wahlmodus des Verwaltungschefs (direkt vs. indirekt).
- Zusätzlich zu den von der vergleichenden Lokalforschung vorgeschlagenen Analyse-dimensionen wird im vorliegenden Beitrag als eine vierte Dimension das „*administrative Profil*“ der Kommunen eingeführt, um die Veränderung der Binnenstrukturen von Verwaltungen zu untersuchen (siehe Kapitel 8).

Zusammenfassend wird gefragt, ob und inwieweit sich die Lokalsysteme hinsichtlich ihrer jeweiligen funktionalen, territorialen, politischen und administrativen Merkmale

---

\* Der vorliegende Beitrag basiert auf Zwischenergebnissen aus einem derzeit laufenden Habilitationsprojekt an der Universität Potsdam. Ich möchte vor allem Jörg Bogumil für seine kritischen und weiterführenden Hinweise danken.

infolge von Verwaltungsreformen gewandelt haben.<sup>1</sup> Bevor der eigentliche Ländervergleich vorgenommen wird, soll zunächst der hier verfolgte Untersuchungsansatz in den weiteren Kontext der vergleichenden Verwaltungsforschung eingeordnet und aufgezeigt werden, in welcher Hinsicht er zur Weiterentwicklung dieser Forschungsrichtung beitragen kann (Abschnitt 2). Sodann werden die Ausgangsbedingungen („starting conditions“) der Verwaltungsreform in beiden Ländern skizziert (Kapitel 3). Danach erfolgt eine Analyse der wichtigsten lokalen Reformschübe im vergangenen Jahrzehnt, wobei unterschieden wird zwischen Dezentralisierung (Kapitel 4), Demokratisierung (Kapitel 5) und Ökonomisierung/New Public Management (Kapitel 6). Auf dieser Grundlage sollen dann die Reformwirkungen in eine ländervergleichende Perspektive gerückt und soll die Frage erörtert werden, inwieweit eine institutionelle Annäherung oder Divergenz zwischen den Lokalsystemen beider Länder zu erkennen ist (Kapitel 7). Last but not least wird ein Ausblick auf die zukünftige vergleichende (lokale) Verwaltungsforschung und die Herausforderungen, die sich ihr stellen, gegeben (Kapitel 8).

## 2. Probleme und „Leerstellen“ der bisherigen vergleichenden Verwaltungsforschung

Mit dem skizzierten Untersuchungskonzept wird der Versuch unternommen, einige „Lücken“ in der bisherigen vergleichenden Verwaltungsforschung (*comparative public administration*, vgl. Schnapp in diesem Band) bzw. der vergleichenden Lokalforschung (*comparative local government*) ein Stück zu schließen:

(1) Die vergleichende Verwaltungsforschung richtete ihren Analysefokus bislang überwiegend auf die zentralstaatliche Politikebene und den ministerialen Verwaltungsapparat (Civil Service), wohingegen die subnationalen und *lokalen* Ebenen des Verwaltungssystems eine Leerstelle bilden. Sie unterliegt damit unweigerlich der Gefahr des „ökologischen Fehlschlusses“, wonach die identifizierten Merkmale und Kausalbeziehungen, die auf der nationalen Ebene festgestellt werden, als insgesamt „systemprägend“ betrachtet werden (Peters 1996: 23). Mit diesem zentralstaatlichen Bias konnte die vergleichende Verwaltungsforschung bislang folglich nur einen (geringen) Ausschnitt der Verwaltungswelt in den jeweils betrachteten Systemen erfassen, so dass eine stärkere Einbeziehung der lokalen Verwaltungsebenen dringend geboten scheint, um Verwaltungssysteme insgesamt zutreffend zu charakterisieren. Zwar liegen inzwischen zahlreiche Arbeiten zum Vergleich von Lokalsystemen vor, die hilfreiche und weithin akzeptierte Konzeptvorschläge für vergleichende Analysen bereitstellen (siehe oben). Diese sind in der *comparative public administration* jedoch bislang – soweit ersichtlich – kaum aufgegriffen worden, so dass eine konzeptionelle Verknüpfung beider Forschungsrichtungen noch aussteht (siehe hierzu Kapitel 8).

(2) Die vergleichende Lokalforschung ihrerseits war in ihrem Analysefokus bislang dadurch gekennzeichnet, dass Reformen eher als die zu erklärende abhängige Variable aufgefasst und auf ihre *Wirkung* hin kaum untersucht worden sind. Es gibt somit eine

<sup>1</sup> Aus Platzgründen wird auf die territorialen Veränderungen nur am Rande eingegangen, so dass vor allem Veränderungen im funktionalen, politischen und administrativen Profil der Kommunen im Vordergrund stehen.

„*Evaluationslücke*“ in der vergleichenden (lokalen) Verwaltungsforschung, die zu beheben der vorliegende Beitrag zumindest teilweise beabsichtigt (siehe auch Bogumil/Kuhlmann 2006; ferner Bogumil u.a. in diesem Band). Zudem ist der empirische Kenntnisstand über die *funktionalen* Veränderungen von Lokalsystemen, die sich durch Dezentralisierungs- und (Re-)Zentralisierungsprozesse ergeben, ebenfalls als unbefriedigend einzuschätzen. Obwohl Dezentralisierung von vielen als eine Art „globaler Trend“ angesehen wird (vgl. Vetter/Kersting 2003), gibt es kaum Hinweise auf die tatsächlichen Veränderungen, die sich dadurch in Kommunal- und Staatsbehörden abspielen. Die Untersuchung von *Dezentralisierung(seffekten)* im Ländervergleich bildet vor diesem Hintergrund eine weitere Forschungslücke, die hier ebenfalls angegangen werden soll (siehe auch Wollmann in diesem Band; ferner Bogumil/Kuhlmann 2005).

(3) Insgesamt ist in der international vergleichenden Forschung zu Public Sector-Reformen ein Defizit im Hinblick auf „klassische“ *kontinentaleuropäische* Staaten und deren Verwaltungsreformen auf der subnationalen Ebene zu beklagen. Die angelsächsische Diskursvorherrschaft innerhalb der neoliberal geprägten Reformbewegung der 1980er und 1990er Jahre und die Tatsache, dass diese Reformrichtung von den „klassisch-europäischen Verwaltungen“ mit ihrer ausgeprägten Rechtsstaatskultur und Staatsorientierung (König 2002) eher zögerlich aufgegriffen worden ist, haben dazu geführt, dass das internationale Forschungsinteresse an den *latecomern* der New Public Management-Reform begrenzt war. Insbesondere was die lokalen Verwaltungssysteme und -reformen anbelangt, gibt es – speziell für Frankreich – erhebliche Kenntnislücken und stellt die (vergleichende) Analyse administrativer Reformen im lokalen Raum in weiten Teilen Neuland dar.

(4) Der hier verfolgte Ansatz einer institutionellen Reform- und Wirkungsanalyse grenzt sich in methodischer Hinsicht von den in anderen politikwissenschaftlichen Teildisziplinen üblichen – und inzwischen auch für die *comparative public administration* geforderten – statistisch-quantifizierenden Vorgehensweisen – sei es in Form von Surveys, sei es in Form der Ljiphart'schen „statistischen Methode“ – ab, was mehrere Gründe hat. Zum einen sind diese Untersuchungsmodelle in der Regel statisch angelegt und ermöglichen eher Aussagen über einen gegebenen „Status quo“ (siehe etwa Schnapp 2004) als über Reformen und Veränderungen (dazu kritisch Beichelt 2005: 229). Zweitens sind sie aufgrund ihres Untersuchungsdesigns, das vom Forscher vorgefertigte („komplexitätsreduzierende“) Indikatorensets und hohe Mess- und Quantifizierbarkeit voraussetzt, kaum geeignet, um das in vielerlei Hinsicht unerforschte „Feld“ von (lokaler) Verwaltungsrealität und Verwaltungsreform suchend zu „erkunden“, Hypothesen induktiv zu generieren und dabei vor allem offen für „unerwartete Funde“ zu sein (Hucke/Wollmann 1980). Außerdem fehlt es den quantifizierenden *many cases comparisons*, die teils von der Prämisse „*the more (countries) the better*“ angeleitet scheinen, häufig in bedenklicher Weise an Kontextinformationen und landesspezifischem Konzeptwissen, das aber – nicht zu verwechseln mit „Ethnozentrismus“ – unabdingbar ist, um „Verwaltung“ im jeweiligen System zu verstehen, zu deuten und letztlich auch sinnvoll zu erklären.<sup>2</sup> Vor diesem Hintergrund scheint ein Untersuchungsdesign angemessen,

<sup>2</sup> Diese Problematik wird unmittelbar einsichtig, wenn man einmal versucht, die unterschiedli-

- das die Kontextbedingungen von Verwaltungsreformen möglichst präzise in den Blick nimmt,
- das viele Variablen in ihren jeweiligen interdependenten Wirkungsbeziehungen simultan berücksichtigen kann,
- das in der Lage ist, Dynamik und Veränderung zu erfassen,
- das die „Nähe“ zum Untersuchungsobjekt sucht und dieses (über die handelnden Akteure) quasi selbst „sprechen“ lässt (siehe hierzu grundlegend Crozier/Friedberg 1979: 289 ff.).

Diesen Anforderungen scheint am ehesten ein qualitativer Fallvergleich zu entsprechen, der sich – wie dies hier anhand von zwei Ländern versucht wird – einer „disziplinierten konfigurativen Analyse“ befleißigt (Verba 1967). D.h. die Fälle werden nach je gleichen Regeln untersucht und einem einheitlichen Analyseraster unterworfen, was einerseits die „Vergleichstauglichkeit“ des Datenmaterials sicherstellt und andererseits trotzdem fallspezifische Erklärungen zulässt.<sup>3</sup>

### 3. Ausgangsbedingungen: Lokalsysteme Deutschlands und Frankreichs im Vergleich

Deutschland und Frankreich weisen Gemeinsamkeiten darin auf, dass die kommunale Ebene einen hohen *konstitutionellen Status* und eine verfassungsmäßig verbriefte Garantie besitzt. Hier wie dort gilt – im Gegensatz zum *ultra vires*-Prinzip britischer Prägung – für die Kommunen eine allgemeine Zuständigkeitsregel, wonach die Gemeindevertretung für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zuständig ist.

Das französische Verfassungs- und Verwaltungssystem war traditionell durch eine *funktional* randständige dezentrale Selbstverwaltung und eine dominante exekutiv-zentralistische Staatsverwaltung, mit dem Präfekten als Schlüsselfigur, gekennzeichnet. Die Staatsverwaltung, die eine von der Zentralregierung in Paris über die – von dieser ernannten – Präfekten als Chefs der Departementsverwaltung bis hin in die Kommunen reichende Verwaltungsvertikale bildete, erledigte zusätzlich zu ihren eigenen staatlichen Aufgaben auch die Selbstverwaltungsaufgaben der Departements und überwiegend auch die der Kommunen. Verwaltungstypologisch wird hier von einem „*staatsadministrativen Integrationsmodell*“ gesprochen (Wollmann 1999a) und das französische Kommunalmodell der „*Franco group*“ zugeordnet (vgl. Hesse/Sharpe 1991). Im Unterschied zu Frankreich ist das deutsche Lokalsystem durch sowohl politisch wie auch funktional starke Kommunen gekennzeichnet und insoweit, gemeinsam mit den skandinavischen Ländern, der „*North Middle European Group*“ zuzuordnen (Hesse/Sharpe 1991). Das traditionelle Aufgabenprofil der deutschen Kommunen ist durch die Doppelfunktion

---

che Einordnung der Begriffe *Beamter/Civil Servant/Fonctionnaire* in den jeweiligen „Kulturkontexten“ konzeptionell und institutionell zutreffend zu erfassen (siehe hierzu Kublmann/Bogumil 2006).

<sup>3</sup> In der Untersuchung wurden neben umfangreichen Dokumenten- und Sekundäranalysen vor allem Fallstudien in ausgewählten Kommunalverwaltungen in Frankreich (*Städte Rouen, Le Havre, Paris* sowie Generalrat von *Seine-Maritime*) und Deutschland (*Städte Detmold, Schwerin* und *Wuppertal*) durchgeführt, die sich ihrerseits auf Experteninterviews mit Politik- und Verwaltungsakteuren stützten.

(„Janusköpfigkeit“) der Kommunen als Durchführungsinstanz für eigene Selbstverwaltungsaufgaben auf der einen und übertragene staatliche Aufgaben auf der anderen Seite gekennzeichnet. Hierin spiegelt sich der Verwaltungstypus eines „kommunaladministrativen Integrationsmodells“ wider.

Die Unterschiede im Aufgabenprofil hängen auch maßgeblich mit der gebietlichen Struktur, dem *territorialen Profil*, des Kommunalsystems zusammen. So ist für Frankreich nach wie vor eine kleinstgliedrige kommunale Gebietsstruktur charakteristisch, die sich bislang gegen jegliche Versuche von „Zwangseingemeindungen“ erfolgreich durchzusetzen vermochte. Mit seinen 37.000 Kommunen, deren durchschnittliche Einwohnerzahl bei 1.600 liegt, entspricht Frankreich dem südeuropäischen Kommunaltypus. Dagegen sind die Länder der Bundesrepublik teilweise dem „nordeuropäischen“ Kommunaltypus zuzurechnen (so NRW mit 373 Einheitsgemeinden bei durchschnittlich rund 48.000 Einwohnern), und teilweise stehen sie – im Ergebnis dessen, dass in einigen Bundesländern auf „Zwangszusammenschlüsse“ von Gemeinden verzichtet wurde – eher dem „südeuropäischen“ Modell nahe (so Bayern mit rund 2.000 Gemeinden bei durchschnittlich 6.100 Einwohnern).

Deutschland und Frankreich sind sich im *politischen Profil* der Kommunen insofern ähnlich, als die Ausgestaltung der lokalen Demokratie traditionell vom Grundzug der repräsentativen Demokratie bestimmt ist, wonach das Recht des Bürgers, die Gemeindevertretung zu wählen, im Mittelpunkt steht. Direkte Teilhaberechte waren in beiden Ländern, sieht man von der direkten Bürgermeisterwahl in Baden-Württemberg (seit 1956) und Bayern (seit 1952) sowie der Möglichkeit kommunaler Referenden in Baden-Württemberg (seit 1956) ab, auf lokaler Ebene traditionell wenig ausgeprägt. Ist das französische Kommunalmodell zwar formell am parlamentarischen System orientiert, hat sich in der Handlungsrealität jedoch seit langem das Modell eines „städtischen Präsidentialismus“ herausgebildet (Mabileau 1996: 83), für den eine Dominanz, wenn nicht „Allmacht“ der Exekutive und eine schwache Stellung des Rates und der Parteien charakteristisch sind. Zu der herausgehobenen Stellung des französischen Bürgermeisters trägt dabei vor allem die in dieser Form im europäischen Kontext einmalige Möglichkeit der Ämterhäufung (*cumul de mandats*) bei. Diese erlaubt es den lokalen Amtsträgern, Mandate der verschiedenen Politik- und Verwaltungsebenen zu kumulieren und dadurch ihre politischen Einflussphären weit über ihren Wahlkreis hinaus auszudehnen, weshalb auch von „Delokalisierung der Macht des Notablen“ die Rede ist (Mabileau 1996: 83). In der Ausgestaltung der deutschen Kommunalverfassungen finden sich einerseits Elemente eines „lokalen Präsidentialismus“ mit ausgeprägten konsensdemokratischen Strukturen (traditionell Bayern und Baden-Württemberg). Andererseits klingt die lokale Variante eines „parlamentarischen Regierungssystems“ an (Wollmann 1999b: 58), in welchem Exekutive und Ratsmehrheit verschränkt sind, starke Parteipolitisierung herrscht und konkurrenzdemokratische Willensbildung dominiert (traditionell NRW und Niedersachsen).

Hinsichtlich der *administrativen* Binnenstrukturen weisen die deutschen und (größeren) französischen Kommunen infolge ihrer gemeinsamen kontinentaleuropäischen Rechtsstaatstradition eine besondere Nähe zum Max Weber'schen Idealtypus „klassisch-bürokratischer“ Verwaltung auf. Beiden Organisationsmodellen sind eine ausgeprägte interne Hierarchisierung und eine mit rechtlicher Spezialisierung korrespondierende

Table 1: Lokalsysteme von Frankreich und Deutschland im Vergleich  
(traditionelle Profile)

Frankreich	Deutschland
<b>Funktionales Profil</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dominanz der Staatsverwaltung</li> <li>• Staatsadministratives Integrationsmodell (<i>few function model</i>)</li> <li>• Franco-Group</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunen als wichtigste Vollzugsinstanz</li> <li>• Kommunaladministratives Integrationsmodell (<i>multi function model</i>)</li> <li>• North Middle European Group</li> </ul>
<b>Territoriales Profil</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Territoriale Fragmentierung</li> <li>• 90% der Kommunen unter 2.000 EW</li> <li>• Südeuropäischer Typus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterschiede zwischen Bundesländern</li> <li>• Teils Nordeurop. Typus (NRW)</li> <li>• Teils Südeurop. Typus (Bayern)</li> </ul>
<b>Politisches Profil</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Repräsentativ-demokratisch</li> <li>• Präsidentsch</li> <li>• „Politisch stark“ (Mandatskumulierung und De-Lokalisierung der Macht von Notablen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Repräsentativ-demokratisch</li> <li>• Parlamentarisch (NRW)/präsidentsch (BW)</li> <li>• „Politisch stark“ (lokale Demokratie; Parlamentarisierung der Gemeinderäte)</li> </ul>
<b>Administrativ-organisatorisches Profil</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klassisch-bürokratisch (Weberianisch)</li> <li>• Rechtsstaatskultur, Regelorientierung</li> <li>• Traditionelle Kontraktualisierung nach außen (<i>gestion déléguée</i>)</li> <li>• „Gewährleistungskommune“/ <i>local governance</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klassisch-bürokratisch (Weberianisch)</li> <li>• Rechtsstaatskultur, Regelorientierung</li> <li>• Traditionelle „Eigenproduktion“ (Daseinsvorsorge)</li> <li>• „Leistungskommune“/ <i>local government</i></li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung.

starke organisatorische Binnendifferenzierung eigen. Ganzheitliche integrierte Arbeitsstrukturen sind eher in Einzelbereichen vorzufinden. Vertikale Weisungsstränge und hierarchische Über- und Unterordnung dominieren gegenüber horizontaler Selbstkoordination und dezentraler Eigenverantwortung (*at arm's length*). Fach- und Querschnittsaufgaben werden traditionell separiert. Die Verwaltungsverfahren werden hier wie dort eher regel- und rechtsorientiert (verfahrensgerecht) abgewickelt, wohingegen Formen von Performanz- und Ergebnissteuerung sowie ökonomische Anreizsysteme formell wenig institutionalisiert sind. Das Ressourcenmanagement erfolgt eher inputorientiert und Kosten von Verwaltungsleistungen werden im Einzelnen nicht erfasst. Unterschiede zwischen den beiden Systemen sind vor allem darin zu erkennen, dass die französischen Kommunen aufgrund ihrer geringen Größe und Leistungskraft bereits seit dem 19. Jahrhundert in weiten Teilen Aufgaben „externalisieren“ (*déléguer*) und auch „kontraktualisieren“ (*contractualiser*), so dass sie eher (schwache) „Gewährleistungskommunen“ sind, wohingegen die deutschen Kommunen zahlreiche lokale Aufgaben, vor allem in der Daseinsvorsorge, traditionell selbst erbringen und daher eher einen Typus als (starke) „Leistungskommunen“ ausgeprägt haben.<sup>4</sup> Während die

<sup>4</sup> Abstriche sind allerdings hinsichtlich der sozialen Dienste vorzunehmen, die in (West-) Deutschland traditionell von freien Trägern erbracht werden.

französischen Kommunen damit seit langem *local governance* praktizieren (mussten) und multiple Akteursstrukturen zu ihrer institutionellen Handlungsnormalität gehören, wurden lokale Aufgaben in Deutschland bisher überwiegend innerhalb des lokalen politisch-administrativen Systems angesiedelt, was eher dem Typus von *local government* entspricht.

#### 4. Dezentralisierung

##### 4.1 Frankreich: „Acte I“ und „Acte II“

In der Frage nach der Reichweite der französischen Dezentralisierungspolitik, deren erste Welle (sog. „Acte I“) mit der Verfassungsreform von 1982 und der sich anschließenden Gesetzgebung (*Lois Defferre*) unter der damaligen sozialistischen Regierung eingeleitet wurde, stehen sich bis heute zwei gegensätzliche Positionen gegenüber. Eine Gruppe von Beobachtern vertritt die Meinung, die Dezentralisierung der 1980er Jahre habe in Frankreich eine geradezu revolutionäre Umwälzung des traditionellen jakobinischen Staates bewirkt, da der Zentralstaat maßgebliche Kompetenzen auf die Ebene der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften verlagerte und seine lokalen Kontroll- und Zugriffsmöglichkeiten erheblich reduzierte. Dieser Auffassung zufolge stellt die neue Verfassungssituation des Jahres 1982 einen regelrechten „Bruch mit der jakobinischen Tradition einer lokalen Verwaltung im Dienst des Staates“ (Mabileau 1996: 33) dar. So hat der Präfekt seine strategische Schlüsselposition innerhalb des lokalen Systems eingebüßt, seine sehr weitgehende (*a priori*) Staatsaufsicht (*tutelle*) wurde auf eine abgeschwächte Form der (*a posteriori*) Rechtsaufsicht beschränkt und seine Exekutivfunktion im Departement wurde auf den gewählten Präsidenten des Generalrates übertragen.<sup>5</sup> Die Selbstverwaltungszuständigkeiten der Departements, aber auch die der Kommunen, wurden erheblich erweitert,<sup>6</sup> was sich institutionell daran ablesen lässt, dass Teile des Präfekturpersonals auf die Departementsverwaltungen übergingen bzw. dass völlig neue Verwaltungsabteilungen innerhalb der Generalräte (*conseils généraux*) gegründet wurden. Mit dem wachsenden Zuständigkeitsprofil der lokalen Gebietskörperschaften haben sich deren Personalbestände entsprechend erhöht (siehe unten Tabelle 2; ferner Kuhlmann/Bogumil 2006).

Dem Bild einer durchgreifenden Dezentralisierungsreform wird von einer zweiten Gruppe von Beobachtern entgegengehalten, dass zum einen das französische Politik- und Verwaltungssystem bereits vor der Dezentralisierungsreform der 1980er Jahre durch einen hohen Grad an informal-faktischer Dezentralisierung gekennzeichnet gewesen sei, so dass sich in der Handlungsrealität des Systems nur wenig geändert habe. Die auf der Ämterkumulierung basierende Form von *Policy-Making*, die in der ein-

5 Zur Durchsetzung von rechtsaufsichtlichen Beanstandungen muss der Präfekt nunmehr die Verwaltungsgerichte bzw. Rechnungskammern anrufen.

6 Die Departements erhielten weitreichende Zuständigkeiten im Bereich der „Sozialen Aktion“ (*action sociale*) und sind seit „Acte I“ beispielsweise für verschiedene Arten von Sozialhilfe (*RMI, ASE, APA*) zuständig. Auf die Kommunen gingen unter anderem die Zuständigkeiten für Bauleitplanung (*PLU, SCOT*) und Baugenehmigung über.

Table 2: Entwicklung des Personals im Öffentlichen Dienst in Frankreich (Staat, Lokale Gebietskörperschaften\* und Krankenhaussektor) 1980–2001 (in Tsd.)

Ebene	1980			2001			Zu-/Abnahme 1980–2001	
	abs.	pro 1.000 EW	Anteil in %	abs.	pro 1.000 EW	Anteil in %	in %	pro 1.000 EW
Staat	2273	39,1	56,2	2491	41,4	52,5	14,6	2,3
Lokale Gebietskörperschaften*	1021	18,4	26,4	1404	23,3	29,6	37,5	5
Krankenhaussektor	671	12,1	17,4	861	14,3	18,1	28,3	2,2
Öff. Personal insgesamt	3865	69,5	100	4756	79	100	23,1	9,5

\* Regionen, Departements, Kommunen, interkommunale Zusammenschlüsse

Quelle: DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation; Insee, Drees; Insee ASF 2003 und eigene Zusammenstellung und Berechnung.

schlägigen Literatur mit den Stichworten des „gezähmten Jakobinismus“, der „*pouvoir périphérique*“ (Macht der Peripherie, vgl. Grémion 1976) oder der „*filière croisée*“ (Verflechtung der Instanzen) umschrieben wird, bewirkte eine (faktische) Dezentralisierung des Entscheidungssystems, denn die Entscheidungen auf den höheren Ebenen wurden stets durch die (dort agierenden) lokalen *Notablen* erheblich beeinflusst. Die über das *cumul de mandats* hergestellten personellen Vernetzungen zwischen den Ebenen trugen zudem dazu bei, dass die restriktive Aufsichts- und Kontrollfunktion des Präfekten gegenüber den Gebietskörperschaften bis auf ein nur noch symbolisches Maß „abgeschliffen“ wurde.

Dadurch, dass in Frankreich bislang alle Versuche einer durchgreifenden Gemeindegebietsreform gescheitert sind, stößt die Dezentralisierungsreform im kommunalen Raum (*communes*) außerdem auf erhebliche Probleme. Erst seit dem In-Kraft-Treten eines neuen Gesetzes über interkommunale Zusammenarbeit, des sog. *Loi Chevènement* im Jahre 1999, scheint sich nun eine Entwicklung abzuzeichnen, die von einigen Beobachtern als der Beginn einer neuen Ära territorialer Reorganisation oder pointiert auch als „interkommunale Revolution“ (vgl. Borraz/Le Galès 2003: 10) bezeichnet wird. Inzwischen liegt der „Deckungsgrad“ hinsichtlich der neuen kommunalen Zusammenschlüsse (sog. *Etablissements Publics de Coopération Intercommunale – EPCI*)<sup>7</sup> in einigen Spitzenreiterregionen bei fast 100 Prozent der Kommunen und landesdurchschnittlich bei immerhin 86 Prozent. Diese territoriale Integration der lokalen Institutionenlandschaft könnte die Voraussetzung für eine stärker leistungs- und lebensfähige (*viable*) kommunale Selbstverwaltung und damit für eine wirksamere – die Städte und Gemeinden stärker einbeziehende – Dezentralisierungspolitik schaffen.<sup>8</sup>

7 Dieses sind: *Communautés urbaines – CU* (mehr als 500.000 Einwohner), *Communautés d'agglomération – CA* (50.000 bis 500.000 Einwohner), *Communautés de communes – CC* (unter 50.000 Einwohner).

8 Zu den vielfältigen Problemen der interkommunalen Zusammenarbeit, die unter anderem daraus erwachsen, dass die EPCI keine direkte demokratische Legitimation besitzen, siehe unter anderem Guéranger (2003), Hoffmann-Martinot (2003).

Mit der Verfassungsänderung vom März 2003 sollte eine neue Etappe der französischen Dezentralisierungspolitik gestartet werden (sog. „Acte II“). In Artikel 1 der Verfassung wurde festgeschrieben, dass die „Organisation der französischen Republik dezentralisiert“ ist,<sup>9</sup> womit die Dezentralität des Verwaltungssystems erstmals Verfassungsrang hat. Mit „Acte II“ wurde ein weiterer Aufgabentransfer vom Staat auf die Départements und die Regionen eingeleitet.<sup>10</sup> Es wird geschätzt, dass der Aufgabentransfer personell insgesamt 130.000 Beamte, vor allem aus dem technischen Bereich des Nationalen Bildungswesens (*Education Nationale: Lycées, Collèges*) und aus dem Infrastrukturministerium (*Ministère de l'Équipement*) betrifft, die dann vom Staatsdienst in den Lokaldienst – ca. 50.000 zu den Regionen und 80.000 zu den Départements – wechseln (www.la-Croix.com, 15.3.2003). Zwar bietet die Verfassungsänderung von 2003 durchaus das Potenzial, um die inzwischen ins Schleppen gekommene Dezentralisierungsbewegung in Frankreich wieder „anzukurbeln“ und auch neu auszurichten. Jedoch sind hinsichtlich der praktischen Auswirkungen dieser neuen rechtlichen Bestimmungen erhebliche Zweifel anzumelden. Denn die von „Acte II“ betroffenen Aufgabenbereiche stellen keine neuen Tätigkeitsfelder lokaler Selbstverwaltung dar, sondern gehören überwiegend bereits seit „Acte I“ zum Handlungsrepertoire der Gebietskörperschaften (vgl. Portier 2003: 68) und bieten auch kaum Spielräume für lokale Politikgestaltung – im Gegenteil: Sie engen diese weiter ein. Denn den Départements bleibt nun immer weniger Raum für ihre eigenen lokalen Politikprogramme und „freiwilligen Aufgaben“ (*de propre initiative/facultatifs*). Diese Entwicklung wird dadurch noch verstärkt, dass die staatlichen Ausgleichszahlungen, die an die Zuständigkeitsverlagerung gekoppelt sind, vor allem im Bereich der „Sozialen Aktion“ (*RMI*), als bei weitem unzureichend angesehen werden<sup>11</sup> und schon jetzt in den Generalräten erhebliche „Haushaltslöcher“ (*écarts*) klaffen<sup>12</sup>.

#### 4.2 Deutschland: Funktionalreform als „unechte“ Kommunalisierung

Auch in das überkommene deutsche Kommunalmodell ist in funktionaler Hinsicht Bewegung gekommen. Zum einen wurde das traditionell breite kommunale Aufgabenprofil der deutschen Kommunen (Kreise/Städte) im Gefolge der Gebiets- und Funktional-

<sup>9</sup> «... son organisation est décentralisée.» (Lois constitutionnelle no. 2003–276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République).

<sup>10</sup> Die Regionen erhalten vor allem zusätzliche Kompetenzen in der Wirtschaftsförderung und Berufsausbildung, während die Départements in den Bereichen der Nationalstraßen (Übertragung von 20.000 km Nationalstraßen) und der „Sozialen Aktion“ weitere Zuständigkeiten erhalten. Sie sind beispielsweise seit Januar 2004 vollständig (auch finanziell) für die arbeitsmarktpolitische Integration im Rahmen des sog. *Revenu Minimum d'Insertion (RMI)* verantwortlich.

<sup>11</sup> Die Höhe der staatlichen Ausgleichszahlungen (*compensation*) an die Gebietskörperschaften wird von der Regierung auf ca. 11,5 Mill. Euro geschätzt werden (3 Mill. für die Regionen; 8 Mill. für die Départements). Damit würde der Verwaltungshaushalt (*budget de fonctionnement*) der Regionen gegenüber 2001 um 41% und der der Départements um 26% ansteigen (www.service-public.fr, 24.2.2004).

<sup>12</sup> Beispielsweise im Département Seine-Maritime für 2005 ca. 18 Mio. Euro allein für den Bereich *RMI* (Seine-Maritime 2005).

reformen in den 1970er Jahren (im Alt-Bundesgebiet) erweitert. Zum anderen brachte die Wiedereinführung der kommunalen Selbstverwaltung in Ostdeutschland, die letztlich als Prozess einer umfassenden Dezentralisierung von Politikzuständigkeiten und Verwaltungskompetenzen angesehen werden kann, einen enormen Aufgabenzuwachs für die kommunalen Verwaltungen im neuen Bundesgebiet mit sich. Darüber hinaus verfolgen die ostdeutschen Länder eine Abschtung von Landesaufgaben auf die kommunale Ebene. Diese Maßnahmen haben gerade in den zweistufigen ostdeutschen Bundesländern deshalb besondere Bedeutung erlangt, weil deren Landesregierungen in hohem Maße dazu neigten, sich durch einen Unterbau an nachgeordneten staatlichen Sonderbehörden gewissermaßen einen „Mittelinstanzersatz“ zu schaffen und so die „sektorale Versäulung“ der Landesverwaltung voranzutreiben.

In jüngster Zeit lassen zudem die Vorstöße zur Verwaltungsstrukturreform aufhorchen, die inzwischen in zahlreichen Bundesländern ins Rollen gekommen sind. Vorreiter war dabei das Land Baden-Württemberg, wo unter Ministerpräsident Teufel in einem weitreichenden Ansatz von Struktur- und Funktionalreform (sog. „Teufel-Reform“) die insgesamt 35 unteren staatlichen Sonderbehörden kommunalisiert werden (siehe Bogumil/Ebinger 2005). Mit dem In-Kraft-treten der Reform am 1. Januar 2005 wurde die Überführung des Aufgaben- und Personalbestandes der Sonderbehörden in die Verwaltungen der 35 Kreise und neun kreisfreien Städte Baden-Württembergs eingeleitet. Nur ein geringer Teil der Zuständigkeiten, mit hoheitlichem oder regionalem Bezug, wird den vier Regierungspräsidien übertragen. Ersten Umsetzungsanalysen zufolge (ebd.) hat sich der Personalbestand der Kreise inzwischen ungefähr verdoppelt, worin eine beachtliche personelle und funktionale Aufwertung der Kreisebene zu erblicken ist.<sup>13</sup>

Allerdings handelt es sich bei den Funktionalreformen in den deutschen Bundesländern um eine „unechte“ Variante von Kommunalisierung, die dadurch gekennzeichnet ist, dass den Kreis- und Stadtvertretungen keinerlei Mitwirkungsrechte eingeräumt werden.<sup>14</sup> Damit bleibt die politisch-demokratische Reichweite der Reformen äußerst begrenzt. Innerhalb ihrer traditionellen „Janusköpfigkeit“, die weiter bekräftigt wird, profitieren die Landkreise vor allem in ihrer Rolle als untere Ebene der Landesverwaltung vom Aufgabentransfer, wohingegen ihre kommunalen Selbstverwaltungskompetenzen nicht berührt sind. Zudem wird die funktionale Stärkung der Kommunalebene konterkariert durch die akute Finanzkrise, die die Kommunen zum Abbau ihrer freiwilligen Leistungen zwingt und sie im Extremfall auf ihre Rolle als untere Vollzugsinstanz übertragener staatlicher Aufgaben reduziert. Besonders deutlich schlagen sich die Einschnitte im drastischen Rückgang der kommunalen Personalbestände nieder, in dem (auch)

13 Der Aufgaben- und Personaltransfer auf die Kommunen wird zunächst vollständig aus dem Landeshaushalt beglichen. Daraus jedoch, dass diese staatlichen Transferzahlungen jährlich um drei Prozent reduziert werden sollen, erhofft sich die Landesregierung eine „Effizienzrendite“ von ca. 20% innerhalb der nächsten sieben Jahre (Banner 2006).

14 Da die Kommunalisierung von staatlichen Verwaltungsaufgaben in der Regel durch deren Umwandlung in kommunale Aufgaben „im übertragenen Wirkungskreis“ erfolgt, bei denen die Kommunalvertretungen formell keinerlei Entscheidungskompetenz besitzen, handelt es sich bei Funktionalreformen in der Regel um eine Form von „unechter“ oder „kupierter“ Kommunalisierung, die von der „echten“ (politischen) zu unterscheiden ist (Bogumil/Kuhlmann 2005 m.w.N.).

das Bemühen der Kommunen um Haushaltskonsolidierung Ausdruck findet (vgl. Kuhlmann/Bogumil 2006). So ist das Kommunalpersonal zwischen 1993 und 2002 um mehr als ein Drittel, in Ostdeutschland sogar um mehr als die Hälfte zurückgegangen (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3: Personalentwicklung der Gebietskörperschaften in Deutschland 1993–2002\*

Ebene	1993		2002		Zu-/Abnahme 1993–2002	
	abs. in 1.000	pro 1.000 EW	abs. in 1.000	pro 1.000 EW	in %	pro 1.000 EW
Bund	579	7,1	448	5,4	-22,6	-1,7
Länder	2012	24,8	1583	19,2	-21,3	-5,6
Gemeinden/Gv.	1469	18,1	951	11,5	-35,3	-6,6
<b>Gesamt</b>	4060	50,0	2982	36,1	-26,6	-13,9

\* Nur Vollzeitbeschäftigte der Gebietskörperschaften; ohne Bundeseisenbahnvermögen, Kommunale Zweckverbände und mittelbaren Öffentlichen Dienst.<sup>15</sup>

Quelle: Kuhlmann/Röber (2006 m.w.N.).

## 5. Demokratisierung<sup>16</sup>

### 5.1 Frankreich: Konsultativ- und „Bürgermeisterreferenden“

Die Debatte um eine rechtliche Kodifizierung des lokalen Referendums in Frankreich drehte sich lange Zeit ausschließlich um das konsultative Referendum (*consultations des électeurs*), wonach die Bürger zu bestimmten lokalen Themen konsultiert werden, während die Entscheidung letztlich bei den repräsentativ-demokratischen Gremien (*conseil municipal*) verbleibt. Mit dem Gesetz von 1992<sup>17</sup> war zunächst festgelegt worden, dass konsultative Referenden auf Initiative des Bürgermeisters oder auf schriftlichen Antrag von mindestens der Hälfte der Ratsmitglieder (in Kommunen unter 3.500 Einwohner) bzw. von einem Drittel der Ratsmitglieder (in Kommunen über 3.500 Einwohner) zu allen die Kommune betreffenden Angelegenheiten durchgeführt werden können. Beschränkten sich kommunale Referenden zunächst auf den räumlichen Bereich der Ein-

<sup>15</sup> Berücksichtigt man noch den enormen Anstieg von Teilzeitarbeit in den Kommunen seit Beginn der 1990er Jahre (von ca. 20% auf 25% der Bediensteten), so ist die kostenmäßig zu Buche schlagende Einsparung sogar noch höher. Aus Gründen der Vergleichbarkeit der Daten (mit Frankreich) und um die reale personelle „Stärke“ (oder auch „Schwäche“) der Kommunen zu bestimmen, wird hier bewusst nicht auf Vollzeitäquivalente als Basis des Vergleichs, sondern auf die Anzahl der tatsächlich in den kommunalen Dienststellen tätigen *Personen* zurückgegriffen.

<sup>16</sup> Im Folgenden wird ausschließlich auf die Einführung von Elementen direkter Demokratie eingegangen, während der Ausbau von Partizipationsformen *innerhalb* des repräsentativ-demokratischen Modells (Quartiersräte, Bürgerforen etc.) an dieser Stelle aus Platzgründen ausgeklammert bleiben muss (für Deutschland siehe hierzu Holtkamp in diesem Band; für Frankreich siehe Kuhlmann 2006a; Matuszewicz 2004).

<sup>17</sup> Loi no. 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

zellekommune, konnten mit der neuen Regelung des Jahres 1995<sup>18</sup> auch die interkommunalen Verwaltungsgemeinschaften von der Möglichkeit Gebrauch machen, die Bürger ihrer Mitgliedskommunen, allerdings ausschließlich in Fragen der Stadtentwicklung (*aménagement*) durch Referenden zu konsultieren. Zudem konnte seit dem Gesetz von 1995 ein lokales Referendum auch durch ein Fünftel der Wählerschaft einer Kommune bzw. einer interkommunalen Gemeinschaft – allerdings ebenfalls nur für raumbezogene Maßnahmen und ausschließlich konsultativ – initiiert werden. Beiden Gesetzen ist gemein, dass sie der Logik repräsentativer Demokratie verhaftet blieben, indem sie ausschließlich konsultative Referenden vorsahen, deren Abstimmungsergebnisse für den Rat nicht bindend waren (*simple avis*).

Im Zusammenhang mit der Umsetzung des „*Acte II*“ kam erneut Bewegung in die Debatte um direktdemokratische Teilhabe auf lokaler Ebene. Zum einen ist das lokale Referendum mit dem verfassungsändernden Gesetz von 2003 in Art. 72-1 der französischen Verfassung aufgenommen worden und hat damit nun Verfassungsrang. Sein Anwendungsbereich wurde auf alle Gebietskörperschaften, d.h. auch auf die Départements und Regionen, ausgeweitet. Zum anderen wurde mit der Einführung von bindenden lokalen Referenden (*référéndum décisionnel*) durch das Gesetz vom 1.8.2003 eine Bresche in das bisherige repräsentativ-demokratische Modell geschlagen. Darin, dass im Falle der Durchführung eines Referendums dessen Abstimmungsergebnis dann bindend ist<sup>19</sup> sowie darin, dass diese Regelung für alle Gebietskörperschaften (damit allerdings ausdrücklich nicht für die *EPCI*) gilt und keine inhaltliche Beschränkung enthält, ist ein erster Vorstoß in Richtung verstärkter direktdemokratischer Teilhabe in französischen Kommunen zu erblicken.

Allerdings sind auch mit diesem neuen Gesetzgebungsvorstoß des Jahres 2003, der eine Art politisch-demokratisches Gegengewicht zum exekutiven Machtgewinn infolge von „*Acte II*“ bilden sollte, wiederum zahlreiche Zugeständnisse an die „lokalen Notablen“ gemacht worden (vgl. Le Lidec 2004). Der französische Gesetzgeber ist nicht so weit gegangen, für die Initiierung des bindenden Referendums – wie in Deutschland – ein Bürgerbegehren vorzusehen, sondern beschränkte sich auf das Initiativrecht der Rates, der seinerseits auf Vorschlag des Bürgermeisters bzw. Ratspräsidenten (Region/Département) darüber abstimmt, ob ein Sachverhalt zum Gegenstand eines Referendums wird. In diesen und anderen restringierenden Vorkehrungen (Hoffmann-Martinot 2003) spiegelt sich die nachhaltige (in der jakobinischen Tradition wurzelnde) Ablehnung der Vorstellung eines lokalen Volkssouveräns wider (Wollmann 2004). Zugleich wird darin der Einfluss der über das *cumul de mandat* auf der nationalen Ebene verankerten Bürgermeister und lokalen Amtsträger sichtbar, die die Schmälerung ihrer exekutiven Vorherrschaft fürchten und die ihr Widerstandspotenzial erfolgreich im nationalen Gesetzgebungsprozess mobilisieren konnten (vgl. Matuszewicz 2004; Le Lidec 2004).

Im Ergebnis gehen die Befürchtungen (vor allem der lokalen Amtsträger), das traditionelle repräsentativ-demokratische Modell könne durch die rechtliche Kodifizierung

18 Loi no. 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

19 Vorausgesetzt, dass mindestens die Hälfte der Wähler an der Abstimmung teilgenommen und von diesen die Mehrheit zugestimmt hat (Art. L.O. 1112-7).

der lokalen Referenden in Frage gestellt werden, vollkommen an der politischen Realität vorbei. Denn diese ist dadurch gekennzeichnet, dass Konsultationen und Referenden zugunsten der politischen Mehrheit bzw. des Bürgermeisters instrumentalisiert werden (Rangéon 2004: 55). Das lokale Referendum – sowohl das „alte“ konsultative als auch das „neue“ bindende – ist in Frankreich in erster Linie ein „Bürgermeister-Referendum“ („*un référendum mayoral*“, siehe Paoletti 1999: 227), das dazu beiträgt, diesen und die ihn tragende Ratsmehrheit zu stärken. Außerdem haben die Franzosen insgesamt auffallend wenig von lokalen Referenden Gebrauch gemacht. Zwischen 1992 und 1999 wurden insgesamt nur 150 kommunale Referenden durchgeführt, d.h. gerade 0,04 Prozent der Gemeindevertretungen griffen auf dieses neue Instrument lokaler Demokratie zurück, und nur zwei Referenden wurden bislang aus der Mitte der Bürgerschaft veranlasst (vgl. Hoffmann-Martinot 2003: 174). Auch dies zeigt die Beharrungskraft der repräsentativ-demokratischen Politikkultur im lokalen Raum.

## 5.2 Deutschland: Urwahl des Bürgermeisters und Bürgerbegehren

Mit den Kommunalverfassungsreformen der 1990er Jahre hat das direktdemokratische Prinzip Einzug in die deutsche Kommunallandschaft gehalten. War die direkte Wahl des Bürgermeisters bis dahin ausschließlich in Bayern und Baden-Württemberg bekannt, folgten – beginnend mit Hessen im Jahre 1990 – alle anderen deutschen Bundesländer bis 1999. In Widerspiegelung der im dezentral-föderalen System angelegten institutionellen Vielgestaltigkeit weisen die Regelungen zur direkten Wahl und (zum Teil) Abwahl der Bürgermeister erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern auf (siehe hierzu Vetter 2006). Im Hinblick auf die Auswirkungen der Direktwahl auf das lokale Entscheidungssystem zeigen vorliegende Untersuchungen, dass zum einen die inneradministrative Stellung des Bürgermeisters – wenn auch je nach lokalem Kontext unterschiedlich intensiv (siehe Gehne/Holtkamp 2005) – merklich gekräftigt worden ist, was vor allem auf jene Amtsträger zutrifft, die zusätzlich noch die Ratsmehrheit hinter sich haben.<sup>20</sup> Im Verhältnis zur Kommunalvertretung deutet ebenfalls vieles darauf hin, dass die Stellung des Bürgermeisters gestärkt wurde, allerdings in den Ländern mit ehemals Norddeutscher Ratsverfassung bei prinzipieller Aufrechterhaltung der Parteiorientierung, so dass es in diesen Ländern zu einer Kombination von „exekutiver Führerschaft“ und „Parteiherrschaft“ kommt (Bogumil 2001), was nicht zuletzt damit zusammenhängt, dass viele (in NRW 91%) der gewählten Bürgermeister Parteikandidaten sind (Gehne/Holtkamp 2005: 122). Im Verhältnis zur Bürgerschaft hat die Direktwahl eine stärkere Orientierung der Amtsträger an den Bedürfnissen der Bürger und an Instrumenten bürgernaher Verwaltung und Politik bewirkt und dadurch, dass die Bürger eher parteiunabhängige Kandidaten präferieren, ebenfalls die

<sup>20</sup> Dabei wirkte die Kommunalverfassungsreform in NRW mit der Ablösung der Doppelspitze bei gleichzeitiger Einführung der Urwahl des Bürgermeisters wie ein „radikaler institutioneller Doppelschlag“ (Wollmann 2001: 29), wohingegen etwa die ostdeutschen Länder den Bürgermeister als monokratischen Verwaltungschef mit der DDR-Kommunalverfassung von 1990 bereits eingeführt hatten.

Neigung der Bürgermeister verstärkt, sich von ihren Parteien und Fraktionen im Rat zu lösen.

Neben dem Personalplebiszit wurde auch das Sachplebiszit (Bürgerbegehren, Bürgerentscheid) in die Gemeindeverfassungen aller deutschen Bundesländer aufgenommen – ebenfalls mit von Land zu Land sehr unterschiedlichen Regelungen (Vetter 2006). Dabei zeigt sich, dass die eingebauten rechtlichen Hürden zur Initiierung und Anwendung von direktdemokratischen Teilhaberechten nachweisbare Auswirkungen auf die Häufigkeit ihrer Inanspruchnahme haben (vgl. Mittendorf/Rehmet 2002). Dies gilt zum einen für die Begehrensquoren, die in Thüringen mit 20 Prozent am restriktivsten und in NRW und Bayern mit zwischen 3 und 10 Prozent am „großzügigsten“ ausgestaltet sind, und zum anderen für die Zustimmungsquoren, die in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und im Saarland bei 30 Prozent, in allen anderen Bundesländern darunter, am niedrigsten (mit 20%) in NRW, liegen. Zudem hat die Frage, welche Entscheidungsbereiche zum Gegenstand eines Referendums werden können, Einfluss auf die Anwendungshäufigkeit, wobei insbesondere die Festsetzung von Positivkatalogen dem Gebrauch dieses direktdemokratischen Instruments institutionelle Hürden auferlegt.

Insgesamt ist die Anwendungshäufigkeit des lokalen Referendums in Deutschland bislang ausgesprochen moderat. Gemessen an einem Häufigkeitsindikator, der die Gesamtzahl der Bürgerbegehren/-entscheide ins Verhältnis zur Zahl der Gemeinden sowie zur Zahl der Geltungsjahre der Regelung setzt,<sup>21</sup> ergibt sich, dass es in Deutschland durchschnittlich alle 126 Jahre zu einem Bürgerbegehren (Häufigkeitsindikator: 1/126) und alle 204 Jahre zum Bürgerentscheid (1/204) kommt. Trotz der geringen Anwendungshäufigkeit von Referenden fördert die Existenz des Bürgerbegehrens als Handlungsoption die Kooperations- und Kompromissbereitschaft der Kommunalvertretung, deren Mehrheitsfraktion(en) möglichst die formale Einleitung eines Bürgerbegehrens verhindern wollen (Bogumil 2001: 209). Diese Entwicklungen dürften die Ausprägung konsensdemokratischer Elemente in den lokalen Politikarenen begünstigen, was auch daraus ersichtlich wird, dass mehr als 80 Prozent der deutschen Bürgermeister eine (sehr) wichtige Aufgabe darin sehen, Konsens zwischen unterschiedlichen lokalen Gruppierungen und Bürgern zu stiften.<sup>22</sup>

## 6. Ökonomisierung und NPM

### 6.1 Frankreich: „Delegation“, Bürgerdienste, Performanzsteuerung

Die Praxis, öffentliche Aufgaben über Private im Wege von Konzessionsverträgen zu erbringen, geht in Frankreich bereits auf Mitte des 19. Jahrhunderts zurück. Im Zuge einer ersten großen „Auslagerungswelle“ im 19. Jahrhundert wurden die „klassischen“

<sup>21</sup> Gesamtzahl der Bürgerbegehren/-entscheide geteilt durch die Zahl der Gemeinden sowie durch die Zahl der Geltungsjahre der Regelung (vgl. Wollmann 2001 m.w.N.).

<sup>22</sup> Datenbasis ist eine Umfrage von allen Bürgermeistern in deutschen und französischen (sowie weiteren europäischen) Städten mit über 10.000 Einwohnern (siehe Heinelt/Egner 2004 m.w.N.).

Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge (Wasserver- und entsorgung, Müllentsorgung, Heizenergie und Transportwesen) privaten Trägern überantwortet und formte sich das Modell von „*gestion déléguée*“ als eine gängige Variante kommunaler Aufgabenerledigung aus (Lorrain 1995: 106). Seit der Nachkriegszeit, und vor allem in Folge der Dezentralisierung in den 1980er Jahren („*Acte I*“), breitete sich dieser Handlungsmodus immer mehr aus, nicht zuletzt, weil er eine budgetäre Entlastung für die Kommunen bedeutete. Mit den Kommunalwahlen von 1983 schrieben sich zudem viele der neu gewählten konservativen Bürgermeister die NPM-Programmatik von der „Stadt als Unternehmen“ (*ville entrepreneuriale*) auf die Fahnen. In dieser Zeit wurden – auch angetrieben von finanziellen Problemen – vielfach städtische Dienstleistungen (*services publics*) vollständig privatisiert (Bsp. Nîmes, Amiens) oder zumindest über Verträge (*délégation*) nach außen vergeben.

Ab Mitte der 1990er Jahre kam es jedoch zum Abebben der auf Marktliberalisierung und Privatisierung gerichteten lokalen NPM-Reformaktivitäten unter anderem als eine Folge dessen, dass mit den Kommunalwahlen von 1995 viele der programmatisch „*entrepreneurialen*“ Bürgermeister abgewählt worden waren (Wollmann 2004). Aber auch aufgrund negativer Privatisierungserfahrungen (vgl. Maury 1997) hat es inzwischen bereits eine Vielzahl von Re-Kommunalisierungen (*ré-municipalisation*) gegeben. Allerdings zeichnet sich momentan ab, dass die finanzielle Bürde, die den Generalräten mit „*Acte II*“ im Bereich der lokalen Sozialpolitik auferlegt worden ist, erneut externe Leistungsträger (*associations*) verstärkt auf den Plan ruft und damit weiter den Ausbau kontraktualisierter Leistungsbeziehungen im lokalen Raum vorantreibt.

In jüngerer Zeit werden in einer Reihe von Städten und Generalräten Reformschritte aufgegriffen, die sich stärker um eine (interne) ökonomisch-manageriell orientierte Verwaltungsmodernisierung drehen. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass manche der gemeinhin dem NPM-Konzept zugeschriebenen Instrumente in Frankreich schon eine längere Tradition haben. So gehören „Kontrakte“ (*contrats/conventions*) spätestens seit der Dezentralisierung zum Standardrepertoire französischer Politiksteuerung. Diese hatten allerdings nichts mit NPM zu tun, sondern zielten vielmehr darauf, die vertikalen und horizontalen Koordinationsprobleme des hochgradig fragmentierten und „überinstitutionalisierten“ Politik- und Verwaltungssystems mittels Vertragspolitik in den Griff zu bekommen. Die (traditionelle) Vertragspolitik unterliegt gegenwärtig allerdings einer performance-orientierten Neuausrichtung, indem stärker mit (quantifizierbaren) Kennzahlen, Indikatoren und Leistungs- und Qualitätsmessung wie auch (teilweise) Wirkungskontrollen gearbeitet wird.

In Fragen der Bürgernähe und Kundenorientierung verdienen die sog. „Dienstleistungszentren“ (*Maisons de Service Public – MSP*) Hervorhebung, deren Zahl sich in Frankreich seit Beginn der 1990er Jahre multipliziert hat (vgl. DATAR 2002).<sup>23</sup> Ihre Funktion besteht darin, Dienstleistungen unterschiedlicher Ebenen und Institutionen (Kommune, Departement, Region, Staat, Vereine, öffentliche und private Unternehmen) zu bündeln und dadurch bürgerfreundlich und „aus einer Hand“ (*polyvalence d'accueil*) anzubieten. Speziell in den Städten wird außerdem versucht, die interne Ser-

<sup>23</sup> Insgesamt gibt es in Frankreich mittlerweile 352 *MSP* (Stand von 2002). Durchschnittlich verfügt jede französische Region über etwa 15 *MSP*.

vicequalität dadurch zu verbessern, dass Verwaltungsleistungen zunehmend in One-stop-agencies (*guichet unique multiservice*) angeboten werden.

Ein weiteres Handlungsfeld der NPM-nahen lokalen Verwaltungsmodernisierung stellt der Bereich von Leistungsmessung (*démarches de performance*) und Qualitätsentwicklung (*démarches de qualité*) dar, bei dem es darum geht, anhand von definierten Leistungs- und Qualitätsindikatoren die Verwaltungstätigkeit einzelner Fachabteilungen und -ämter zu messen und in Leistungsübersichten (sog. „*tableaux de bord*“) zu dokumentieren. Die erreichte Leistung wird dann mit vorab gesetzten, teils auch in Zielvereinbarungen (*contrats d'objectifs*) festgeschriebenen Leistungszielen (z.B. Wartezeit unter zehn Minuten oder weniger als drei Mal klingeln bei Telefonanrufen etc.) verglichen. Zur französischen Variante von Performance Management sind auch die verbreiteten Ansätze von Controlling (*contrôle de gestion*) zu rechnen, die darauf gerichtet sind, die Fachabteilungen (*directions*) zu verpflichten, ihre Aktivitäten über Kennzahlen und Indikatoren regelmäßig zu dokumentieren, um sie dann in eine zentrale gesamtstädtische Kennzahlenübersicht zu integrieren. Allerdings gibt es zum Teil erhebliche Akzeptanzprobleme, insbesondere von Seiten der Fachdirektoren (*directeurs généraux adjoints; directeurs*), gegenüber dem *contrôle de gestion*. Diese weigern sich vielerorts vehement und oft erfolgreich, Leistungsberichte zu erstellen und mit den zentralen Controllinginstanzen zu kooperieren. Dies erklärt sich unter anderem daraus, dass *contrôle de gestion* von vielen Verwaltungsbediensteten und Führungskräften als Kontrollinstrument und als unwillkommene „Einmischung“ in ihre Handlungssphären wahrgenommen wird. Durch das Führen von *tableaux de bord*, vor allem in den Tätigkeitsfeldern, in denen die einzelnen Arbeitsvorgänge (Telefonate, Beratungszeiten, Wartezeiten) elektronisch erfasst, gezählt und permanent „überwacht“ werden, ist eine extreme Kontrolldichte entstanden, die auf Seiten der Mitarbeiter Stress und Motivationsprobleme bereitet und deren Effekte hinsichtlich der Qualität des Verwaltungshandelns, z.B. Beratungsqualität, zweifelhaft sind.

## 6.2 Deutschland: Marktöffnung, Ausgliederungen und „Neues Steuerungsmodell“

Eine einschneidende Veränderung im Aktionsradius der deutschen Kommunen ist zum einen darin zu erblicken, dass die traditionell abgeschirmten „lokalen Märkte“ im Bereich der Daseinsvorsorge, die zum Kernbestand des kommunalen Aufgabenprofils gehören, durch die auf Marktöffnung und -wettbewerb gerichtete Politik der EU „aufgebrochen“ wurden. Zum anderen sehen sich immer mehr Kommunen aufgrund der Haushaltskrise veranlasst, Aufgabenbereiche auszulagern oder zu privatisieren. In einer Umfrage aus dem Jahre 2005 (Datenbasis: 260 deutsche Kommunen) gab nur 1 Prozent der Städte über 20.000 Einwohner an, *keine* Aufgaben ausgegliedert zu haben, während 83 Prozent erklärten, zwischen fünf und mehr als 13 Ausgliederungen vorgenommen zu haben (vgl. Kilian 2005 m.w.N.). Über 80 Prozent der befragten Kommunen griffen dabei auf private Rechtsformen zurück (GmbH, AG, Verein, Genossenschaft). Zwar dominieren in den deutschen Städten über 50.000 Einwohner nach wie vor die „rein öffentlichen“ Unternehmen (vgl. Universität Potsdam/KGSt 2003:

22 ff.).<sup>24</sup> Dennoch ist darin, dass inzwischen an fast 40 Prozent der kommunalen Unternehmen dieser Städte Private beteiligt sind und sich heute bereits jedes zehnte kommunale Unternehmen (11%) *mehrheitlich* im Eigentum Privater befindet, ein klarer Trend zu Formen der materiellen Privatisierung zu erkennen.

Was binnenorientierte Reformmaßnahmen in den Kommunen angeht, so fand der Ökonomisierungsgedanke in den 1990er Jahren vor allem im sog. „Neuen Steuerungsmodell“ (NSM) konzeptionell Niederschlag. Unter der Meinungsführerschaft der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) avancierte das NSM rasch zum übergreifenden Reformleitbild der lokalen Ebene (im Einzelnen siehe Kuhlmann 2004; Bogumil/Kuhlmann 2004 m.w.N.). Nach einer neueren Umfrage haben seit 1990 fast alle deutschen Kommunen über 10.000 Einwohner Modernisierungsaktivitäten in der Verwaltung verfolgt (93%), wobei sich – nach Angaben der Bürgermeister – über 80 Prozent ganz oder teilweise am NSM als Reformkonzept orientierten. Blickt man jedoch über die „Diskurs- und Verlautbarungsebene“ (*talk*) hinaus und wirft man einen etwas genaueren Blick auf die tatsächliche Reformpraxis und -wirkung (*action/impact*), so ergibt sich ein ambivalentes, teilweise ernüchterndes Bild. Inzwischen ist angesichts der zahlreichen (unbeabsichtigten) Folgeprobleme der NSM-Reform, die sich nicht nur aus schlechter oder unvollständiger Umsetzung (*bad implementation*), sondern auch aus konzeptionellen Schwachstellen des NSM (*false theory*) erklären, eine Tendenz zur „Re-Weberianisierung“ der deutschen Kommunalverwaltung, zumindest in Teilbereichen, unverkennbar (vgl. hierzu ausführlich den Beitrag von Bogumil u.a. in diesem Band).

### 7. Systemeffekte der Verwaltungsreformen im deutsch-französischen Vergleich

Greift man noch einmal die Ausgangsfragestellung auf, inwieweit sich die Lokalsysteme hinsichtlich ihrer jeweiligen funktionalen, territorialen, politischen und administrativen Merkmale infolge von Verwaltungsreformen gewandelt haben bzw. ob tradierte Unterschiede eher fortbestehen bzw. sich gar vergrößern, so ergibt sich kein einheitliches und durchgängiges, sondern je nach Zielrichtung und Reichweite der Reformvorstöße ein differenziertes Bild. Von „Systemeffekten“ der Reformen soll dabei im Folgenden insoweit die Rede sein, als die Maßnahmen (ob intendiert oder nicht-intendiert) zu einer nachhaltigen und weitreichenden Veränderung wichtiger Systemmerkmale des jeweiligen Kommunalmodells (siehe dazu Kapitel 2) geführt haben, tradierte Strukturen aufgebrochen und historische Pfadabhängigkeiten in Frage gestellt wurden. Die Systemeffekte von Verwaltungsreformen lassen sich in Anlehnung an die oben skizzierte Typologie (siehe Kapitel 1) drei Analysedimensionen, der funktionalen, der politischen und der administrativ-organisatorischen, zuordnen.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Datenbasis: Umfrage in 190 Kommunen ab 50.000 Einwohner mit einem Rücklauf von 71% (=135 Städte); ferner Auswertung von 2.391 kommunalen Beteiligungen dieser Städte (KGSt/Universität Potsdam 2003).

<sup>25</sup> Zu ergänzen wäre noch die territoriale Dimension, die aber im vorliegenden Beitrag aus Platzgründen nicht systematisch erörtert werden konnte.

### 7.1 Funktionale Systemeffekte

Die Dezentralisierung des französischen Politik- und Verwaltungssystems im Gefolge der Gesetzgebung in den 1980er Jahren hat zweifelsohne zu einer (wenn auch zögerlichen) Annäherung an das Modell *funktional starker lokaler Gebietskörperschaften*, wie es für Deutschland und andere Länder der „North-Middle-European-Group“ charakteristisch ist, geführt, was sich mit dem jüngsten Dezentralisierungsvorstoß („Acte II“) fortsetzen und verstärken dürfte. Die traditionell starken Unterschiede im funktionalen Profil der Kommunen, hinsichtlich derer sich Deutschland und Frankreich im europäischen Vergleich geradezu als entgegengesetzte Pole gegenüberstanden (vgl. Hesse/Sharpe 1991) sind damit ein Stück weit eingeebnet worden. Hierzu hat in Frankreich auch die Bildung von stärker integrierten interkommunalen Kooperationsformen beigetragen, die auf die Überwindung der kleinteilig fragmentierten kommunalen Gebietsgliederung und die Schaffung von leistungs- und lebensfähigen Verwaltungsstrukturen hinauslaufen könnte.<sup>26</sup> In beiden Ländern haben entsprechende staatliche Reformmaßnahmen dazu geführt, dass die traditionelle funktionale Ausgestaltung der Lokalsysteme als *fused systems* in Frage gestellt wurde und Konturen *vertikaler Trennsysteme (seperational systems)* sichtbar werden, wonach Staats- und Kommunalverwaltung ihre Aufgaben jeweils getrennt wahrnehmen (Wollmann 1999a). Allerdings steht in Deutschland noch der (zur Zeit eher unwahrscheinliche) Übergang von der „unechten“ zur „echten“ (politischen) Kommunalisierung aus, mit der auch den Kommunalvertretungen Mitwirkungs-, Gestaltungs- und Kontrollrechte an den übertragenen Aufgaben eingeräumt werden.

Zeichnen sich damit im Hinblick auf das funktionale Profil der Kommunen auf der einen Seite eine Reihe gleichläufiger Entwicklungen ab, bestehen auf der anderen Seite nach wie vor erhebliche Unterschiede zwischen beiden Ländern, in denen die Wirkungsmächtigkeit historisch-institutioneller Pfadabhängigkeiten erkennbar wird. So hat der französische Staat noch immer eine ausgesprochen starke lokale Präsenz, wohingegen in einigen deutschen Bundesländern sehr weitreichende Vorstöße in Richtung auf einen (weiteren) Rückzug des Staates aus dem lokalen Verwaltungsvollzug zu erkennen sind. Trotz Dezentralisierung und „Interkommunalisierung“ konkurrieren die staatlichen Behörden (*services extérieurs*) und Regional- und Departementspräfekturen (und Sub-Präfekturen) institutionell wie funktional mit den lokalen Gebietskörperschaften. Dies wird auch daraus ersichtlich, dass 95 Prozent der Staatsbediensteten außerhalb von Paris, also in nachgeordneten staatlichen Dienststellen „in der Provinz“ tätig sind, worin Frankreich sich markant von anderen OECD-Staaten unterscheidet (Thoenig 2006). Auch beschäftigt der Staat noch immer ungefähr doppelt so viele Bedienstete pro 1.000 Einwohner (41) wie die lokalen Gebietskörperschaften (23). In Deutschland dagegen haben die Kommunen und Länder zusammen sechsmal so viele Beschäftigte pro 1.000 Einwohner wie der Bund. Dies erklärt sich letztlich historisch-institutionell daraus, dass im deutschen Verfassungsarrangement des Verwaltungsföderalismus, in welchem der Vollzug von Gesetzen grundsätzlich subnationalen Akteuren

<sup>26</sup> Die durchschnittliche Einwohnerzahl der *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).

(Länder bzw. Kommunen) zugeschrieben ist, ein „Dezentralitätsvorsprung“ angelegt ist, den auch die zunehmend ambitionierter werdende Regionalisierungspolitik in Frankreich vermutlich nicht wettzumachen in der Lage sein wird.

Ein hervorstechendes Merkmal des französischen Verwaltungssystems ist darin zu sehen, dass mit der Übertragung von Zuständigkeiten auf die Gebietskörperschaften eine extreme *institutionelle Unübersichtlichkeit*, vielfältige Kompetenzüberschneidungen und eine verwirrende Vielfalt an lokal tätigen Akteuren und Einrichtungen mit konkurrierenden Zuständigkeiten entstanden sind (Thoenig 2006). Da zudem zwischen den französischen Gebietskörperschaften (anders als in Deutschland zwischen Land und Kommune) kein Über- und Unterordnungsverhältnis oder Weisungsrecht besteht (Prinzip der *non-tutelle*), hat sich als eine Eigentümlichkeit von französischem *Policy-Making* ein kompliziertes System von Verhandlung, Konzertierung und Vertragspolitik (*contractualisation*) entwickelt, das darauf zielt, Ressourcen unterschiedlicher Ebenen zu bündeln und koordiniertes Handeln zu ermöglichen – institutionenökonomisch gesehen, allerdings mit hohen Transaktionskosten.

Hinsichtlich der lokalen Handlungsfähigkeit und Ressourcenausstattung sei schließlich noch darauf hingewiesen, dass die Fiskalkrise für die deutschen Kommunen ein sehr viel dramatischeres Ausmaß angenommen hat, als dies in Frankreich (noch) der Fall ist. Während die deutschen Kommunen bereits seit Anfang der 1990er Jahre einen negativen Finanzierungssaldo aufweisen, der im Jahre 2002 bei –4,9 Mrd. Euro lag (Karrenberg/Münstermann 2002: 81), können die französischen lokalen Gebietskörperschaften seit 1996 auf einen insgesamt ausgeglichenen Haushalt verweisen (2003: +1,7 Mrd. Euro; vgl. INSEE, Comptes Nationaux 2004), dessen Einnahmeseite sich seit 1980, nicht zuletzt infolge erheblicher lokaler Steuererhöhungen, vervierfacht hat (Anstieg von 31 Mrd. Euro in 1980 auf 165 Mrd. Euro in 2003). Nimmt man zusätzlich noch den Personalbesatz in Kommunen als aussagefähigen Indikator für die lokale Ressourcenausstattung und Handlungsfähigkeit in den Blick (siehe hierzu auch Kuhlmann/Bogumil 2006), so zeigt sich, dass auch hier die deutschen Kommunen sehr viel dramatischeren Einschnitten ausgesetzt waren und sind (Personalarückgang seit 1993 um 35%) als die französischen Gebietskörperschaften, deren Personalbestand seit den 1980er Jahren bis heute kontinuierlich (um insgesamt fast 40%!) angewachsen ist. Während damit der französische Kommunalsektor expandiert und einen beschäftigungspolitischen „Wachstumspol“ darstellt, unterliegen die deutschen Kommunen seit Jahren einem personellen Abwärtstrend, dessen Ende noch nicht abzusehen ist.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass in Frankreich durch Dezentralisierungspolitik und Interkommunalisierung das Handlungsprofil und die Handlungsfähigkeit (*viability*) der Kommunen eher gestärkt wird. Dagegen erleidet das multi-funktionale breite Aufgabenprofil der deutschen Kommunen weitere Einschnitte infolge der EU-bedingten Marktöffnung in zentralen Tätigkeitsfeldern der Kommunalwirtschaft sowie aufgrund der „Ausgliederungswut“ und Privatisierungspolitik der Kommunen, die dadurch ihre Haushalte zu sanieren suchen. Es zeichnet sich zunehmend eine funktionale Aushöhlung ab, was prekäre Folgen für die lokale Aufgabenorganisation, Steuerungs- und Koordinationsfähigkeit insgesamt mit sich bringt.

## 7.2 Politische Systemeffekte

Ausgehend von der in beiden Ländern überwiegend repräsentativen Ausgestaltung der lokalen Demokratie, ist es hier wie dort zu Vorstößen in Richtung einer stärkeren direktdemokratischen Teilhabe gekommen und ist eine Konvergenz im Reformdiskurs festzustellen. Jedoch zeigen sich in der konkreten Umsetzung erhebliche Unterschiede, die mit dem Misstrauen des französischen Staates gegenüber dem lokalen Volkssouverän, aber auch mit Akteursinteressen zusammenhängen, vor allem der über das *cumul de mandat* auf den nationalen Politikprozess Einfluss nehmenden Bürgermeister, die das Aufkommen von Vetopositionen im lokalen Raum befürchten. Vor diesem Hintergrund ist die Ausgestaltung von direkten Partizipationsformen in Frankreich bislang hinter den deutschen Reformvorstößen zurückgeblieben, was am deutlichsten daran ablesbar ist, dass bis 2003 lediglich konsultative Referenden möglich waren und mit der neuen Gesetzgebung zwar nunmehr bindende, aber dafür ausschließlich über Ratsbegehren (auf Vorschlag des Bürgermeisters) initiierbare lokale Referenden zulässig sind.

Dagegen stellen die deutschen Reformschritte einen konsequenteren Einschnitt in das überkommene repräsentativ-demokratische Modell dar, denn das Bürgerbegehren ist flächendeckend eingeführt worden und – nach der direktdemokratischen Logik durchaus schlüssig – ist in immerhin sechs von 13 Flächenländern<sup>27</sup> ein Ratsbegehren überhaupt nicht vorgesehen. Die Tatsache, dass in Frankreich damit deutlich stärker als in Deutschland am überkommenen Modell repräsentativer Demokratie festgehalten worden ist, wird auch in den Einstellungen der kommunalen Amtsträger zur lokalen Demokratie sichtbar. So halten 43 Prozent der französischen, aber nur 19 Prozent der deutschen Bürgermeister die Forderung für „sehr wichtig“, dass *vor allem* die Ergebnisse der *Wahlen* entscheidend für lokale Politikentscheidungen sein sollten (vgl. Heinelt/Egner 2004: 9). Auch in der geringen Anwendungshäufigkeit von lokalen Referenden ist ein Fortwirken der repräsentativ-demokratischen Kultur zu erblicken, wobei auch hier Frankreich – mit landesweit zwei Bürgerbegehren seit 1995 – hinter den deutschen Kommunen zurückbleibt, die, bezogen auf den Zeitraum von 1990 bis 2002, durchschnittlich immerhin ca. 17 Bürgerbegehren pro 100 Gemeinden zu verzeichnen haben.

Während in Deutschland flächendeckend die *direkte Wahl* der Bürgermeister eingeführt und damit die lokale Exekutive deutlich gestärkt worden ist, wurde dieses Instrument direkter Demokratie in Frankreich bislang nicht ernsthaft auf die reformpolitische Tagesordnung gesetzt. Dies dürfte sich in erster Linie aus der ohnehin dominanten und machtvollen Stellung des Bürgermeisters im lokalen (Präsidential-)System erklären, dessen Wahl faktisch einer Direktwahl gleichkommt, und auch daraus, dass der Rat und die Fraktionen traditionell schwach sind. Sie unterscheiden sich darin markant von den deutschen Ländern (mit ehemals Norddeutscher Ratsverfassung), deren starke Parlamentarisierung (Wollmann 1999b), wenn nicht „Parteiherrschaft“ (Bogumil 2001), wichtige Beweggründe für den Ruf nach einer stärkeren Exekutive waren. In Frankreich ging es vor allem darum, der übermächtigen lokalen Exekutive Vetoakteure entgegenzusetzen, wohingegen in Deutschland – zumindest in den alten Bundeslän-

---

<sup>27</sup> Dies sind Hessen, Niedersachsen, NRW, Rheinland-Pfalz, Saarland und Thüringen.

dern – genau umgekehrt die Stärkung exekutiver Elemente im Vordergrund der Debatte stand. Zwar hat sich die institutionelle Ausgestaltung des inzwischen flächendeckend exekutiven und direkt gewählten deutschen Bürgermeisters ein Stück dem französischen Pendant angenähert, wenn auch mit je nach lokalem Kontext variierenden Wirkungen (siehe dazu Gehne/Holtkamp 2005). Dennoch ist im deutschen Kommunalmodell deutlich mehr Raum für machtbeschränkende Gegengewichte des „exekutiven Führers“, als dies in Frankreich der Fall ist. In Norddeutschland und generell in den großen deutschen Städten halten die Parteien und Ratsfraktionen nach wie vor eine starke Stellung, so dass dem lokalen Präsidentialismus somit Grenzen gesetzt sind. Gleiches gilt für die Einführung des Bürgerbegehrens, das zwar dem konkurrenzdemokratischen Prinzip des Parteienwettbewerbs insoweit entgegenwirkt, als sich die repräsentativen Gremien zu mehr Kompromissbereitschaft und Konsensorientierung veranlasst sehen. Dadurch wirkt es aber – ganz im Gegensatz zum französischen „*référéndum mayorale*“ – zugleich machtbeschränkend für den ansonsten institutionell gestärkten exekutiven und direkt gewählten Bürgermeister, der diese Handlungsoption bei seinen Entscheidungen stets im Auge behalten muss. Insgesamt weist damit das deutsche Kommunalmodell deutlich mehr und machtvollere Vetokräfte und Gegengewichte auf, die die exekutive Führerschaft im lokalen Raum beschränken, als dies in Frankreich der Fall ist, wo der – obzwar indirekt gewählte – Bürgermeister die im internationalen Vergleich wohl stärkste Position innerhalb des lokalen Systems innehat.

### 7.3 Administrativ-organisatorische Systemeffekte

Die deutschen Kommunen verfügen mit dem von der KGSt proklamierten Konzept des NSM über ein relativ einheitliches übergreifendes Referenzmodell lokaler Verwaltungsmodernisierung, worin einer der zentralen Bestimmungsfaktoren für seine rasche Ausbreitung zu erblicken ist. Die französischen Kommunen können auf ein solches übergreifendes Modell lokaler Reformpolitik nicht zurückgreifen, so dass sich die Reformdebatte und -praxis dementsprechend heterogener darstellt. Dass dennoch auch in Frankreich einige Reformmaßnahmen, in denen NPM-Gedanken anklingen, landesweit eine gewisse Verbreitung erfahren (z.B. *MSP*), dürfte sich unter anderem aus der veraltungspolitisch steuernden Aktivität des Staates erklären. Während sich die deutschen Länder bislang auffällig aus der lokalen Verwaltungspolitik herausgehalten haben, was manchen Beobachtern auch Anlass zur Kritik gewesen ist (vgl. Banner 2001), mischt sich der französische Zentralstaat traditionell stärker in die Ausgestaltung der lokalen Verwaltungsstrukturen ein. Jedoch könnte sich in diesem Punkte zukünftig eine stärker konvergente Entwicklung darin ankündigen, dass auch in Deutschland mittlerweile landesgesetzgeberische Initiativen zu verzeichnen sind, mit denen die lokale Reformpolitik zunehmend staatlich gesteuert wird. In diese Richtung deuten zumindest die gesetzgeberischen Vorstöße, die es in zahlreichen Bundesländern zur Ausarbeitung eines „Neuen Kommunalen Finanzmanagements“ (NKF) gibt und die darauf zielen, den Übergang von der Kameralistik zur Doppik in den Kommunen nunmehr staatlich zu regeln und vorzuschreiben.

In Frankreich hat sich die – in der Mitte der 1980er Jahre aufgekommene – Privatisierungs- und Auslagerungseuphorie der Städte seit Mitte der 1990er Jahre wieder gelegt, wohingegen die deutschen Kommunen diese Strategien derzeit zunehmend aufgreifen. Dies wird auch daraus ersichtlich, dass gegenwärtig immerhin 15 Prozent der deutschen Bürgermeister einen deutlichen Einflussgewinn privater Firmen in der öffentlichen Leistungserbringung wahrnehmen, wohingegen dies nur 5 Prozent der französischen Bürgermeister tun (vgl. Heinelt/Egner 2004: 14). Zieht man allerdings in Betracht, dass die Fremdvergabe von kommunalen Leistungen der Daseinsvorsorge über Konzessionsverträge zu einer seit langem geläufigen Tradition in Frankreich gehört (*gestion déléguée*; vgl. Lorrain 1995), während die Daseinsvorsorge bislang zum Kernbestand des Aufgabenprofils deutscher Kommunen gehörte (Libbe et al. 2004), könnten die beschriebenen Entwicklungen im Ergebnis zu einer Annäherung der deutschen Kommunen an das französische Lokalmmodell führen. Denn in diesem wird traditionell stärker mit externen Anbietern und Dienstleistern kooperiert, so dass (monofunktionale) kommunale „Satelliten“ zur institutionellen Normalität des Lokalsystems gehören. Der Vorsprung, den Frankreich damit in Sachen *local governance* aufweist und der auch für die daraus erwachsenden Transaktionskosten, Transparenz-, Kontroll- und Steuerungsprobleme gilt, könnte sich zukünftig deutlich verringern. Denn inzwischen sind auch in Deutschland unter dem neuen Leitbild der „Gewährleistungskommune“ (vgl. Libbe et al. 2004) oder des „Konzern Stadt“, in welchem auf Ausgliederungen, organisatorische Entflechtung und Privatisierungen gesetzt wird, die Zahl der beteiligten Akteure ebenso wie die gesamtstädtischen Steuerungsprobleme angewachsen. Die Kommunen umgeben sich mit einem Kranz von teil-autonomen „Satelliten“ (GmbHs, Töchter- und Enkelgesellschaften etc.), die über weitreichende Handlungsspielräume verfügen und die zunehmend auch durch private Anteils-, wenn nicht Mehrheitseigner bestimmt sind. Darin gehen sie sogar noch über das französische Pendant hinaus, wo die Kommunen bei gemischtwirtschaftlichen Arrangements in der Regel gute Einflussmöglichkeiten (vor allem durch Mehrheitsanteile) haben. Als Konsequenz nimmt in Deutschland nicht nur die institutionelle und sektorale Fragmentierung im lokalen Raum zu, sondern es sinken vor allem die Fähigkeit, sektorenübergreifend zu steuern ebenso wie die politisch-demokratische Kontrolle durch den Rat und die kommunale (gebietsbezogene) Handlungskapazität insgesamt. Zudem zeichnen sich Performanzeinbrüche, etwa hinsichtlich der ökologischen und sozialen Standards ab, die als prekäre Folgen von Outsourcing und Privatisierung beobachtet wurden (Libbe et al. 2004).

Im Hinblick auf organisatorische Binnenreformen ist der NPM-Diskurs unverkennbar dort in den Vordergrund gedrungen, wo Verfahren von Leistungsmessung und Performanzkontrolle etabliert worden sind, was sowohl in den deutschen als auch in den französischen Kommunen zunehmend der Fall ist und worin beide eine – sich vermutlich weiter verstärkende – instrumentelle Gleichläufigkeit aufweisen. In Steuerungsfragen ist zudem im französischen Kontext immer wieder die Diskussion um *transversalité*, d.h. um sektorenübergreifende gesamtstädtische Steuerung anzutreffen, mit der die traditionelle „Versäulung“ der Verwaltung – teils als institutionelles Erbe der Präfektur – überwunden werden soll. Im Gegensatz zu Deutschland geht es weniger um Dezentralisierung und (weitere) Sektoralisierung der Verwaltung, sondern um den Ausbau übergreifender Koordination und gesamtkommunaler Steuerungsfähigkeit. Daher spielt

sich die Installierung von Controlling-Funktionen in den französischen Kommunen auch überwiegend auf zentraler Ebene ab. Dagegen waren die Reformbemühungen in den deutschen Kommunen lange Zeit fast ausschließlich auf binnenorganisatorische Dezentralisierung und eine Stärkung der Fachbereiche gerichtet, was erhebliche institutionelle Fliehkräfte mit sich brachte und mancherorts zentrale gesamtstädtische Steuerungsmechanismen völlig außer Kraft setzte (vgl. Kuhlmann 2006b). Auf diese Effekte reagierend, ist es in den deutschen Kommunen inzwischen teils zur Rückbesinnung auf „traditionelle“ Strukturen und Verfahren (Re-Hierarchisierung, Re-Zentralisierung) gekommen. Das „Neo-Weberianische“ Modell (siehe Bouckaert in diesem Band) bedeutet also bisweilen nicht nur eine Amalgamierung von „klassischer“ und NPM-Verwaltung (siehe Bogumil u.a. in diesem Band), sondern in weiten Teilen auch eine „Re-Weberianisierung“ der Kommunen.

#### 8. Perspektiven für die vergleichende Verwaltungsforschung

Um abschließend die Frage aufzugreifen, vor welchen Herausforderungen und Perspektiven die zukünftige vergleichende Verwaltungs(reform)forschung steht, scheinen insbesondere die folgenden vier Aspekte besonders dringlich:

(1) Zum einen sei noch einmal Peters (1996: 18) zitiert, der analog zur vergleichenden Policy-Forschung „substantial greater contextual and institutional knowledge“ fordert. In der vergleichenden (lokalen) Verwaltungsforschung muss *zuerst* das substanzielle Wissen über die einzelnen Systeme erweitert, teilweise auch vollkommen neu generiert, kumuliert und sodann für vorsichtige Generalisierungen zugänglich gemacht werden. Da dies (ähnlich wie bei substanziellen Policy-Studien) nicht nur arbeits- und zeitintensiv ist, sondern auch einen Feldzugang (nicht zuletzt in Überwindung sprachlicher und kultureller Barrieren) und intensive Feldanalyse voraussetzt, wird – ähnlich wie bei der vergleichenden Policy-Analyse – von manchen gerne der zweite Schritt vor dem ersten gemacht und vorschnell Theoriebildung (bisweilen „out of the blue“) betrieben oder werden kurzerhand *many cases comparisons* durchexerziert, bei denen eine genauere Kenntnis der Untersuchungsländer verzichtbar scheint. Für das europäische Verwaltungsverständnis und die Debatte um Public Sector-Reformen insgesamt ist dieses fundamentale Kontext- und Institutionenwissen jedoch unerlässlich, um Systeme und Prozesse sinnvoll zu vergleichen und darauf aufbauend empirisch gehaltvolle Theorien zu generieren.

(2) Hieran anknüpfend soll aus methodischer Sicht für mehr „Nähe“ zum Untersuchungsobjekt und für ein stärker induktives qualitativ orientiertes Vorgehen in der vergleichenden Verwaltungs- und Policy-Forschung plädiert werden, insbesondere wenn nicht nur statische Systembeschreibungen und statistische Zusammenhänge über Handlungsdispositionen geliefert, sondern auch konkrete institutionelle Veränderungen und Performanzwirkungen analysiert sowie „Realakte“ (etwa bei der Implementation von Policies) untersucht und kontextsensibel erklärt werden sollen. Der Zuspruch, der in der vergleichenden Politik- und Verwaltungsforschung gerade in jüngerer Zeit wieder zunehmend quantitativen Studien zukommt (siehe ausführlich Schnapp in diesem

Band) und dem die verbreitete Faszination vom „Gesetz der großen Zahl“ zugrunde liegt (Lamnek 1993: 12), könnte sich für diese Herausforderungen jedoch als problematisch erweisen, wenngleich die Erfahrung natürlich zeigt, dass dadurch „Fachkollegen und nicht zuletzt Geldgeber oder Gutachter günstig zu stimmen (sind)“ (ebd.: 10). Dabei scheint die Behauptung ebenso wenig angemessen wie zutreffend, dass qualitativen Studien lediglich eine Art Vorstudiencharakter zukäme und diese gleichsam Materiallieferanten für die Erstellung standardisierter Verfahren seien, denn dies lässt außer Acht, dass sie es sind, die die Zusammenhänge darstellen, von denen in quantitativen Folgestudien nur angenommen werden kann, dass sie von den Indikatoren gültig repräsentiert werden (Hucke/Wollmann 1980). Dies soll gleichwohl nicht bedeuten, dass eine stärkere Quantifizierung in der vergleichenden Verwaltungsforschung unmöglich oder unnötig wäre. Im Gegenteil können sich Umfragen oder Aggregatdatenvergleiche dann als nützlich erweisen, wenn sie in Kombination mit Fallstudien und Interviews angewendet werden, etwa um die Vorkommenshäufigkeit eines qualitativ festgestellten Phänomens oder Zusammenhangs zu ermitteln und so zur zusätzlichen Validierung dieser Befunde beizutragen (vgl. hierzu Bogumil u.a. in diesem Band).

(3) In der vergleichenden Verwaltungsforschung ist eine stärkere Verknüpfung mit anderen Subdisziplinen der vergleichenden Politikforschung anzustreben, um zu gegenseitigen Synergieeffekten zu kommen. Dies gilt einerseits für die vergleichende Lokalforschung, die bereits über ein hilfreiches Analyse- und Konzeptrepertoire zum Vergleich lokaler institutioneller Arrangements verfügt, auf dessen Suche die *comparative public administration* sich noch befindet. Andererseits muss die Lokalforschung ihrerseits den Blick stärker auf die inneradministrative Seite von Verwaltungen (Organisation, Personal, Management, Steuerung etc.) richten, da die Binnenkenntnis der Lokalsysteme und -reformen bislang eher unterentwickelt ist und entsprechende Vergleichsraster noch zu generieren sind. Hierbei könnte konzeptionell sehr gut an vorliegende Arbeiten vergleichender Ministerial- und Civil Service- sowie Public Sector Reform-Forschung angeknüpft werden.

(4) Last but not least ist ein Defizit an Policy-Studien in der international vergleichenden Lokal- und Verwaltungsforschung insgesamt auszumachen. Bislang dominiert eine eher generelle Sicht auf Verwaltungsreformen, die den Blick auf konkrete Politikfelder verstellt. Empirische Einsichten darüber zu gewinnen, wie sich Verwaltungsreformen in einzelnen Policy-Bereichen auswirken, muss daher als eine weitere anstehende Forschungsaufgabe angesehen werden. Mit diesem Schritt könnte dann auch die immer wieder geforderte – indes selten eingelöste – Verbindung von Policy- und Institutionenanalyse hergestellt werden (siehe Janning in diesem Band), die als ein *missing link* in der bisherigen Verwaltungsreformforschung anzusehen ist.

## Literatur

- Banner, Gerhard*, 2001: Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre?, in: *Schröter, Eckhard* (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Festschrift für Hellmut Wollmann. Opladen: Leske + Budrich, 279–303.
- Banner, Gerhard*, 2006: Local Government – A Strategic Resource in German Public Management Reform, in: *Hoffmann-Martinot, Vincent/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), Modernization of State and Administration in Europe: A France-Germany Comparison. Wiesbaden: VS Verlag (i.E.).
- Beichelt, Tim*, 2005: Kultur und Kontext – Strategien zur Einbeziehung komplexer Umwelten in die Vergleichende Methode, in: *Kropp, Sabine/Minkenberg, Michael* (Hrsg.), Vergleichen in der Politikwissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag, 218–231.
- Bogumil, Jörg*, 2001: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Frank*, 2005: Die große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative. Ibbenbürener Vereinsdruckerei.
- Bogumil, Jörg/Kublmann, Sabine*, 2004: 10 Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung. Ansätze einer Wirkungsanalyse, in: *Jann, Werner* u.a. (Hrsg.), Statusbericht Verwaltungsreform – eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin: Sigma, 51–64.
- Bogumil, Jörg/Kublmann, Sabine*, 2005: Wandel europäischer Lokalsysteme: Wirkungen institutioneller Dezentralisierungspolitik. Kommunale Aufgaben- und Leistungsprofile in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, DFG-Forschungsantrag vom 19.6.2005.
- Bogumil, Jörg/Kublmann, Sabine*, 2006: Evaluation des NPM – Möglichkeiten und Probleme einer Performanzanalyse, in: *Jann, Werner/Röber, Manfred/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), Public Management. Grundlagen, Wirkung und Kritik. Berlin: edition sigma, 349–371.
- Borraz, Olivier/Le Galès, Patrick*, 2003: Local Government in France: The Intermunicipal Revolution and New Forms of Municipal Governance. Unveröff. Ms.
- Crozier, Michel/Friedberg, Erhard*, 1979: Die Zwänge kollektiven Handelns. Über Macht und Organisation. Königstein/Ts: Athenäum.
- DATAR*, 2002: Enquête sur les maisons des services publics. Analyse des réponses. Paris.
- Gehne, David H./Holtkamp, Lars*, 2005: Fraktionsvorsitzende und Bürgermeister in NRW und Baden-Württemberg, in: *Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert* (Hrsg.), Bürgermeister in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag, 33–86.
- Grémion, Pierre*, 1976: Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français. Paris: Le Seuil.
- Guéranger, David*, 2003: La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957–2001). Thèse de doctorat. Grenoble.
- Heinelt, Hubert/Egner, Björn*, 2004: From Government to Governance at the Local Level – Some Considerations Based on Data Surveys with Mayors. Paper presented at the meeting Modernization of State and Administration in Europe: A France-Germany Comparison, 14–15 May 2004, Bordeaux, Goethe-Institut.
- Hesse, Jens-Joachim/Sharpe, L. J.*, 1991: Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations, in: *Hesse, Jens-Joachim* (Hrsg.), Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Baden-Baden: Nomos, 603–621.
- Hoffmann-Martinot, Vincent*, 2003: The French Republic, One yet Divisible?, in: *Kersting, Norbert/Vetter, Angelika* (Hrsg.), Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency? Opladen: Leske + Budrich, 157–182.
- Hucke, Jochen/Wollmann, Hellmut*, 1980: Methodenprobleme der Implementationsforschung, in: *Mayntz, Renate* (Hrsg.), Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte. Königstein/Ts.: Hain Verlag, 216–235.
- Karrenberg, Heinz/Münstermann, Erich*, 2002: Städtische Finanzen. Kollaps oder Reformen, in: Der Städtetag 4/2002, 14–96.

- Kilian, Werner*, 2005: Verselbständigung öffentlicher Unternehmen – Rückzug der Politik? Vortragsskript zum ver.di Personalräte Forum am 5./6.10. in Magdeburg.
- König, Klaus*, 2002: Zwei Paradigmen des Verwaltungsstudiums – Vereinigte Staaten von Amerika und Kontinentaleuropa, in: *König, Klaus* (Hrsg.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Baden-Baden: Nomos, 393–423.
- Kuhlmann, Sabine*, 2004: Evaluation lokaler Verwaltungspolitik: Umsetzung und Wirksamkeit des Neuen Steuerungsmodells in den deutschen Kommunen, in: *Politische Vierteljahresschrift* 3, 370–394.
- Kuhlmann, Sabine*, 2006a: Local Government Reform Between „Exogenous“ and „Endogenous“ Driving Forces: Institution-building in the City of Paris, in: *Public Management Review*; Special Issue, Vol. 8, No. 1/2, 67–86.
- Kuhlmann, Sabine*, 2006b: Hat das „Neue Steuerungsmodell“ versagt? Lehren aus der „Ökonomisierung“ von Politik und Verwaltung, in: *Verwaltung und Management* 3, (i.E.).
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg*, 2006: Civil Service Systems at Subnational and Local Levels of Government: a British-German-French Comparison, in: *Raadschelders, Jos C.N./Toonen, Theo A.J./Van der Meer, Frits M.* (Hrsg.), *Comparative Civil Service Systems in the 21<sup>st</sup> Century*. Houndmills: Palgrave MacMillan (i.E.).
- Kuhlmann, Sabine/Röber, Manfred*, 2006: Civil Service in Germany: Between Cutback Management and Modernization, in: *Hoffmann-Martinot, Vincent/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), *Modernization of State and Administration in Europe: A France-Germany Comparison*. Wiesbaden: VS Verlag (i.E.).
- Lamnek, Siegfried*, 1993: *Qualitative Sozialforschung*. Band 1. Methodologie. Weinheim: Beltz.
- Le Lidec, Patrick*, 2004: Pourquoi une nouvelle étape de la décentralisation? Modernisation politique et compétition politique, in: *Marcou, Gérard/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), *Annuaire 2004 des collectivités locales*. Paris: CNRS Editions, 15–52.
- Libbe, Jens/Trapp, Jan-Hendrik/Tomerius, Stephan*, 2004: Gemeinwohlsicherung als Herausforderung – umweltpolitisches Handeln in der Gewährleistungskommune. netWORKS-Papers. Heft 8. Berlin.
- Lorrain, Dominique*, 1995: France: Le changement silencieux, in: *Lorrain, Dominique/Stoker, Gerry* (Hrsg.), *La privatisation des services urbains en Europe*. Paris: La Découverte, 105–129.
- Mabileau, Albert*, 1996: *Kommunalpolitik und -verwaltung in Frankreich: das „lokale System“ Frankreichs*. Basel u.a.: Birkhäuser.
- Matuszewicz, Régis*, 2004: Représentations et Pratiques des conseils de quartier: une démocratie participative en devenir sous contrainte, in: *Guérard, Stéphane* (Hrsg.), *Crise et mutation de la démocratie locale*. Paris: L'Harmattan, 199–224.
- Maurry, Yves*, 1997: Les contradictions du néo-libéralisme gestionnaire: L'exemple du système municipal Nîmois 1983–1995, in: *Revue Politique et Management Public* 15/4, 145–169.
- Mittendorf, Volker/Rehmet, Frank*, 2002: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide: Wirkungsaspekte auf kommunale Willensbildungs- und Entscheidungsvorbereitungsprozesse in Deutschland und in der Schweiz, in: *Bogumil, Jörg* (Hrsg.), *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel – Theoretische und empirische Analysen*. Basel u.a.: Birkhäuser, 219–239.
- Page, Edward C./Goldsmith, Michael J.* (Hrsg.), 1987: *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London: Sage.
- Paoletti, Marion*, 1999: La pratique politique du référendum local: une exception banalisée, in: *CRAPS/CURAPP* (Hrsg.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*: PUF, 219–236.
- Peters, Guy*, 1996: Theory and Methodology, in: *Bekke, Hans A.G.M./Perry, James L./Toonen, Theo A. J.* (Hrsg.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University Press, 13–41.
- Portier, Nicolas*, 2003: Les „gagnants“ et les „perdants“ de „l'Acte II“, in: *Pouvoirs Locaux* IV, 62–68.
- Rangéon, François*, 2004: Le levier institutionnel: référendum et réforme électorale, in: *Marcou, Gérard/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), *Annuaire 2004 des collectivités locales*. Paris: CNRS Editions, 53–63.

- Schnapp, Kai-Uwe*, 2004: Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse. Opladen: Leske + Budrich.
- Thoenig, Jean-Claude*, 2006: Sub-National Government of Public Affairs in France, in: *Hoffmann-Martinot, Vincent/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), *Modernization of State and Administration in Europe: A France-Germany Comparison*. Wiesbaden: VS Verlag (i.E.).
- Universität Potsdam/KGSt*, 2003: Kommunale Betriebe in Deutschland. Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte der GK 1-4. Abschlussbericht. Potsdam.
- Verba, Sidney*, 1967: Some Dilemmas in Comparative Research, in: *World Politics* 20/1, 112–127.
- Vetter, Angelika*, 2006: Modernizing German Local Government: Bringing People Back In?, in: *Hoffmann-Martinot, Vincent/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), *Modernization of State and Administration in Europe: A France-Germany Comparison*. Wiesbaden: VS Verlag (i.E.).
- Vetter, Angelika/Kersting, Norbert*, 2003: Democracy versus Efficiency? Comparing Local Government Reforms Across Europe, in: *Vetter, Angelika/Kersting, Norbert* (Hrsg.), *Reforming Local Government in Europe*. Opladen: Leske + Budrich, 11–28.
- Wollmann, Hellmut*, 1999a: Entwicklungslinien lokaler Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung im internationalen Vergleich, in: *Roth, Roland/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), *Kommunalpolitik*. Opladen: Leske + Budrich, 186–205.
- Wollmann, Hellmut*, 1999b: Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgane oder Parlamente?, in: *Roth, Roland/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), *Kommunalpolitik*. Opladen: Leske + Budrich, 50–66.
- Wollmann, Hellmut*, 2001: Direkte Demokratie in den ostdeutschen Kommunen – Regelungsschub und Anwendungspraxis, in: *Derlien, Hans-Ulrich* (Hrsg.), *Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost – eine Evaluation*. Baden-Baden: Nomos, 27–62.
- Wollmann, Hellmut*, 2004: Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-function and Single Purpose Organisations, in: *Local Government Studies* 20/4, 639–665.