

# Der Wandel der Rolle der Kommunen im Staat

Welchen Weg geht Europa?

*Stephan Grohs*

## I. Staat und Kommunen: Ein Weg oder viele in Europa?<sup>1</sup>

Welchen Weg geht Europa hinsichtlich der Rolle der Kommunen im Staat? Diese Frage kann verschieden interpretiert werden. Einmal kann gemeint sein, welchen Weg Europa als politische Einheit einschlägt, zum anderen welche Entwicklungen sich in Europa als geographischem Raum finden. Betrachtet man die EU-Politik gegenüber der kommunalen Ebene, enthält der Lissabon-Vertrag Klauseln mit der Absicht einer Stärkung der Kommunen, so wurde die kommunale Selbstverwaltung im Art. 4 EUV erstmalig im europäischen Primärrecht festgeschrieben, die grundsätzliche Gestaltungsfreiheit in Angelegenheiten der örtlichen Daseinsvorsorge wurden ebenso bestätigt wie das Konsultationsrecht der europäischen Kommunen gestärkt. Welche Auswirkungen diese allgemeinen Vertragsnormen auf die reale Welt der kommunalen Selbstverwaltung haben, hängt jedoch stark mit der zweiten Lesart der Frage zusammen, der nach der Entwicklung des Verhältnisses von Staat und Kommunen in den europäischen Staaten. Diese soll im Mittelpunkt dieses Beitrages stehen, wenngleich ich am Ende auf die Frage zurückkommen werde, inwieweit sich der europäische Integrationsprozess auf unterschiedliche Modelle kommunaler Selbstverwaltung auswirkt.

Die kommunale Ebene spielte in den europäischen Staaten historisch eine sehr unterschiedliche Rolle. Auch in den vergangenen Jahrzehnten zeigte sich trotz fortschreitender europäischer Integration keine einheitliche Entwicklung in Kompetenz- und Ressourcenverteilung

---

1 Der Beitrag beruht in Teilen auf Ergebnissen des von der DFG geförderten Forschungsprojektes „Wandel Europäischer Lokalsysteme“ unter der Leitung von Sabine Kuhlmann und Jörg Bogumil. Für ausführliche Ergebnisse siehe *Kuhlmann/Bogumil/Ebinger/Grohs/Reiter, Dezentralisierung des Staates in Europa. Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*, 2011.

zwischen Staat und Kommunen. Teils kam es zu einer deutlichen funktionalen Stärkung der kommunalen Ebene wie in Frankreich oder Schweden, teils wurde sie wie in Großbritannien deutlich geschwächt, teils war die Entwicklung sehr uneinheitlich – wie im deutschen Fall. Insofern ist die Frage „Welchen Weg geht Europa?“ vielleicht falsch gestellt und sollte eher im Plural gestellt werden.

Sehr allgemein kann das Verhältnis zwischen Kommunen Staat in verschiedenen Dimensionen betrachtet werden:

- Unter Aspekten der Aufgabenzuweisung geht es um Funktionalität der Aufgabenwahrnehmung und die sachgerechte Ebene der Bereitstellung öffentlicher Leistungen. Damit eng verbunden ist stets der territoriale Zuschnitt der Gebietskörperschaften, um funktionale Mindestgrößen realisieren zu können.
- Unter Aspekten der Finanzierung geht es um die Befähigung der Kommunen, die Leistungen in gebotem Umfang anbieten zu können, die unterschiedlichen sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen angemessen zu berücksichtigen, aber auch Fehlanreize zu vermeiden. Grob kann hier zwischen der Erschließung eigener Finanzquellen insbesondere durch lokale Steuern einerseits und staatlichen Zuweisungen andererseits unterschieden werden.
- Unter Aspekten der Aufsicht geht es um die Handlungsspielräume der Kommunen und das Spannungsverhältnis zwischen einer einheitlichen (oder „gleichwertigen“) Leistungsgestaltung einerseits und einer Anpassung der Leistungen an lokale Gegebenheiten und das Zulassen kommunalen „Eigensinns“ andererseits.
- Unter Aspekten der Demokratie geht es schließlich um Beteiligungsrechte vor Ort, aber auch um Mitspracherechte der Kommunen auf den übergeordneten Ebenen.

Diese Dimensionen hängen eng zusammen und können je nach Kombination sehr unterschiedliche Effekte zeitigen. Im Folgenden werde ich wesentliche Entwicklungen in einigen europäischen Staaten skizzieren und hier zeigen, dass wir es tatsächlich mit vielen „Europäischen Wegen“ zu tun haben. Wir sehen weniger Konvergenz als eine fortwährende Heterogenität europäischer Kommunalmodelle. Der europäische Impuls bleibt dagegen weitgehend auf Teilaspekte (z. B. Vergabe- und Beihilferecht oder europäische Fördertöpfe) beschränkt, grundlegende Aspekte des Verwaltungsaufbaus bleiben davon weitgehend unberührt. Im Weiteren führe ich in wesentliche Grundmodelle der Gestaltung des Verhältnisses von Staat und Kommunen ein (II.) und skizziere

wesentliche Reformmodelle und Annahmen zu deren Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene (III.). Am Beispiel von Deutschland, Frankreich und Großbritannien werden daran anschließend wesentliche Entwicklungslinien der vergangenen Jahrzehnte betrachtet (IV.). Da die Auswirkungen dieser Reformen im Beitrag von Sabine Kuhlmann ausführlich erörtert werden, beschränke ich mich hier auf die Frage nach Konvergenz und nationaler Persistenz. Zum Schluss soll gefragt werden, welche Auswirkungen diese Heterogenität auf die von der EU postulierten Ziele einer Stärkung der lokalen Ebene haben (V.).

## II. Ausgangspunkte: Spielarten kommunaler Selbstverwaltung in Europa

In der vergleichenden Kommunalforschung werden mehrere Typologien verwendet, um die unterschiedlichen Kommunalsysteme und ihr Verhältnis zum Staat einzuordnen. Gängig ist hier zunächst die Unterscheidung eines nordeuropäischen und eines südeuropäischen Kommunaltypus.<sup>2</sup> Während sich ersterer durch einwohnerstarke Kommunen mit starkem Aufgabenprofil auszeichnet, ist die Kommunalstruktur im letzteren durch eine Vielzahl kleinerer Kommunen mit eher schwachem Aufgabenprofil gekennzeichnet. Diese einfache Unterscheidung liegt quer zu weiterführenden Typologien, die weiter nach dem rechtlichen Status, der funktionalen Stärke, der Verflechtung kommunaler und staatlicher Ebenen, der lokalen Handlungsautonomie und ihrer politischen Stärke unterscheiden und so die ursprünglich zwei Modelle weiter ausdifferenzieren, wie die von Hesse und Sharpe eingeführte Unterscheidung in eine North-Middle European-, eine Franco- und eine Anglo-Group (vgl. Tab. 1).<sup>3</sup>

---

2 *Page/Goldsmith*, Central and Local Government Relations, 1987; *John*, Local Governance in Western Europe, 2001.

3 *Heinelt/Hlepas*, Typologies of local government systems; in: Bäck/Heinelt/Magnier (Hrsg.), The European mayor, 2003, S. 21 ff.; *Kuhlmann*, Vergleichende Verwaltungswissenschaft; in: Lauth (Hrsg.), Vergleichende Regierungslehre, 2010, S. 135; *Hesse/Sharpe*, Local Government in International Perspective; in: *Hesse/Sharpe* (Hrsg.), Local Government and Urban Affairs in International Perspective, 1991, S. 603–621.

	North-Middle European Group	Franco Group	Anglo Group
Verfassungsstatus	Verfassungsrang	Verfassungsrang	Kein Verfassungsrang
Verflechtung kommunaler und staatlicher Ebenen	gering – mittel mixed /fused systems	hoch fused systems	gering dual systems
Funktionale Stärke	hoch	gering	hoch
Handlungsspielraum	hoch – mittel	mittel	hoch
Politische Stärke	hoch	hoch	gering
„Klassische“ Beispiele	N, S, DK, D, A, CH, NL	F, I, B, E	UK, IRE

*Tabelle 1: Klassische Kommunalmodelle*

*Quelle: In Anlehnung an Kuhlmann 2010 (Fn. 3): S. 136*

Auch wenn die etablierten Typologien z. T. stark vereinfachen und einzelne Staaten schwer einzuordnen sind, machen sie deutlich, dass allein innerhalb der EU sehr unterschiedliche institutionelle Konfigurationen existieren, die sehr unter schiedliche Antworten auf Grundfragen der intergouvernementalen Beziehungen wie Autonomie, Dezentralität etc. geben. Diese Unterschiede werden sichtbar, wenn man sich den Grad der Dezentralisierung betrachtet wie dies anhand verschiedener Indikatoren in Tabelle 2 erfolgt.

Staat	Funktionale Dezentralisierung: Anteil der kommunalen Ausgaben an allen Staatsausgaben (in %)					Fiskalische Dezentralisierung: Anteil der kommunalen Steuereinnahmen an allen Steuereinnahmen (in %)			Territorialstruktur Einwohner pro Kommune (in Tausend)
	1991	2001	2011	Δ 1991-2011	Δ 2001-2011	2000	2010	Δ 2000-2010	
Belgien	11,7	13,2	13,2	1,5	0,1	4,2	5,2	1,0	18,4
Bulgarien	*	15,9	19,1	*	3,2	10,2	2,9	-7,3	28,5
Dänemark	54,3	59,2	64,6	10,3	5,4	33,5	26,7	-6,8	56,5
Deutschland	17,3	15,5	17,4	0,2	1,9	6,9	7,5	0,6	7,1
Estland	*	28,8	25,1	*	-3,7	13,9	13,4	-0,5	5,9
Finnland	39,6	37,6	40,9	1,2	3,3	21,6	24,4	-0,5	15,9
Frankreich	18,6	18,7	21,0	2,3	2,2	9,7	10,1	0,4	1,7
Griechenland	*	5,5	5,9	*	0,3	0,8	0,8	0,0	34,7
Irland	28,6	41,6	12,1	-16,6	-29,5	2,0	3,4	1,4	39,2
Italien	27,2	30,6	30,6	3,4	-0,1	14,4	14,5	0,1	7,5
Lettland	*	27,8	28,1	*	0,3	17,0	20,8	3,8	*
Litauen	*	27,4	26,5	*	-0,9	20,2	11,8	-8,4	54,7
Luxemburg	15,7	14,8	12,7	-3,0	-2,1	5,7	4,4	-1,3	18,8
Niederlande	33,9	34,8	33,3	-0,6	-1,5	3,4	3,7	0,3%	39,7
Norwegen	35,6	38,9	33,7	-1,9	-5,2	15,1%	13,6	-1,5	*
Österreich	19,2	15,4	15,6	-3,6	0,2	11,7%	11,8	0,1	3,5
Polen	*	32,1	32,6	*	0,5	9,1%	12,7	-0,5	15,4
Portugal	10,6	14,6	14,0	3,4	-0,5	6,4%	6,8	-0,5	34,5
Rumänien	*	17,8	25,5	*	7,8	3,9%	4,0	-0,5	6,7
Schweden	*	44,7	49,2	*	4,5	28,8%	34,5	-0,5	32,3
Schweiz	28,1	24,5	21,9	-6,2	-2,7	*	*	*	2,9
Slowakei	*	6,7	17,2	*	10,5	4,1%	9,7	-0,5	1,8
Slowenien	*	18,1	19,1	*	1,0	7,3%	10,8	-0,5	9,7
Spanien	*	15,4	15,1	*	-0,3	9,1%	9,4	0,3	5,6
Tschechische Republik	*	23,0	26,1	*	3,1	11,6%	14,0	2,4	1,6
Ungarn	*	25,1	22,8	*	-2,3	9,8%	6,5	-3,3	3,1
Vereinigtes Königreich	28,1	28,7	27,5	-0,7	-1,3	4,0%	5,0	1,0	152,6

*Tabelle 2: Kommunale Ausgaben, Steuerautonomie und Territorialstruktur in Europäischen Staaten. Eigene Berechnungen auf Grundlage folgender Quellen: Staatsausgaben: Eurostat, abrufbar unter: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>; (Zugriff: 10.6.2012); Fiskalische Dezentralisierung: Eurostat 2012: Taxation Trends in the European Union; Territorialstruktur: Dexia 2012: EU subnational governments 2010 key figures. \* Keine Daten verfügbar.*

In der Tendenz weisen die nordeuropäischen, insbesondere skandinavischen Kommunen, nicht nur ein konsolidiertes territoriales Profil auf, sondern auch die höchsten Grade an dezentralisierter Aufgabenwahrnehmung (gemessen an den kommunalen Ausgaben) und eigenen Steuereinnahmen auf.<sup>4</sup> Diese Dezentralisierung wurde in den vergangenen Jahren noch deutlich ausgebaut, insbesondere im dänischen Fall.<sup>5</sup> Demgegenüber weisen die südeuropäischen und „napoleonischen“ Staaten der „Franco Group“ wesentlich kleinräumigere Strukturen sowie einen geringen Anteil am Steueraufkommen auf. Die anderen kontinentaleuropäischen Staaten bewegen sich hier im Mittelfeld, wobei hier insbesondere in Deutschland eine große Binnendifferenzierung vorzufinden ist. Während in Bundesländern, in denen wie in Nordrhein-Westfalen (durchschnittlich rd. 45.000 Einwohner je Gemeinde) in den 1970er Jahren erfolgreich Territorialreformen durchgeführt wurden, ein eher nordeuropäischer Gebietstypus mit großen Gemeinden und starkem Aufgabenprofil vorherrscht, finden sich in anderen Bundesländern wie beispielsweise Rheinland-Pfalz (durchschnittlich rd. 1.700 je Gemeinde) kleinteilige Gebietsstrukturen, die eher dem südeuropäischen Typus entsprechen.<sup>6</sup>

### III. Reform der intergouvernementalen Beziehungen zwischen Dezentralisierung und Zentralisierung, Verstaatlichung und lokaler Autonomie

Die hier nur kurz angerissenen Grundmodelle europäischer Kommunalsysteme haben in den vergangenen Jahrzehnten unterschiedliche Reformversuche erfahren. Diese Reformen hatten einerseits das Ziel, Aufgaben und Kompetenzen neu zu verteilen (Funktionalreformen), die territoriale Basis der Kommunen zu stärken (Territorialreformen) und das Verhältnis zwischen Staat und Kommunen (z. B. Finanzbeziehungen und Kommunalaufsicht) zu verändern (Reform intergouverne-

4 Vgl. auch *Wollmann*, Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung: England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich, 2008; *Wollmann*, Das deutsche Kommunalsystem im europäischen Vergleich – Zwischen kommunaler Autonomie und „Verstaatlichung“?; in: *Bogumil/Kuhlmann* (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel, 2010, S. 223–252.

5 Vgl. zum dänischen Fall *Vrangbæk*, Structural Reform in Denmark, 2007–09: Central Reform Processes in a Decentralised Environment; in: *Local Government Studies*, 2010, 36, 2, S. 205–221.

6 *Bogumil/Holtkamp*, Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, 2006, S. 60.

mentaler Beziehungen).<sup>7</sup> In der Regel werden für die vergangenen Jahre dominante Trends zu territorialer Konsolidierung, Dezentralisierung und Regionalisierung vermerkt<sup>8</sup>; weniger Aufmerksamkeit widmet die Kommunalforschung den dennoch vorhandenen Tendenzen zu (Re-)zentralisierung, einer verstärkten Aufsicht (Finanzen, Performance) und fiskalischen Autonomieverlusten in einigen Staaten. Augenfällige Beispiele wären hierfür zahlreiche Reformen in Irland und Großbritannien, aber auch die Einführung des SGB II und der Pflegeversicherung in Deutschland.<sup>9</sup>

Wesentliche Aspekte insbesondere der Funktionalreformen und der Reform intergouvernementaler Beziehungen betreffen also das Spannungsverhältnis zwischen Zentralität und Dezentralität einerseits, zwischen „Verstaatlichung“ und Autonomie der kommunalen Ebene andererseits. Ich möchte hier im Weiteren vor allem auf Reformen im Bereich der Dezentralisierungspolitik eingehen. Die internationale Lokal- und Verwaltungsforschung geht heute weitgehend übereinstimmend von einem globalen Trend zur Dezentralisierung von Staatsaufgaben aus.<sup>10</sup> Daniel Treisman bringt dies schön auf den Punkt:

*„Political Decentralization is in fashion [...]. It is hard to think of any other constitutional feature – except perhaps democracy itself – that could win praise from both Bill Clinton and George W. Bush, Newt Gingrich and Jerry Brown, François Mitterrand and Jacques Chirac, Ernesto Zedillo and Vicente Fox, Mikhail Gorbachev and Boris Yeltsin“<sup>11</sup>*

In der deutschen Diskussion um Kommunalisierung und Funktionalreformen überwiegen häufig skeptische Stimmen, die hinter Dezentralisierung einen „schleichenden Aufgabenabbau“ vermuten. Versteckt unter dem Deckmäntelchen der Subsidiarität würden somit Verant-

7 Es kann hier nicht weiter auf andere Reformstränge der Verwaltungspolitik wie die Reform der Binnenadministration, die Reform des Außenverhältnisses (Governance; Privatisierungen) oder Reformen des lokalen politischen Systems eingegangen werden. Vgl. hierzu *Kuhlmann/Wollmann*, Verwaltung in Europa. Verwaltungssysteme und -reformen im Vergleich, 2013, S. 44–47.

8 *Denters/Rose*, Comparing Local Governance, 2005; *Kuhlmann*, Dezentralisierung, Kommunalisierung, Regionalisierung; in: *Blanke/Nullmeier/Reichard/Wewer* (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform. 4. Auflage, 2011, S. 118–125.

9 *Grohs*, Between Modernization and Fragmentation – Challenges for the Administration of the German Welfare State. Manuskript, 2011.

10 *Stoker*, Trends in Western European Local Governments; in: *Batley/Stoker* (Hrsg.), Local Government in Europe, 1991; *Pollitt/Bouckaert*, Public Management Reform, 3. Aufl., 2011; *Denters/Rose* (Fn. 8).

11 *Treisman*, The Architecture of Government. Rethinking Political Decentralization, 2007, S. 1 f.

wortung und Leistungsprobleme auf die Kommunen verlagert werden (blame shifting). Zudem führe die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Kommunen zu großen Unterschieden in der Aufgabenwahrnehmung, die eine „Gleichwertigkeit“ der Lebensverhältnisse und die „Einheit der Verwaltung“ gefährde.<sup>12</sup> Ganz anders als diese skeptische Perspektive auf Kommunalisierung und Dezentralisierung tendiert die internationale Diskussion zum Überschwang. Dezentralisierung wird hier sowohl im Kontext der Entwicklungspolitik als auch in entwickelten Staaten eine Schlüsselrolle bei der Erreichung von „Good Governance“ zugesprochen. Sie verspricht, den Staat näher zum Bürger zu bringen, die Effizienz und Effektivität öffentlicher Leistungsbereitstellung zu erhöhen und Verantwortlichkeit und Partizipation zu fördern.<sup>13</sup>

Angesichts dieser unterschiedlichen, teils markant gegenläufigen Einschätzungen kommen einschlägige Studien zum Schluss, dass weniger der Fakt der Dezentralisierung als solcher die unterschiedliche Performanz erklärt, sondern vielmehr die konkrete Umsetzung des Dezentralisierungsprogramms, die Natur der dezentralisierten Aufgabe und ihre Einbettung in die intergouvernementalen Beziehungen. Zur Qualifizierung dieser Annahme hilft die Unterscheidung der folgenden Grundtypen der Dezentralisierung:<sup>14</sup>

1. Politische Dezentralisierung ist eine vollständige Übertragung von Staatsaufgaben auf kommunale Gebietskörperschaften. Dabei erhält ein lokal gewähltes Vertretungsorgan die volle Zuständigkeit für die Entscheidung über die Planung, Finanzierung und Verwaltung der neuen Aufgabe. Diese geht also in den Bestand der Funktionen der kommunalen Selbstverwaltung über.
2. Administrative Dezentralisierung stellt einen moderateren Typus der Neuordnung der intergouvernementalen Beziehungen und des Aufgabentransfers dar. In diesem Fall erhalten die gewählten Vertretungsorgane vor Ort im Falle der Aufgabendelegation keine autonomen Entscheidungs- und Kontrollkompetenzen. Zwar entscheiden die lokalen Behörden autonom über die konkrete Organisation

12 Z.B. *Ebinger*, Kommunalisierungen in den Ländern. Legitim – Erfolgreich – Gscheitert?; in: *Kuhlmann/Bogumil* (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden, 2010, S. 47–65.

13 Vgl. als Überblick Treisman (Fn. 11), S. 1–14 und *Grohs/Bogumil/Kuhlmann*, Überforderung, Erosion oder Aufwertung der Kommunen in Europa; in: *der moderne staat* 5 (1), 2012, S. 127.

14 Vgl. auch *Benz*, Die territoriale Dimension von Verwaltung; in: *König* (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, 2002, S. 207–228; *Wollmann* (Fn. 4).



der Aufgabenwahrnehmung, sie handeln jedoch als Agenten des Staates, d. h., sie bleiben der staatlichen Rechts- und Fachaufsicht unterworfen.

3. Administrative Dekonzentration schließlich umfasst die Übertragung von zentralstaatlichen Aufgaben auf Behörden oder auch öffentlich-rechtliche Körperschaften, die auf einer subnationalen Verwaltungsebene angesiedelt, aber weiter Teil der staatlichen Verwaltungsorganisation im weiteren Sinne sind. Eine besondere Form der Dekonzentration, die vor allem im angelsächsischen Kontext häufig anzutreffen ist, stellt die horizontale Dekonzentration dar. Hier werden vormals kommunale Aufgaben aus dem Aufgabenportfolio der Kommunen herausgelöst und auf der gleichen Ebene als eigenständige Verwaltungsträger („Quango“ (Quasi-non-governmental organizations)) direkt dem Zentralstaat unterstellt.

Die institutionellen Effekte dieser unterschiedlichen Dezentralisierungsformen lassen sich anhand von zwei Grundmodellen der Verwaltungsorganisation idealtypisch abbilden: dem Gebietsorganisationsmodell (multi-purpose model) auf der einen und dem Aufgabenorganisationsmodell (single-purpose model) auf der anderen Seite.<sup>15</sup> Während mit dem Gebietsorganisationsmodell eine horizontale, gebietsbezogene Verwaltungsorganisation gemeint ist, in der die Kommune als territoriale Einheit alle auf dieser Ebene anfallenden Aufgaben bündelt und in eigener politischer Verantwortlichkeit erfüllt, zielt das Aufgabenorganisationsmodell auf eine vertikale, funktionsbezogene Verwaltungsorganisation, in der für abgrenzbare Fachaufgaben jeweils ein spartenhaft ausgerichteter Behördenapparat von der (zentral) staatlichen bis auf die lokale Ebene existiert und die politische Verantwortlichkeit außerhalb der Kommune liegt. In der vergleichenden Verwaltungswissenschaft werden diesen beiden idealtypischen Konfigurationen spezifische Auswirkungen auf die lokale Aufgabenerbringung und Performanz zugeschrieben. Demnach begünstigt das Gebietsorganisationsmodell einerseits die Koordination unterschiedlicher Fachpolitiken und die Herstellung einer einheitlichen Verwaltungsentscheidung. Außerdem wird vermutet, dass das Gebietsorganisationsmodell die Möglichkeiten

---

15 Vgl. *Wagner*, Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart; in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 37, 1979, S. 109–123; *Benz*, Die territoriale Dimension von Verwaltung; in: *König* (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, 2002, S. 207–228; *Wollmann*, Staatsorganisation zwischen Territorial- und Funktionalprinzip; in: *Bogumil/Jann/Nullmeier*, Politik und Verwaltung, 2006, S. 424–452.

demokratischer Kontrolle vor Ort stärkt, da ein breiteres Spektrum an Aufgaben lokalpolitisch unmittelbar von den Bürgern bzw. ihren Ratsvertretern kontrolliert und mitgestaltet werden kann. Weiterhin wird angenommen, dass das Gebietsorganisationsmodell geringe Spielräume für die fachliche Spezialisierung der Akteure zulässt und damit, verglichen mit dem Aufgabenorganisationsmodell, Effizienz- und Effektivitätsdefizite mit sich bringt.

Die vermuteten Effekte des Aufgabenorganisationsmodells stellen sich entsprechend spiegelverkehrt dar.<sup>16</sup> Übertragen auf die drei Dezentralisierungstypen kann daher angenommen werden, dass eine politische Dezentralisierung insbesondere die demokratische Kontrolle der Aufgabenwahrnehmung und die horizontale Koordination zwischen benachbarten Aufgaben stärkt, während Beziehungen zu anderen Verwaltungsebenen sowie die Leistungsfähigkeit und Einheitlichkeit des Vollzugs zurückgehen. Für die administrative Dezentralisierung kann im Vergleich zur politischen Dezentralisierung eine Abmilderung sowohl der positiven wie der negativen Effekte erwartet werden. Für die administrative Dekonzentration können schließlich gegenteilige Effekte wie für die politische Dezentralisierung erwartet werden, also eine Schwächung demokratischer Einflussnahme vor Ort und der horizontalen Koordination bei gleichzeitiger Stärkung sektoraler Effizienz und Effektivität. Für alle drei Dezentralisierungstypen erscheint die Art bzw. Eigenschaft der jeweils betrachteten Policy als eine bedeutende Einflussgröße. Unterschiedliche Aufgabenarten werden mit einer variierenden ‚Nachfrage‘ nach Mitbestimmung oder ‚Bürgernähe‘ und einer variierenden Gewichtung von Input- und Output-Legitimität<sup>17</sup> sowie unterschiedlichen Koordinationsbedarfen in Verbindung gebracht. So mag sich beispielsweise die politische Dezentralisierung im Bereich personenbezogener Aufgaben deutlicher im Sinne einer ‚guten Performanz‘ der lokalen Aufgabenträger auswirken als im Bereich technischer Aufgaben.

---

16 Vgl. zusammenfassend *Kuhlmann/Bogumil/Ebinger/Grohs/Reiter* (Fn. 1), S. 25 ff.

17 *Scharpf*, *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*, 1970.

#### IV. Entwicklungslinien: Reformen der intergouvernementalen Beziehungen in Deutschland, Frankreich und Großbritannien

Im Weiteren sollen vor diesem Hintergrund die Entwicklung des Verhältnisses von Staat und Kommunen an den Beispielen von Deutschland, Frankreich und England eingehender betrachtet werden und wesentliche Entwicklungslinien, Reformtreiber und bestehende Problemlagen identifiziert werden. Die drei Staaten stehen für wesentliche europäische Kommunalmodelle der Anglo-, der Franco- und der North-Middle European Group. Neben der Betrachtung dieser drei Kernbeispiele sollen auch Seitenblicke auf andere europäische Staaten geworfen werden. Ziel ist es erstens an diesen Beispielen die Frage nach der Konvergenz oder Persistenz der Verwaltungssysteme zu diskutieren und zweitens nach den Auswirkungen dieser Reformen unter den im letzten Abschnitt diskutierten Annahmen zu fragen. Die Entwicklung in den drei Staaten stellt sich holzschnittartig folgendermaßen dar:<sup>18</sup>

##### 1. Deutschland

Deutschland gilt mit einer starken Selbstverwaltungstradition als klassisches Beispiel der North-Middle-European Group. Die Territorial- und Funktionalreformen der 1960er und 1970er Jahre führten zu länderspezifischen Gemeinde- wie Kreisgrößen mit unterschiedlicher Aufgabenfülle und Handlungsautonomie der kommunalen Ebene. Das Gesamtbild starker und multifunktionaler Kommunen blieb entsprechend der kommunalen Selbstverwaltungstradition jedoch gewahrt bzw. wurde sogar durch die Übernahme neuer Aufgaben noch gestärkt. Im vergangenen Jahrzehnt waren geprägt von uneinheitlichen und unsystematischen Kommunalisierungen, häufig als „Nebenprodukt“<sup>19</sup> der großen Verwaltungsstrukturreformen wie in Baden-Württemberg oder Niedersachsen.<sup>20</sup> Ziele dieser Reformen waren vor allem Kosteneinsparungen und die Stärkung der Entscheider in den Gebietskörperschaften. In der Regel wurden Aufgaben der unteren staatlichen

---

18 Die folgende Darstellung orientiert sich an *Kuhlmann/Bogumil/Ebinger/Grohs/Reiter* (Fn. 1), S. 25 ff.

19 *Ebinger* (Fn. 12), S. 48. Um Überschneidungen mit dem Beitrag von Sabine Kuhlmann in diesem Band zu vermeiden, werden Deutschland und Frankreich sehr knapp behandelt.

20 *Bogumil/Ebinger, Verwaltungspolitik in den Bundesländern*; in: *Hildebrandt/Wolf* (Hrsg.), *Die Politik der Bundesländer*, 2008, S. 275–288.

Sonderbehörden kommunalisiert. Typische Reformfelder waren die Gesundheitsverwaltung, die Umweltschutzverwaltung (Gewerbeaufsicht, Natur- und Gewässerschutz), Straßenbauverwaltung, Veterinärwesen, Verbraucherschutz oder die Versorgungsverwaltung. Dabei kam es nur begrenzt zu „echter“ Kommunalisierung, also eine Übertragung in den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden, sondern die meisten Reformen bewegten sich im Bereich der administrativen Dezentralisierung. Darüber hinaus sind einschneidende Reformen in den neuen Bundesländern zu beobachten, die insbesondere durch die territoriale Konsolidierung der bis dahin sehr kleinteiligen Gemeinde- und Kreisstrukturen gekennzeichneten Kommunallandschaft. So sind etwa in der Schaffung von Einheitsgemeinden (Sachsen, Thüringen) und der Installierung von „Großkreisen“ (Mecklenburg-Vorpommern) und der damit einhergehenden Aufgabenübertragung wichtige Reformvorstöße zu erblicken, die auf ein Vordringen des Modells funktional starker Einheitsgemeinden und großer Kreise hinauszulaufen scheinen. Dieser Kommunalisierungstrend wird jedoch konterkariert durch gegenläufige Zentralisierungsbewegungen – in der Regel durch die teilweise Überführung von kommunalen Verantwortungsbereichen in den Bereich der Sozialversicherungen (z. B. Einführung der Pflegeversicherung; SGB II).<sup>21</sup> So kann zusammenfassend für Deutschland von einer sehr heterogenen Entwicklung innerhalb der bestehenden Strukturen gesprochen werden.

## 2. Frankreich

Ausgehend von der jakobinisch-unitarischen Staatstradition mit territorial kleinteiligen und funktional schwachen Kommunen war der französische Staat bis in die 1980er Jahre ein klassisch zentralistischer Staat mit einer dominant sektoralisierten Aufgabenwahrnehmung durch staatliche Behörden auch auf den unteren Ebenen, die nur durch die politische Stärke der häufig im Parlament vertretenen Bürgermeister konterkariert wurde. In einem ersten Dezentralisierungsschritt (Acte I) wurden nach 1982 insbesondere die Départements als nun höhere kommunale Ebene gestärkt, insbesondere durch politische Dezentralisierungen z. B. im Bereich der Sozialhilfe/RMI und der sozialen Dienste. Es kam zu einem ‚blockweisen‘ Aufgabentransfer, der von einer Dekonzentration staatlicher Behörden flankiert wurde. Ergänzend wurde

---

21 Grohs (Fn. 9).

interkommunale Zusammenarbeit (EPCI) gefördert, um die fragmentierte lokale Ebene zu stärken. Gleichzeitig wurde die strenge Aufsicht (tutelle) des Präfekten aufgelöst. In einem zweiten Dezentralisierungsschritt (Acte II) nach 2003 erhielt die Dezentralisierung ihre verfassungsrechtliche Fundierung (Art. 1 u. 72 Const. V. Rép.). Gestärkt wurden sowohl die finanzielle Autonomie der Kommunen, es kam Übertragung von Planungs- und Koordinierungsaufgaben und Stärkung der gestärkte Regionen und EPCI. Gewinner waren wiederum die Départements. Gleichzeitig wurden aber wiederum die dezentrierten Staatsbehörden gestärkt, so dass zusammenfassend von einer vorsichtigen Kommunalisierung im Rahmen eines weiterhin dominanten single-purpose Modell mit zahlreichen Verflechtungen zwischen staatlichen und kommunalen Ebenen gesprochen werden kann.<sup>22</sup>

### 3. England

Während in Deutschland und Frankreich in den vergangenen Jahrzehnten von einer tendenziellen Stärkung der Kommunen gesprochen werden kann stellt Großbritannien<sup>23</sup> das Gegenbeispiel einer deutlich geschwächten Kommunallandschaft dar. Als Spitzenreiter des nordeuropäischen Gebietstypus waren für Großbritannien bis in die 1980er Jahre funktional starke Kommunen charakteristisch. In der britischen Tradition der „dual polity“ beschränkte sich die zentralstaatliche Politikebene im Wesentlichen mit der Gesetzgebung und ganz allgemein mit dem „Regieren“ im Bereich der „high politics“. Dies verhinderte die Ausbildung eines eigenen Verwaltungsapparates der Regierung auf der mittleren und unteren Ebene<sup>24</sup> (Sharpe 1993), während den Kommunen und Kreisen (counties) die Erledigung der gesamten öffentlichen Aufgaben übertragen und überlassen wurde (Trennmodell). Unbeschadet der „ultra vires“-Doktrin, die den Kommunen ein eigenständiges Recht zu Aufgabenfindung absprach, und der wie ein Damoklesschwert über den Kommunen schwebenden Parlamentssoveränität verfügten die Kommunen faktisch über weitreichende Handlungsspielräume. So

---

22 Kuhlmann, Dezentralisierung in Frankreich: Ende der unteilbaren Republik?; in: dms – der moderne staat, 1, 2008, S. 201–220.

23 Ich beziehe mich im Weiteren auf die Situation in England. Nach der „Devolution“ gibt es in Wales, Schottland und Nordirland teilweise eigenständige Entwicklungen, die hier nicht weiter behandelt werden können.

24 Sharpe, The Rise of Meso Government in Europe, 1993.

waren die britischen Kommunen – in einer fast dem skandinavischen Modell ähnelnden funktionalen Breite – für das gesamte Spektrum der lokalen sozialen Dienste und das Schulwesen zuständig.

Die Aushöhlung der traditionell starken britischen Kommunalverwaltung erfolgte sukzessive seit der Regierungsübernahme der konservativen Regierungen im Jahr 1979.<sup>25</sup> Wesentliche Elemente dieser Aushöhlung der Bedeutung der kommunalen Ebene waren eine Kappung der Finanzautonomie, eine Aushöhlung des kommunalen Aufgabenportfolios durch Quangoisierung<sup>26</sup>, erzwungener Wettbewerb (CCT) und Privatisierung sowie eine gewachsene Bedeutung der dezentrierten Staatsverwaltung durch den Aufbau von Agencies. Neben dieser funktionalen Schwächung trat insbesondere eine operationale Schwächung ein, die die Handlungsspielräume in den übertragenen Bereichen deutlich einschränkte. In diesem Kontext sind die Reduzierung der Finanzautonomie, die Einführung von Ausschreibungspflichten und eine immer rigidere Kontrolle und Rechenschaftslegung einzuordnen. Letzteres zeigt sich in einem immer dichtmaschigeren System von Leistungsüberprüfungen und Instrumenten des Performance Management.

Die Hoffnung einer Rückkehr zum traditionellen Lokalprofil durch die New Labour-Regierungen (1997-2010) wurde schnell enttäuscht: Die Regierung führte eine Art Konditionalität der Ausweitung der lokalen Aufgaben ein: „Where councils embrace [our] agenda of change and show that they can adapt to play a part in modernizing their locality, then they will find their status and powers enhanced. [but] if you are unwilling or unable to work to the modern agenda then the government will have to look to to her partners to take on your role.“<sup>27</sup> Dieser Ansatz wurde unterstützt durch eine Vielzahl von zentralstaatlichen Einzelinitiativen, bei denen sich die Kommunen um einen Anteil an den Budgets bewerben konnte – häufig unter der Auflage der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren, wie die sog. „Partnerships“. Zudem wurde das rigide Regime der Kontrolle über die Kommunen eher noch verstärkt. Im Rahmen des Comprehensive Performance Assessment (CPA), dem später eingeführten Comprehensive Area Assessment (CAA) und dem Best Value-Regime wurden Mechanismen des performance

25 *Wilson/Game*, Local Government in the United Kingdom. Fourth Edition, 2006.

26 Quangoisierung bezeichnet die Überführung von Aufgabenbereiche in formal selbständige Körperschaften, die allerdings vom Staat abhängig sind – in Bereichen wie öffentlicher Wohnungsbestände, Schulen, höhere Bildungseinrichtungen und Weiterbildung; vgl. *Skelcher*, The appointed state, 1998.

27 *Blair*, Leading the way: A New Vision for Local Government, 1998, S. 20.

measurement installiert, die Entscheidungsgrundlagen für einen differentiellen Umgang mit den Kommunen liefern sollte. Hinzu came zahlreiche Fachinspektionen für einzelne Aufgabenfeldern, die die kommunale Aufgabenerfüllung unter immer dichtere staatliche Detailaufsicht stellte. Die neue Koalitionsregierung (seit 2010) tritt nun vor diesem Hintergrund mit einer Agenda des „New Localism“ an.<sup>28</sup> In diesem Rahmen soll neue Verantwortung auf die Kommunen übertragen werden und sie von einer staatlichen Überregulierung befreien soll. Der am 6. April 2012 in Kraft getretene „Localism Act“ ist in dieser Hinsicht allerdings zumindest zweischneidig. Gewisse Erleichterungen erfahren die Kommunen tatsächlich durch die Einführung einer generellen Kompetenzvermutung, die teilweise Aufhebung der Zweckbindung bei staatlichen Zuschüssen, das Ende der Regionalplanung<sup>29</sup> (mit der Folge planerischer Freiheiten, insbesondere im Bereich des Wohnungsbaus) und die Lockerung des Performance-Regimes. De facto sieht das Programm jedoch deutliche Kürzungen von staatlichen Zuschüssen und eine Übertragung von bisher kommunalen Aufgaben auf zivilgesellschaftliche Akteure der sog. „Big Society“ vor, was eher als smarte Abbaustrategie interpretiert werden kann.

Fasst man diesen kursorischen Überblick unter den anfangs erwähnten Aspekten der Aufgabenzuweisung, der Finanzen, der Aufsicht und der lokalen Demokratie zusammen, wie dies in Tabelle 3 geschieht, wird deutlich, dass die Annahme einer europäischen Konvergenz hin zu einem „Europäischen Verwaltungsmodell“ nicht belegt werden kann. Vielmehr zeigen die betrachteten Fälle eine weitgehende „Eigenlogik“ auf, die nicht durch europäische Politiken oder wenigstens transnationale Kommunikationsprozesse ausgelöst wurden, sondern weitgehend eigenständigen Agenden mit durchaus unterschiedlicher Zielrichtung entspringen. Waren die deutschen Reformen weitgehend unter Aspekten einer Kostenreduktion und (erst) in zweiter Linie unter Funktionalitätsgesichtspunkten initiiert worden, entsprang das französische Dezentralisierungsprojekt einer breiteren Programmatik der Modernisierung und Demokratisierung des Staatswesens. Die britische Bilanz ist geprägt von zentralstaatlichen Steuerungsansprüchen, die sich vor allem aus dem Misstrauen gegenüber den politisch starken Kommunen speisten.

---

28 Lowndes/Pratchett, Local Governance under the Coalition Government: Austerity, Localism and the „Big Society“; in: Local Government Studies 38 (1), 2012, S. 21–40.

29 Grohs, 2012, Das Ende des regionalen Experiments. Eine Bilanz der Reform des englischen Planungssystems unter New Labour; in: Raumforschung und Raumordnung S. 70 (6); S. 501–514.

	Frankreich	Deutschland	UK/England
Aufgaben (Funktional- reformen)	Dezentralisierung auf Ebene der Départements	Unsystematische Kommunalisierung, aber auch gegen- läufige Tendenzen	Ausgliederung von Aufgaben (Quangos, Partnerships, Private)
Finanzen (Fiskalreformen)	Stärkung der lokalen Finanzbasis	Stockende Reform der Gemeinde- finanzen, teilweise Nichteinhaltung des Konnexitätsprinzips	Starke Einschränkung der fiskalischen Auto- nomie durch Kappung eigener Steuern, hoher Anteil zweckgebundener Zuweisungen
Aufsicht	Reduzierung der Staatsaufsicht (tutelle)	Zunahme von Aufgabenbe- reichen unter Fachaufsicht, aber keine grundlegende Neugestaltung	Intensivierung des Performanceregimes und staatlicher Interventionen
Demokratie	Politische Dezentralisierung	Rein administrative Dezentralisierung; aber indirekte Politisierung von Staatsaufgaben	Einschränkung der Ratskompetenzen durch Zweckbindung und die Rolle „ernannter“ Gremien

Tabelle 3: Reformtendenzen in den Beispielstaaten



V. Europäische Kommunen zwischen Konvergenz und nationaler Eigenlogik. Und schließlich doch: Welche Rolle spielt die EU?

Die in den vorangegangenen Abschnitten skizzierten Entwicklungslinien zeigten eine Dominanz der nationalen Eigenlogik gegenüber Europäisierungstendenzen in den drei untersuchten Staaten. Auch in anderen Mitgliedsstaaten der EU zeigen sich sehr unterschiedliche Entwicklungen, die von einer deutlichen Aufwertung und Befähigung der Kommunen wie beispielsweise in Dänemark bis hin zu starkem Bedeutungsverlust wie beispielsweise dem irischen Fall reichen. Der EU-Einfluss bleibt hier hinsichtlich der grundlegenden Dimensionen des Verhältnisses zwischen Staat und Kommunen marginal. Einzig die Tendenzen zur Regionalisierung in den mittelosteuropäischen Staaten können teilweise dem Einfluss der EU-Strukturförderung zugeschrieben werden.<sup>30</sup> Ansonsten zeigt sich hier das Prinzip der „institutionellen Autonomie“ der Mitgliedsstaaten wirkungsmächtig. Der Einfluss der europäischen Integration zeigt sich allerdings indirekt durch Verquickung von europäischen Vorgaben und den verschiedenen nationalen Rahmenbedingungen, wie z. B. bei der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie und das Vergaberecht.<sup>31</sup> Darüber hinaus bietet die EU Anreizstrukturen (Förderprogramme etc.), die das kommunale Aufgabenportfolio in freiwilligen Bereichen anreichern. Insgesamt bleibt der Einfluss auf den Kern der kommunalen Selbstverwaltung und der intergouvernementalen Beziehungen aber sehr beschränkt.

Die Diversität der Entwicklungen lässt auch die eingangs zitierten Passagen der EU-Verträge zu einer Stärkung der kommunalen Ebene als eine weitgehende Absichtserklärung erscheinen. Zwar kann man abgesehen von einigen Ausreißern wie Großbritannien mehrheitlich von Dezentralisierungstendenzen in den europäischen Staaten ausgehen (vgl. Tabelle 2). Dies bedeutet jedoch nicht zwangsläufig eine Erhöhung der kommunalen Leistungsfähigkeit. Wie vergleichende Untersuchungen gezeigt haben, unterscheiden sich die Auswirkungen von Dezentralisierungen auf die lokale Leistungsfähigkeit deutlich.<sup>32</sup> Die

30 *Brusis*, Regionalisierung in Mittel- und Osteuropa: Ursachen, Formen und Effekte; in: *Kuhlmann/Bogumil* (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*, 2010, S. 323–346.

31 *Alemann/Münch* (Hrsg.), *Europafähigkeit der Kommunen*, 2006.

32 Vgl. *Kuhlmann/Bogumil/Ebinger/Grohs/Reiter* (Fn. 1), S. 25 ff.; *Grohs/Bogumil/Kuhlmann* (Fn. 13); *Kuhlmann* in diesem Band.

konkreten Auswirkungen hängen stark vom Dezentralisierungstyp, der Natur der übertragenen Aufgabe und den Akteurskonstellationen vor Ort zusammen. Wo horizontale Koordination zu einem wichtigen Element der Aufgabenerfüllung wird und Skaleneffekte eine geringere Rolle spielen, stellt Dezentralisierung nicht nur einen blame shift und eine Überlastung der Kommunen dar, sondern häufig auch eine reale Verbesserung der Leistungsfähigkeit. Neben dem Politikfeld und den Akteursstrategien sind es vor allem nationale politisch-institutionelle und politikkulturelle Vorprägungen, die Zeitspanne, in welcher sich die neuen Institutionen verfestigen konnten, sowie der sozio-ökonomische und fiskalische Kontext, die einen maßgeblichen Einfluss auf die Leistungsentwicklung nach Dezentralisierungsreformen haben. So wird die Effektivitätsbilanz – unabhängig von nationalen Eigenheiten – wesentlich durch die finanzielle und ökonomische Situation der Kommune beeinflusst. Effektivitätsverbesserungen bzw. das Ausbleiben von Verlusten treten dann eher auf, wenn die fiskalische Situation der Kommune „günstig“ ist, also finanzielle Handlungsspielräume bestehen. Dies stimmt mit der Beobachtung überein, die an anderer Stelle gemacht wurde,<sup>33</sup> dass dezentraler Aufgabenvollzug dann besonders gut funktioniert, wenn er mit einer starken Fiskalautonomie und finanziellen Leistungskraft der Kommunen verbunden ist, wie dies beispielsweise auf Schweden zutrifft. Insofern ist es nicht nur ein „zu viel“ an Dezentralisierung, sondern auch ein „zu wenig“ an Autonomie, das zu einer Überlastung der Kommunen führen kann. Schließlich ist zu betonen, dass Dezentralisierungen fast unausweichlich eine Varianz in der Aufgabenwahrnehmung mit sich bringt. Die so entstehenden Zielkonflikte zwischen Einheitlichkeit und Heterogenität, Effizienz und Bürgernähe, notwendiger Koordination und spezialisierter Aufgabenwahrnehmung machen intergouvernementale Reformen zu einer Dauerbaustelle der Verwaltungs- und Institutionenpolitik.

*Dr. Stephan Grohs* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl Vergleichende Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft, Fachbereich für Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz.

---

33 Wollmann, (Fn.4).