

Pragmatismus oder „großer Wurf“?

Territorial- und Funktionalreform im deutsch-französischen Vergleich

Sabine Kuhlmann

I. Einleitung

Territorial- und Funktionalreformen stellen europaweite Trends der Verwaltungsreform dar. Sie sind darauf gerichtet, dass die kommunalen Gebietskörperschaften an Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten gewinnen und der Staat Funktionen „nach unten“ abgibt (markante Ausnahmen sind Großbritannien und seit neuestem Ungarn). Eine verwaltungspolitische Gleichläufigkeit in Europa besteht ferner darin, dass die Aufgabenverlagerung mit Bemühungen um territoriale Anpassungen der jeweiligen Lokalmotive an das breitere Funktionalprofil, sei es durch „Maßstabsvergrößerung“ und Gebietsfusionen (*Up-Scaling*), sei es durch Verwaltungskooperationen (*Trans-Scaling*), verbunden ist¹. Im Ergebnis scheint sich das multifunktionale starke Kommunalmodell (*multi purpose model*) in Europa durchzusetzen und weiter zu verstärken.

Vor diesem Hintergrund befasst sich der vorliegende Beitrag mit einem deutsch-französischen Vergleich der Strategien und Auswirkungen von Funktional- und Territorialreformen. Da die beiden Länder gewissermaßen „Prototypen“ der europäischen Verwaltungsentwicklung repräsentieren², lassen sich aus dem Vergleich Einsichten in typische Wirkungsmuster der subnationalen Institutionenpolitik in Europa gewinnen. Hierzu werden zunächst die Ausgangsbedingungen der Reformen in beiden Ländern und die traditionelle Ausgestaltung ihrer jeweiligen Systeme kommunaler Selbstverwaltung vergleichend dargestellt (Abschnitt 2). Danach sollen in separaten Länderberichten

1 Baldersheim/Rose, *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*, 2010, S. 20 ff.

2 Vgl. Kuhlmann/Wollmann, *Verwaltung und Verwaltungsreform in Europa*, 2012.

die funktionalen und territorialen Reformen sowie ihre Wirkungen analysiert werden (Abschnitte 3 und 4). Sodann erfolgt ein Ländervergleich der Reformen und Reformwirkungen (Abschnitt 5). Den Abschluss bilden ein Fazit und Ausblick (Abschnitt 6).

II. Modelle kommunaler Selbstverwaltung im deutsch-französischen Vergleich

Die Kommunen bilden in Frankreich und Deutschland eine eigenständige politisch-demokratische Ebene innerhalb der jeweiligen Regierungssysteme mit gewählten Vertretungen und eigenen Entscheidungsrechten³. Hier wie dort sind die Gemeinden nicht nur Selbstverwaltungsinstanzen, sondern auch Arenen politischer Willensbildung und haben – analog zur nationalen bzw. Bundes- und Länderebene – eigene lokale (parlamentarische oder präsidentielle) Politiksysteme ausgebildet. 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 wie auch das deutsche Lokalsystem werden in der internationalen Lokalforschung als „politisch starke“ Modelle charakterisiert, was zum einen an der vergleichsweise hohen und relativ stabilen Beteiligung an Kommunalwahlen festgemacht werden kann, die seit der Nachkriegszeit in beiden Ländern bei durchschnittlich zwischen 60 % und 70 % liegt und damit wesentlich höher ist als in anderen Ländern, etwa Großbritannien oder den USA⁴. Dies kann als ein Indiz für den hohen politisch-demokratischen Rang, den die lokale Ebene im Politiksystem und in der Politikkultur Deutschlands und Frankreichs einnimmt, angesehen werden. Ein Wesenszug des deutschen Lokalsystems ist seit jeher in der Vielgestaltigkeit der Kommunalverfassungen zu erblicken, in denen die Traditionen der Vorgängerstaaten (Preußen) sowie der nach dem zweiten Weltkrieg an der Ausarbeitung der Gemeindeordnungen in den einzelnen Bundesländern beteiligten Besatzungsmächte nach wie vor durchscheinen. Dagegen gibt es für die französischen Kommunen – von den drei Großstädten Paris, Marseille und Lyon abgesehen –

3 Vgl. Kuhlmann, Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa, 2009, S. 62 ff.

4 Mabileau, Kommunalpolitik und -verwaltung in Frankreich, 1996, S. 94.

eine einheitliche Regelung der „inneren Kommunalverfassung“, die mit der landesweiten Geltung des *Code des Communes* und späteren *CGCT* (sowie weiteren Gesetzen)⁵ festgeschrieben wurde.

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“ gesprochen⁶ und das französische Kommunalmodell der „Franco group“ zugeordnet⁷. 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“ zuzuordnen⁸. Das traditionelle Aufgabenprofil der deutschen Kommunen ist durch die Doppelfunktion („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 Kommunal-systems zusammen. So ist für Frankreich nach wie vor eine kleinstgliedrige kommunale Gebietsstruktur charakteristisch. Mit seinen 37.000 Kommunen, deren durchschnittliche Einwohnerzahl bei 1.600 liegt, entspricht Frankreich dem sog. „südeuropäischen“ Kommunal-

5 Die rechtlichen Regelungen zur Ausgestaltung der inneren Kommunalverfassung finden sich im Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), in den Dezentralisierungsgesetzen (siehe weiter unten) sowie einigen Spezialgesetzen, die beispielsweise für die Städte Paris, Lyon und Marseille erlassen wurden (Loi PML).

6 *Wollmann*, Entwicklungslinien lokaler Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung im internationalen Vergleich; in: *Wollmann/Hellmut/Roth/Roland* (Hrsg.), Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, 1999, S. 186–205.

7 Vgl. *Hesse/Sharpe*, Local Government in international perspective: some comparative observations; in: *Hesse/Jens* (Hrsg.), Local Government and Urban Affairs in International Perspective, 1991, S. 603–621.

8 *Hesse/Sharpe*, Local Government in international perspective: some comparative observations; in: *Hesse/Jens* (Hrsg.), Local Government and Urban Affairs in International Perspective, 1991, S. 603–621.

typus. Dagegen sind die Länder der Bundesrepublik teilweise dem „nordeuropäischen“ Kommunaltypus zuzurechnen (so NRW mit 396 Einheitsgemeinden bei durchschnittlich rund 45.000 Einwohnern), und teilweise stehen sie eher dem „südeuropäischen“ Modell nahe (so Rheinland-Pfalz mit rund 2.300 Gemeinden bei durchschnittlich 1.700 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 wurde, wonach das Recht des Bürgers, die Gemeindevertretung zu wählen, im Mittelpunkt stand. 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. Allerdings hat sich dies in Deutschland seit den 1990er Jahren erheblich geändert, da das lokale Referendum ebenso wie die Urwahl des Bürgermeisters inzwischen in allen Bundesländern kodifiziert worden sind. Ist das französische Kommunalmodell zwar formell am parlamentarischen System orientiert, hat sich in der Handlungsrealität jedoch seit langem das Modell eines „städtischen Präsidialismus“ herausgebildet⁹, für den eine Dominanz, wenn nicht „Allmacht“ der Exekutive¹⁰ und eine schwache Stellung des Rates und der Parteien charakteristisch sind. In der Ausgestaltung der deutschen Kommunalverfassungen finden sich traditionell einerseits Elemente eines „lokalen Präsidialismus“ mit ausgeprägten konsensdemokratischen Strukturen (Bayern, Baden-Württemberg). Andererseits klingt die lokale Variante eines „parlamentarischen Regierungssystems“ an, in welchem Exekutive und Ratsmehrheit verschränkt sind, starke Parteipolitisierung herrscht und konkurrenzdemokratische Willensbildung dominiert (NRW, Niedersachsen). Auch hier haben sich jedoch im Zuge der Kommunalverfassungsreformen wichtige Verschiebungen (in Richtung eines stärker „präsidialen“ Systems und mehr Konsensdemokratie) ergeben¹¹.

9 Mabileau, Kommunalpolitik und -verwaltung in Frankreich, 1996, S. 83.

10 Der französische Bürgermeister bündelt nicht nur die drei Funktionen von (monokratischer) Verwaltungsführung, Ratsvorsitz und Vertretung der Kommune nach außen, sondern er ist außerdem Repräsentant des Staates in der Kommune (*agent d'Etat*).

11 Holtkamp, Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, 2008.

Deutschland	Frankreich
Verfassungsstatus	
Verfassungsmäßig garantierte kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 II GG) allgemeine Zuständigkeitsvermutung	Verfassungsmäßig garantierte kommunale Selbstverwaltung (Art. 72 Constitution) allgemeine Zuständigkeitsvermutung
Territoriales Profil	
295 Kreise 107 Kreisfreie Städte 11.146 Kreisangehörige Gemeinden	27 Regionen 101 Departements 36.569 Gemeinden
Unterschiede zwischen Bundesländern Teils nordeuropäischer Typus (z. B. NRW) Teils südeuropäischer Typus (z. B. RhP)	Territoriale Fragmentierung 90% der Kommunen unter 2.000 EW südeuropäischer Typus
Funktionales Profil*	
Kommunen als wichtigste Vollzugsinstanz „Lokale“ Staatsverwaltung nachrangig Mischsystem (kommunaladministrativ) Lose Koppelung von Staat und Kommunen	Kommunen funktional schwach Dominanz der Staatsverwaltung Mischsystem (staatsadministrativ) Enge Koppelung von Staat und Kommunen
Politisches Profil*	
Repräsentativ-demokratisch Parlamentarisch/ Parteiendominanz (NRW)/ Präsidentsch/Exekutive Dominanz (BW) Partizipative Elemente	Repräsentativ-demokratisch (Super-)Präsidentsch Exekutive Dominanz Kaum partizipative Elemente

*Tabelle 1: Kommunale Selbstverwaltung in Frankreich und Deutschland im Vergleich * Änderungen/Reformen seit den 1980er (Frankreich) bzw. 1990er (Deutschland) Jahren.*

Quelle: Eigene Darstellung

III. Frankreich

1. Zwei Wellen der politischen Dezentralisierung

Die wesentlichen Schritte der Dezentralisierung in Frankreich lassen sich zwei Phasen zuordnen¹², deren erste durch die Gesetzgebung der 1980er Jahre (sog. *Acte I*) ausgelöst wurde. Mit der Verabschiedung des Rahmengesetzes (*loi-cadre*) zur Dezentralisierung am 2. März 1982 und den sich daran anschließenden 48 weiteren Gesetzen sowie 269 Dekreten leitete die damalige sozialistische Regierung unter Staatspräsident *François Mitterrand* die in der französischen Geschichte bislang umfassendste Dezentralisierungsreform ein. Die zweite Dezentralisierungsphase (*Acte II*) startete mit der Verfassungsänderung vom 28.3.2003¹³, gefolgt von weiteren Dezentralisierungsgesetzen im Verlauf der 2000er Jahre. Zunächst wurde im Rahmen von *Acte I* das Verfassungssystem der Départements dadurch grundlegend umgekrempelt, dass die Exekutivfunktion des Präfekten auf den (indirekt) gewählten Präsidenten des Generalrats überging, der nunmehr Chef der sich neu etablierenden Département-Verwaltung wurde. Ein klarer Machtverlust des Präfekten ging zudem mit der Abschaffung der bis dahin von ihm ausgeübten strikten und umfassenden a priori Staatsaufsicht (*tutelle*) einher, die auf eine abgeschwächte Form der (a posteriori) Rechtsaufsicht zurückgeschnitten wurde¹⁴. Der Zentralstaat verlagerte im Wege echter Kommunalisierung und „Departementalisierung“, die auch ein Mitentscheidungsrecht des Rates (*pouvoir réglementaire*) einschlossen, zahlreiche Kompetenzen auf die Ebene der lokalen Gebietskörperschaften. Dabei wurden einerseits Aufgaben, die bis 1982 vom Staat wahrgenommen wurden, den Kommunen (*communes*) als echte kommunale Aufgaben übertragen (politische Dezentralisierung). Die Selbstverwaltungsrechte der drei lokalen Gebietskörperschaftsebenen, die ausdrücklich nicht in einem hierarchischen Über- und Unterordnungsverhältnis stehen und damit untereinander nicht weisungsbefugt sind (Prinzip der *non-tutelle*), wurden ausgebaut und das funktionale Profil

12 Vgl. Kuhlmann, Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa, 2009, S. 82 ff.; Kuhlmann et al., Dezentralisierung des Staates in Europa: Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, 2011.

13 Loi constitutionnelle no. 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

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

der lokalen Ebenen damit gestärkt. Sie können nunmehr ihre Selbstverwaltungsrechte gegen Eingriffe des Staates vor dem Verfassungsrat (*Conseil Constitutionnel*) als Verletzung des Art. 72 verteidigen¹⁵. Andererseits bleibt es in Teilbereichen bei einer dualistischen Aufgabenteilung, in welcher der Bürgermeister weiterhin übertragene Staatsaufgaben, quasi als „Agent des Staates“ (*agent d’Etat*¹⁶), ausführt (z. B. Standesamtsangelegenheiten, Baugenehmigungen im unbeplanten Bereich). Mit der Verfassungsänderung von 2003 (*Acte II*)¹⁷ erhielt die Dezentralisierung in Frankreich erstmals Verfassungsrang, indem in Art. 1 festgeschrieben wurde, dass die „Organisation der französischen Republik dezentralisiert“ ist. In der Einführung einer Art von Subsidiaritätsprinzip ist ein für die „unteilbare Republik“ bislang ungewöhnlicher Vorstoß zu erkennen. Betrachtet man die Ebene der Départements, so schlägt in funktionaler Hinsicht zweifelsohne der Bereich der „Sozialen Aktion“, für den die Generalräte nun vollständig – auch finanziell – die Kompetenz haben, am stärksten zu Buche (*Reiter* 2010). Die komplette „Departementalisierung“ des RMI (*revenue minimum d’insertion*)¹⁸, eines der Sozialhilfe vergleichbaren Minimaleinkommens für Langzeitarbeitslose, und der damit zusammenhängenden „Wiedereingliederungsmaßnahmen“ (*actions d’insertion*) stellen eine bedeutsame funktionale Aufwertung der Generalräte und einen wichtigen Vorstoß zu einer integrierten Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in der Verantwortung der Départements dar. Den Départements wurden mit dem Gesetz vom 13.8.2004 außerdem Aufgaben des Bildungswesens (Übertragung der technischen Bediensteten von *collèges*), der Infrastruktur (20.000 km Nationalstraßen; Personaltransfers aus den staatlichen Infrastrukturbehörden), des sozialen Wohnungsbaus sowie aus den Bereichen Kultur und Sport übertragen. Außerdem ist als weiteres wichtiges „Dezentralisierungspaket“ im Bereich der „Sozialen Aktion“ die Behindertenfürsorge betroffen¹⁹. Von Seiten der damaligen *Raffarin*-Regierung wurde geschätzt, dass der Aufgabentransfer landes-

15 *Lachaume*, *L’administration communale*, 2. Aufl. 1997, S. 18.

16 Diese Regelung geht bereits auf 1790 zurück und umfasst nach wie vor die Doppelfunktion des französischen Bürgermeisters als Ausführungsorgan der Beschlüsse der Gemeindevertretung einerseits und als untere staatliche Vollzugsinstanz (*Agent d’Etat*) andererseits.

17 Lois constitutionnelle no. 2003–276 du 28 mars 2003 relative à l’organisation décentralisée de la République.

18 Der RMI wurde im Juni 2009 durch den neu eingeführten RSA (Revenu de solidarité active) ersetzt.

19 Vgl. im Einzelnen *Fonrojet* (Fn. 13), S. 17 ff.

weit insgesamt 130.000 Beamte betrifft, die vom Staats- in den Lokal- dienst – ca. 50.000 zu den Regionen und 80.000 zu den Departements – wechseln²⁰.

2. Pragmatisch-inkrementelle territoriale Konsolidierung

Wie in anderen europäischen Ländern sind auch in Frankreich – in zeitlicher Parallelität zu den „nordeuropäischen“ Reforminitiativen – Versuche unternommen worden, Gemeinden zu fusionieren, um auf die zunehmenden Leistungsanforderungen an die kommunale Ebene durch territoriale Maßstabsvergrößerung zu reagieren. Jedoch blieben diese Bemühungen (*Loi Marcellin*) bis zum heutigen Tage weitgehend erfolglos, da die Verwirklichung einer Gebietsreform von der Zustimmung der betreffenden Gemeinde und ihrer Bevölkerung (Grundsatz der „Freiwilligkeit“, *volontariat*) abhängig gemacht und diese „freiwillige“ Zustimmung in kaum einer Gemeinde erreicht wurde. Sieht man einmal von den 1.900 Gemeinden ab, die in den 1970er Jahren zu 800 fusioniert wurden²¹, ist die territoriale Struktur der Gemeindeebene im Wesentlichen mittelalterlichen Ursprungs und seitdem unverändert. Die heutige Gemeindezahl liegt bei 36.569, von denen 90% unter 2.000 Einwohner haben; die durchschnittliche Einwohnerzahl liegt bei ca. 1.600. Das französische kommunale Gebietsmodell stellt somit im europäischen Vergleich ein Paradebeispiel für territoriale Fragmentierung und Kleingliedrigkeit, aber auch für eine enorme institutionelle Veränderungsresistenz dar. Diese erklärt sich zum einen daraus, dass die Machtsphären der kommunalen Amtsträger (*Notables*) weit über den lokalen Raum hinaus reichen. Die verbreitete Praxis der Ämterhäufung (*cumul des mandats*)²² ermöglicht es ihnen, gewichtigen Einfluss auf übergeordnete Verwaltungsebenen bis hin zur Gesetzgebung im nationalen Parlament auszuüben und so ihre territorialen Bestandserhaltungsinteressen zu wahren, was auch als „Kolonialisierung“ des Zentralstaats durch lokale Akteure bezeichnet worden ist²³. Gemeinde-

20 Kuhlmann, Politik- und Verwaltungsreform (Fn. 2), S. 85 ff.

21 Mabileau, Kommunalpolitik und -verwaltung in Frankreich, 1996, S. 39.

22 Die Nationalversammlung besteht zu 50% aus Bürgermeistern (*Hoffmann-Martinot* 2003: 166 ff.). Ferner ist die faktische Veto-Macht des Senats als Vertretung der Gebietskörperschaften zu beachten, der in Dezentralisierungsfragen in erster Linie die (strukturkonservativen) Interessen von Gemeinde- und Departements-Exekutiven vertritt.

23 Hesse/Sharpe, Local Government in international perspective: some comparative observations; in: Hesse (Hrsg.), Local Government and Urban Affairs in International Perspective, 1991, S. 603–621.

zusammenschlüsse gelten bis heute in Frankreich als Bedrohung und „politischer Selbstmord“. Der Zentralstaat hat weder die Fähigkeit noch den Willen, substanzielle Reformmaßnahmen gegen territoriale Interessen durchzusetzen²⁴. Dieser Zustand stellt jedoch spätestens seit der Dezentralisierung (siehe oben) zunehmend ein Dilemma dar. Denn der überwiegende Teil der französischen Gemeinden ist aufgrund der geringen Größe und fehlenden administrativen Leistungskraft nicht in der Lage, die neuen Aufgaben effizient und effektiv wahrzunehmen. In wachsendem Maße besteht eine Kluft zwischen funktionalen Erfordernissen (etwa in den Bereichen Umwelt, Wirtschaftsförderung, Planung) und dem geringen territorialen Maßstab der Gemeinden. Somit wird nach Alternativen gesucht, um angesichts aussichtsloser Gemeindefusionen dennoch zu leistungskräftigen lokalen Strukturen und zu einer gewissen „territorialen Konsolidierung“ der Gemeindeebene zu kommen.

Angesichts der pfadabhängig wirksamen territorialen Kleinteiligkeit der überwiegenden Mehrheit der Gemeinden ist in Frankreich in mehreren Entwicklungsschüben ein vielgliedriges und komplexes institutionelles System der interkommunalen Kooperation (*intercommunalité*) als ein Charakteristikum seiner subnational-lokalen Institutionenwelt entstanden²⁵. Dieser Ansatz der interkommunalen Kooperation ist auch als Frankreichs „pragmatischer“ Weg der Kommunalreform trotz des Scheiterns von Fusionen²⁶ bezeichnet worden²⁷. Man könnte dies aber auch als eine nicht mehr zeitgemäße institutionelle Beharrungskraft der Lokalebene ansehen, die sich einer notwendigen territorialen und damit gesamtstaatlichen Modernisierung entzieht²⁸.

24 Cole, L'administration territoriale de la République, entre Acte III de la décentralisation et RGPP II: le réformisme permanent? Discussion Paper anlässlich des Congrès de l'AFSP, 2011, S. 21.

25 Kuhlmann, „Interkommunale Revolution“ in Frankreich? Reformschritte, Effekte und Schwächen territorialer Konsolidierung ohne Gebietsfusion; in: Bogumil/Kuhlmann (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, 2010, S. 277–298.

26 „... la voie pragmatique de la réforme territoriale malgré l'échec des fusions de communes“.

27 Marcou, La réforme territoriale. Analyse du nouveau projet de réforme des collectivités territoriales; in: Némery (Hrsg.), Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises? Paris, S. 21–80, 2010, S. 41.

28 Cole, L'administration territoriale de la République, entre Acte III de la décentralisation et RGPP II: le réformisme permanent? Discussion Paper anlässlich des Congrès de l'AFSP, 2011,

Bereits im Munizipalgesetz von 1884 waren für die gemeinschaftliche Erbringung bestimmter lokaler Leistungen (Müll, Abwasser etc.) interkommunale Formationen in Gestalt von monofunktionalen Zweckverbänden kodifiziert (*Syndicat intercommunal à vocation unique – SIVU*). Diese wurden in den 1950/60er Jahren durch weitere Kooperationsmodelle ergänzt, insbesondere die plurifunktionalen Zweckverbände (*Syndicat intercommunal à vocation multiple – SIVOM*), die *districts* sowie die multifunktionalen Urbanen Gemeinschaften (*communauté urbaine – CU*), die ausnahmsweise durch verbindliche Gesetzgebung (*par la loi*), also in Abweichung vom Grundsatz der Freiwilligkeit, geschaffen wurden (*Marseille, Lyon, Lille, Strasbourg*); im weiteren Verlauf haben sich – nunmehr auf freiwilliger Basis – zunächst weitere zehn und zuletzt (2008) noch einmal zwei²⁹ Großstadtverbände gebildet. Inzwischen sind diese 16 Großstadtverbände zu funktional und finanziell integrierten kommunalen Einheiten in Frankreichs wichtigsten großstädtischen Ballungsgebieten aufgestiegen.

Bis in die 1970er Jahre etablierte sich somit eine neue institutionelle Zwischenebene, unterhalb der Departements und oberhalb der Einzelgemeinden, wobei die Gebietsgrenzen und die funktionalen Zuständigkeiten oftmals überlappend waren. Anfang der 1990er Jahre, d. h. vor dem In-Kraft-Treten der „Interkommunalisierungsgesetze“ (siehe weiter unten), gab es in Frankreich ca. 17.300 interkommunale Formationen (*SIVU, SIVOM, CU, districts*) unterschiedlichsten Zuschnitts und Aufgabenprofils (vgl. Direction Générale des collectivités locales/DESL 2005)³⁰. Im Unterschied zu den „moderneren“ (multifunktionalen, steuerbasierten) Zusammenschlüssen finanzieren sich die traditionellen *syndicats* aus Zuweisungen der Mitgliedsgemeinden und haben keine eigene Steuerhoheit (*fiscalité propre*). *SIVU, SIVOM*). Ihr Aufgabenrepertoire ist vergleichsweise begrenzt und der Grad institutioneller Integration eher gering (sog. „assoziative Form“).

Allerdings erwies sich ungesteuerte Neugründung von flächenmäßig immer noch relativ kleinen und oftmals monofunktionalen *syndicats* zunehmend als Problem. Um der institutionellen Überfrachtung der Lokalebene und dem „Verbandswildwuchs“ Einhalt zu gebieten, gab es

29 Toulouse und Nice.

30 Darüber hinaus gibt es seit 1995 noch die Variante der *syndicats mixtes*, die sich zusammensetzen aus einer oder mehreren bestehenden interkommunalen Gemeinschaften und weiteren Einzelkommunen. Zwischen 1995 und 1999 stieg die Zahl der *syndicats mixtes* von 1.107 auf 1.454 (vgl. Direction Générale des collectivités locales/DESL 2005).

in den 1990er Jahren mehrere Reformvorstöße³¹. Besondere Hervorhebung verdient das *Loi Chevènement* aus dem Jahre 1999³², das nach Einschätzung mancher Beobachter eine regelrechte „interkommunale Revolution“ ausgelöst hat³³. Eine wesentliche Zielstellung des Gesetzes bestand darin, die interkommunale Zusammenarbeit zukünftig auf der Basis von lediglich drei Typen interkommunaler Zusammenschlüsse (*établissements publics de coopération intercommunale* – EPCI)³⁴ mit eigener Steuerhoheit zu gestalten, die die bisherigen älteren Formen (*syndicats, districts etc.*) ersetzen sollten. Die EPCI haben Steuerhoheit (*fiscalité propre*) und finanzieren sich vor allem aus der *taxe professionnelle (unique)* – TPU, eine Art der Gewerbesteuer, die auf längere Sicht ihre alleinige Finanzierungsquelle werden soll. Allerdings haben EPCI nicht den Status von lokalen Gebietskörperschaften (*collectivités locales*), sondern sie sind nur „öffentliche Einrichtungen“ (*établissements publics*), deren Vertretungsorgan lediglich indirekt durch die Räte der Mitgliedskommunen gewählt wird, so dass auch von „Mandatsträgern zweiten Grades“ („*élus du deuxième degré*“³⁵) die Rede ist.

31 *Loi ATR* (relative à l'Administration Territoriale de la République) von 1992; *Loi Voynet* von 1999.

32 Loi no. 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

33 *Borraz/Le Galès*, France: the intermunicipal revolution; in: *Denters/Rose* (Hrsg.), *Comparing Local Governance. Trends and developments*. 2005, S.12–28; *Kuhlmann*, „Interkommunale Revolution“ in Frankreich? Reformschritte, Effekte und Schwächen territorialer Konsolidierung ohne Gebietsfusion; in: *Bogumil/Kuhlmann* (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*, 2010, S. 277–298.

34 Die Begriffe „*intercommunalité*“ und „*EPCI*“ werden hier synonym verwendet. Zu ihnen zählen: a) Urbane Gemeinschaften (*Communautés urbaines* – CU; mehr als 500.000 Einwohner); b) Agglomerationsgemeinschaften (*Communautés d'agglomération* – CA; 50.000 bis 500.000 Einwohner); c) Kommunalgemeinschaften (*Communautés de communes* – CC; unter 50.000 Einwohner; vgl. *Kuhlmann* 2009: S. 92 ff.).

35 Vgl. *Guéranger*, *La coopération entre communes dans le bassin chambérien*, 2004, S. 6.

Im Jahre 2011 betrug der Überdeckungsgrad der 2.599 EPCI bereits 95 % der Kommunen und 90 % der französischen Bevölkerung. In einigen Spitzenreiterregionen lag er sogar bei fast 100 % der Kommunen³⁶. Dies ist zum einen auf finanzielle Anreize, aber zum anderen auch auf erweiterte Eingriffsrechte des Präfekten zurückzuführen, der Kommunen gegen ihren Willen zur Kooperation bewegen kann³⁷. Ferner spielen fachgesetzliche Regelungen (etwa im Planungsrecht) eine Rolle, die die interkommunale Aufgabenerfüllung in bestimmten Handlungsfeldern verbindlich vorschreiben³⁸.

36 So im *Pays de la Loire* bei 98,2 %, in der *Haute-Normandie* bei 98,2 %, in der *Basse-Normandie* bei 97,2 % und im *Nord-Pas-de-Calais* bei gar 99 % (vgl. Guéranger 2004: 4).

37 Vgl. Borraz/Le Galès, France: the intermunicipal revolution; in: Denters/Rose (Hrsg.), *Comparing Local Governance. Trends and developments*. 2005, S.21.

38 So etwa das Gesetz vom 13. Dezember 2000 (*Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain – SRU*), durch welches die Zuständigkeit für die Aufstellung von und Beschlussfassung über Nutzungsleitpläne (*SCOT* als vorbereitende Bauleitplanung) nunmehr obligatorisch bei der interkommunalen Gemeinschaft (*CU* oder *CA*) liegt, sobald diese installiert ist.

Kooperationsform (établissement public de coopération intercom- munale – EPCI)	1993 (nach In-Kraft- Treten des Gesetzes von 1992)	2000 (nach In-Kraft- Treten des Gesetzes von 1999)	2003	2011
Entwicklung von EPCI mit Steuerhoheit				
Communautés urbaines (CU)	9	12	14	16
Communautés d'agglomération (CA)**	–	50	143	191
Communautés de Communes (CC)***	193	1.533	2.195	2.387
Syndicats d'agglomération nou- velle (SAN)	9	9	8	5
Districts****	252	241	–	–
Communautés de villes (CV)*****	3	–	–	–
Gesamtzahl EPCI mit Steuerhoheit	466	1.845	2.360	2.599
Entwicklung des „Überdeckungsgrades“				
Anteil von Kommunen in EPCI an der Gesamtzahl der Kommunen in %	13,8	58,0	80,9	95,5
Anteil der Bevölkerung von in EPCI gruppierten Kommunen an der Gesamtzahl der Bevölke- rung in %	26,7	61,3	81,1	89,9

Tabelle 2: Entwicklung interkommunaler Kooperation in Frankreich 1993-2011 Nicht enthalten: Kooperationsformen mit Zuweisungsfinanzierung aus den Einzelkommunen (Syndicats à vocation unique – SIVU, Syndicats à vocation multiple – SIVOM, Syndicats mixtes); Gesamtzahl für 1999: 18.504.*

*** Durch das Loi Chevènement 1999 neu eingeführt.*

**** Durch das Gesetz von 1992 neu eingeführt.*

***** Umwandlung in CU, CA oder CC vorgesehen (Loi Chevènement 1999).*

****** Durch das Gesetz von 1992 neu eingeführt; Umwandlung in CU, CA oder CC vorgesehen (Loi Chevènement 1999).*

Quelle: Kuhlmann 2009: 92; Direction Générale des Collectivités Locales/DESL 2004, 2011; eigene Zusammenstellung.

Ungeachtet dieser institutionellen Konsolidierung wird eine fortwährende Schwäche der *intercommunalité* zum einen darin gesehen, dass sie das subnationale Handlungsgeflecht eher weiter kompliziert als es zu entlasten³⁹. Zum anderen ist die fehlende Direktwahl der interkommunalen Entscheidungsgremien als politisch-demokratisches Defizit zu kritisieren⁴⁰. Mit den jüngsten Reformen, die nach dem Amtsantritt von Staatspräsident *Sarkozy* im Jahre 2007 auf die Agenda kamen, ist im Hinblick auf die Kommunalebene eine Abkehr vom pragmatisch-inkrementellen Reformstil ebenfalls nicht erkennbar⁴¹. Zwar ist der Bericht der Balladur-Kommission⁴², an dem sich die Kommunalreform von 2010 orientierte, in einigen Passagen durchaus vielversprechend⁴³. Jedoch wurden zahlreiche Vorschläge der Kommission im weiteren Willensbildungsprozess, der wiederum durch erheblichen Widerstand und Status-Quo-Orientierung des „kommunalen Blocks“, insbesondere im Senat, deutlich entschärft und abgeschliffen. Dies gilt zum einen für die Forderung, dass bis 2014 in Frankreich flächendeckend direkt gewählte interkommunale Vertretungen eingeführt sein sollten, der der Gesetzgeber in dem am 16.12.2010 verabschiedeten „Gesetz der Reform der territorialer Selbstverwaltung“ (*Loi de réforme des collectivi-*

39 Die ist bildhaft als „millefeuille“ („Cremeschnitte aus Blätterteig“) beschrieben worden.

40 Vgl. *Wollmann*, Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Deutschland und Frankreich im Vergleich, 2008, S. 45; *Kuhlmann*, Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich, 2009, S. 90 ff.

41 Hierzu gehört zum einen die sog. RGPP (*Révision Générale des Politiques Publiques*) von 2010, bei der es um die Reduzierung, Zusammenlegung und Modernisierung von Staatsbehörden, einschließlich des „territorialen Staates“ (dezentrierte Staatsverwaltung in den Regionen und Departements; Präfekturen), geht. Zum anderen ist die Kommunalreform von 2010 angesprochen, die zwar von einigen auch als Teil der RGPP angesehen wurde, jedoch faktisch einen separaten (und eher inkrementellen) Reformansatz darstellt. Sie wurde zumindest teilweise durch den Rapport Balladur aus dem Jahre 2009 inspiriert (vgl. Comité Balladur 2009).

42 Vgl. *Comité Balladur*, Comité pour la réforme des collectivités locales, 2009.

43 Vgl. *Kuhlmann/Wollmann*, Verwaltung und Verwaltungsreform in Europa, 2012; für Einzelheiten vgl. *Némery*, Quelles Perspectives pour la Réforme territoriale, 2010; *Wollmann*, Das deutsche Kommunalsystem im europäischen Vergleich, 2010; *Marcou*, La réforme territoriale. Analyse du nouveau projet de réforme des collectivités territoriales, 2010; *Kuhlmann*, „Interkommunale Revolution“ in Frankreich? Reformschritte, Effekte und Schwächen territorialer Konsolidierung ohne Gebietsfusion, 2010. In dem am 3. März 2009 vorgelegten Bericht *Balladur*, der durch das gleichnamige vom Staatspräsidenten im Oktober 2008 einberufene *Comité Balladur* erstellt worden war (vgl. Comité Balladur 2009), wurden 20 Vorschläge zur territorialen Reorganisation der subnationalen Ebene unterbreitet, deren Grundtenor in der Stärkung der (inter)kommunalen Leistungsebene bei gleichzeitiger Reduzierung der Institutionalisierungsdichte liegt.

tés territoriales), nur bedingt folgte⁴⁴. Auch die Forderung, die Départements abzuschaffen, wurde wieder zurückgenommen, nachdem klar wurde, dass *Sarkozy* diese nicht unterstützte⁴⁵. Der durchaus bemerkenswerte Vorstoß, zwölf neue einstufige Metropolenverwaltungen (*métropoles*) als vollwertige kommunale Gebietskörperschaften zu schaffen, wurde darauf reduziert, interkommunale Einrichtungen auf freiwilliger Basis zu installieren⁴⁶. Diese sind somit weit entfernt von der Idee der Einheitsgemeinde als „echter kommunaler Gebietskörperschaft“, auch wenn sie funktional und institutionell stärker integriert sind und auch Funktionen verschiedener Ebenen bündeln (kommunale, départementale und regionale). Was zukünftige Gemeindefusionen angeht, für welche das Reformgesetz ein erleichtertes Verfahren zur Schaffung „neuer Gemeinden“ (*communes nouvelles*) vorsieht, so besteht der traditionelle Grundsatz der Freiwilligkeit (*volontariat*) fort. Lediglich die Idee eines „territorialen Rates“ (*conseil territorial*), also einer Vertretungskörperschaft, die Regionalrat (*conseil régional*) und Départementsrat (*conseil général*) integriert und so den Zusammenhalt Region-Département stärken, paradoxerweise aber gleichzeitig für klarere Kompetenzabgrenzung der Ebenen sorgen soll, wurde in das Gesetz übernommen. Insgesamt stellen diese Schritte aber keinen umfassenden synoptischen Reformansatz, sondern – wie bisher – eine Reihe von inkrementellen Anpassungen und kleinen Veränderungsschritten dar. Somit ist die Chance zu einer konsequenten territorialen Konsolidierung und nötigen Reduzierung institutioneller Komplexität der subnationalen Ebene weitgehend vertan worden⁴⁷. Zudem könnte der neugewählte sozialistische Staatspräsident, *François Hollande*, mit Unterstützung einer linken Mehrheit in der Nationalversammlung einige der im Gesetz vom 16.12.2010 vorgesehenen Reformmaßnahmen zurücknehmen oder andere auf die Agenda setzen.

44 So sollen zwar die Mitglieder der Vertretungsorgane (*conseillers communautaires*) der verschiedenen interkommunalen Zusammenschlüsse in deren Mitgliedsgemeinden, die mehr als 3.500 Einwohner haben, ab 2014 direkt gewählt werden. Jedoch bleibt es in den Mitgliedsgemeinden mit weniger als 3.500 Einwohnern (und dies sind die meisten!) bei dem bisherigen Wahlmodus der indirekten Wahl durch die Vertretungen (*conseils*) der Kommunen (*Kuhlmann/Wollmann* 2012).

45 *Cole*, L'administration territoriale de la République, entre Acte III de la décentralisation et RGPP II: le réformisme permanent?, 2011.

46 *Kuhlmann/Wollmann*, Verwaltung und Verwaltungsreform in Europa, 2012.

47 *Némery*, Quelles Perspectives pour la Réforme territoriale, 2010; *Cole*, L'administration territoriale de la République, entre Acte III de la décentralisation et RGPP II: le réformisme permanent?, 2011, S. 30.

3. Reformwirkungen und weiterer Reformbedarf

Zunächst kann kein Zweifel daran bestehen, dass sich die Städte und Agglomerationen inzwischen zu leistungsstarken Handlungseinheiten entwickelt haben, die auf die institutionelle „Amtshilfe“ staatlicher Akteure nicht mehr angewiesen sind. Mit dem Autoritäts- und Funktionsverlust des Staates vor Ort hat sich das Abhängigkeitsverhältnis zwischen Städten/Agglomerationen und Staat zum Teil umgekehrt, da die funktional geschwächten Staatsbehörden nunmehr auf eine Einbindung in lokale Projekte angewiesen sind, um ihre institutionelle Existenzberechtigung zu sichern. Auch die kleineren ländlichen Kommunen, die traditionell wichtigste Klientel der dezentrierten Staatsverwaltung (*services extérieurs*) waren und teils noch sind, greifen inzwischen zunehmend auf eigene interkommunal organisierte Institutionen zurück. Das interkommunale Personal umfasst inzwischen mehr als ein Zehntel des gesamten Lokalpersonals und hat damit – numerisch betrachtet – beispielsweise die Regionen (0,7%) um ein Vielfaches „überholt“ und sich auch den Departementverwaltungen (16%) zumindest angenähert hat⁴⁸.

Hinsichtlich der Frage, inwieweit die Dezentralisierung bisher zu Einsparungen geführt und die Effizienz öffentlichen Handelns gesteigert hat, ergibt sich ein eher ernüchterndes Bild. So ist es in Frankreich seit 1990 zu einer lokalen Personalexpllosion von über 20%⁴⁹ gekommen, so dass das mit der Dezentralisierung verbundene Sparkonzept (*faire mieux avec moins*) bislang nicht aufgegangen ist. Hierfür ist allerdings auch der (im Vergleich zu Deutschland) größere Spielraum französischer Lokalverwaltungen als ursächlich anzusehen, die eigene Einnahmesituation durch Steuererhöhungen zu verbessern und massiv neues Personal zu rekrutieren. Ferner erklärt sich das Ausbleiben von echten Einsparungen und Effizienzgewinnen auch aus den kostenträchtigen Kompetenzdoppelungen und der institutionellen Überfrachtung im subnationalen Raum in Frankreich (siehe weiter unten). Auch in Fragen der Qualitätsentwicklung sind einige kritische Befunde zu vermerken. So besteht im Bereich der arbeitsmarktpolitischen Wiedereingliederungsmaßnahmen die Tendenz, dass die Departements durch restriktivere Leistungsgewährung Einsparungen zu erzielen

48 Vgl. Kuhlmann, Politik- und Verwaltungsreform (Fn 1), S. 95 (m. w. N.).

49 Vgl. Kuhlmann/Bogumil, Public Servants at Sub-national and Local Levels of Government: a British-German-French Comparison, 2007, S. 145.

versuchen⁵⁰, was die Einheitlichkeit der Leistungsgewährung, etwa bei Transferleistungen oder Eingliederungsmaßnahmen in den Arbeitsmarkt, gefährdet und dazu führt, dass deren Höhe oder Wirksamkeit je nach lokaler Wirtschafts- und Finanzkraft des Departements variiert⁵¹.

Trotz Dezentralisierung und Trans-Scaling (interkommunale Kooperation) bleibt die Beharrungskraft des „exekutiven Zentralismus“ im französischen Verwaltungssystem beträchtlich. Dies wird auch darin deutlich sichtbar, dass staatliche Behörden fortwährend im ganzen Land „*at the grass roots level*“⁵² agieren und der Anteil des Staatspersonals an der öffentlichen Gesamtbeschäftigung noch immer bei über 50 % liegt. Dabei sind 95 % der Staatsbediensteten außerhalb der Pariser Ministerien in den Außenstellen der Provinz (*services extérieurs de l'Etat*) tätig, was die enorme territoriale Präsenz des Staates verdeutlicht⁵³. Die Dezentralisierung hat außerdem dazu beigetragen, dass sich die Verwaltungsverflechtung (*enchevêtrement*) und institutionelle Konkurrenz im subnationalen Raum erheblich verstärkten. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass nicht, wie ursprünglich anvisiert, separate „Kompetenzblöcke“ (*blocs de compétences*) mit jeweils klar abgrenzten Zuständigkeiten zwischen Staat und Gebietskörperschaften sowie zwischen den subnationalen Ebenen transferiert wurden, sondern die verschiedenen Ebenen und die staatlichen Behörden jeweils eigenen Zugriff auf jedes einzelne Politikfeld haben. Da zum anderen auf eine Hierarchisierung der Gebietskörperschaften untereinander ebenso verzichtet wurde wie auf einen konsequenten Rückbau der dezentrierten Staatsverwaltung, haben Ausmaß und Intensität der vertikalen Verwaltungsverflechtung sowie die sektorale Abschottung innerhalb der strangartig organisierten territorialen Verwaltung zugenommen. Die lokale Ebene krankt an *institutional thickness* und „Überinstitutionalisierung“ mit der Konsequenz, dass koordiniertes Handeln mit wirksamen Politikergebnissen kaum oder nur noch zu extrem hohen Verhandlungskosten und unter enormem Zeitaufwand möglich ist. Dies wirft im Hinblick auf die Zurechenbarkeit und demokratische Kontrolle von Politikergebnissen erhebliche Probleme auf. Ziel der Staats- und Kommunalreform unter *Sarkozy* (siehe oben) war

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

51 *Avenel/Nabos*, Les disparités départementales d'organisation concernant la mise en oeuvre du RMI un an après la décentralisation, Solidarité et Santé (2/2006), S. 73.

52 *Thoenig*, Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France, Public Administration 83 (3/2005), S. 685 (689).

53 *Thoenig, Jean-Claude*, Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France, Public Administration 83 (3/2005), S. 689.

es vor diesem Hintergrund, die kostenträchtige institutionelle Überfrachtung, die Vielzahl subnationaler Ebenen und Institutionen, die anschaulich auch als „territorialer Blätterteig“ bezeichnet worden sind (*mille-feuille territoriale*), sowie die Kompetenzüberlappungen/-duplizierungen (*dualisme/doublon*) zwischen Ebenen und Institutionen zu reduzieren.

Im Hinblick auf die territoriale Modernisierung des Landes bleiben die folgenden grundlegenden Probleme im Ergebnis der bisherigen inkrementellen Reformen weiterhin bestehen:

1. Die demokratische Legitimation der EPCI, die sich schrittweise zu „quasi-kommunalen“ Institutionen entwickelt haben, bleibt insbesondere angesichts ihres explosionsartig gewachsenen Aufgabenprofils und ihrer steuerbasierten Finanzierung bislang unzulänglich. Dass die im Rapport Ballardur vorgeschlagene direkte Wahl der interkommunalen Vertretung wieder verworfen wurde, dürfte sich aber auch aus der nachvollziehbaren Befürchtung erklären, zumal sie den Aufgaben- und Ressourcentransfer auf die interkommunale Ebene noch beschleunigt und so die Existenzberechtigung der Einzelkommunen als vollwertige Gebietskörperschaft ernsthaft in Frage gestellt hätte.
2. Die Akteure in den EPCI sind nach wie vor stark in den Einzelkommunen verankert, was die kollektive Handlungsfähigkeit auf supra-gemeindlicher Ebene erschwert (vgl. *Le Saout 2000*)⁵⁴. Entscheidungen sind durch einen hohen Konsensbedarf, durch Kompromissbildung und Verhandlungsprozesse gekennzeichnet. Hinzu kommt, dass der interkommunale Politikprozess der Regel der „Nichteinmischung“ unterliegt, die besagt, dass Entscheidungen nicht gegen den Willen einer Einzelkommune getroffen werden können, so dass man sich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigt. Kompromiss- und Konsensbildung werden höher bewertet als substanzielle (potenziell konfliktive) Problemlösungen, so dass einer effektiven politischen Führung durch eine starke Exekutive

54 Dies belegt eine Reihe von Fallstudien; siehe *Guéranger, La coopération entre communes dans le bassin chambérien*, 2003; zur *Communauté de Communes de Grand Chambéry*: *Hoffmann-Martinot, The French Republic, One yet Divisible?*, 2003; zur *Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB)*; *Desage, La proximité pour s'isoler*, 2005; zur *Communauté Urbaine de Lille* sowie allgemein zur *intercommunalité*: *Borraz/Le Galès, France: the inter-municipal revolution*, 2005.

enge Grenzen gesetzt sind⁵⁵. Sind innerhalb dieses verhandlungsintensiven Kontextes interkommunale Entscheidungen dann einmal getroffen, bleibt es weiterhin dem einzelnen Bürgermeister überlassen, ob und wie er sie in seiner Kommune umsetzt⁵⁶. Somit ist das gesamte Regelsystem der EPCI auf die Einzelkommune und ihren Bürgermeister zugeschnitten, dessen Entscheidungsmacht im lokalen Raum nur wenig angetastet wurde⁵⁷.

„Man wollte doch die Quadratur des Kreises: die interkommunale Ebene stärken, aber die Macht der Bürgermeister nicht antasten. Dort liegt doch das Hauptproblem.“ (Direktor für Organisationsreform in der CU de Lille; zit. nach Desage 2005: 248; Übersetzung SK)⁵⁸.

3. Der territoriale Zuschnitt vieler interkommunaler Formationen, insbesondere der Kommunalgemeinschaften (CC), der oftmals eher politischen als sachbezogenen Erwägungen folgt, erweist sich immer noch als zu klein für eine effiziente und wirksame lokale Leistungserbringung. Folglich müssen bei übergemeindlichen Aufgaben, wie etwa Bauleitplanung, mehrere Kommunalgemeinschaften kooperieren und dann ihrerseits wieder Zweckverbände (*syndicats*) oder Kommunalbetriebe (*sociétés d'économie mixte – SEML*) für die betreffende Aufgabe gründen, so dass man quasi von interkommunaler Kooperation der zweiten Ebene sprechen kann. Skaleneffekte, die theoretisch aus der territorialen Konsolidierung resultieren könnten, bleiben somit aus, da dies eine Maßstabsvergrößerung der interkommunalen Formationen (jenseits der Metropolenräume), eine effektive Ebenenreduzierung sowie einen Rückzug des territorialen Staates voraussetzen würde (siehe folgenden Abschnitt).

55 „The good president – or vice-president – is one of consensus, understanding, compromise“ (Guéranger 2004: 7). In der CA *Grand Chambéry* war beispielsweise für Entscheidungen grundsätzlich eine qualifizierte Mehrheit im Rat (*conseil communautaire*) erforderlich.

56 Desage, *La proximité pour s'isoler*, 2005.

57 Hierzu trägt auch die informale Aushandlung der Zusammensetzung der interkommunalen Exekutive durch die Bürgermeister der Mitgliedskommunen im Vorfeld der formalen Wahl bei. Auf diese Weise bleiben die interkommunalen Amtsträger in hohem Maße abhängig von „ihren“ jeweiligen Bürgermeistern und deren Netzwerken im lokalen Raum.

58 „Le problème de fond, la quadrature du cercle, c'est qu'on voudrait renforcer l'intercommunalité en préservant le pouvoir des maires. Tout le problème est là“.

4. Ein grundsätzliches Problem besteht darin, dass die wachsende Bedeutung der lokalen Selbstverwaltung bislang nicht mit einem spürbaren institutionellen Rückbau des territorialen Staates einhergeht, wenngleich dieser deutlich an funktionalem Gewicht verloren hat. So bleibt die Beharrungskraft des „exekutiven Zentralismus“ im Verwaltungssystem trotz Dezentralisierung und Interkommunalisierung beträchtlich. Nach wie vor agieren staatliche Behörden im ganzen Land „at the grass roots level“⁵⁹ und der Anteil des Staatspersonals an der öffentlichen Gesamtbeschäftigung liegt noch immer bei über 50%, wohingegen das Personal der Gebietskörperschaften und der interkommunalen Gemeinschaften weniger als ein Drittel ausmacht. Dieser Dualismus aus territorialer Staatsverwaltung und lokaler Selbstverwaltung, der mithin typisch für napoleonisch geprägte Verwaltungssysteme ist, verursacht zusätzliche Kosten, Koordinationsaufwand und Intransparenz. Inwieweit die *RGPP*, die sich das Ziel einer deutlichen institutionellen Verschlinkung der (territorialen) Staatsverwaltung auf die Fahnen geschrieben hat, hier zum Erfolg führen wird, bleibt – auch angesichts der nunmehr veränderten Machtkonstellationen – abzuwarten.

59 *Thoenig*, Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France; in: *Public Administration*, vol. 83, no. 3, 2005, S. 685.

IV. Deutschland

1. Funktional- und Verwaltungsstrukturreform

In Deutschland ist es in jüngerer Zeit zu einer weiteren Verlagerung von (landes-)staatlichen Aufgaben auf die Kommunen, überwiegend im Wege der „unechten Kommunalisierung“, gekommen. Unbeschadet der verwaltungsföderalen Varianz zwischen den Bundesländern erfolgen die aktuellen Funktional- und Verwaltungsstrukturreformen mehrheitlich in der Organisationsform der „übertragenen“ Aufgaben⁶⁰, d.h. unter Ausschluss der formalen Mitwirkungsrechte der Kommunalvertretung und im Modus der Fachaufsicht. Als Vorreiter und Paradebeispiel einer seit Beginn der 2000er Jahre in fast allen Bundesländern ins Rollen gekommenen „Welle“ von Kommunalisierungen⁶¹ gilt das Land Baden-Württemberg⁶². Seit 2005 wurden dort neben einer umfassenden unechten Kommunalisierung die staatlichen Mittelinstanzen (Regierungspräsidien) gestärkt. Das Kernelement der Reform bildete die komplette Auflösung von 350 der insgesamt 450 bestehenden staatlichen Sonderbehörden, deren Aufgaben- und Personalbestand in die vier Regierungspräsidien und in die 35 Landratsämter sowie neun kreisfreien Städte integriert wurde⁶³. Der Aufgaben- und

- 60 *Wollmann*, „Echte Kommunalisierung“ und Parlamentarisierung. Überfällige Reformen der kommunalen Politik- und Verwaltungswelt; in: *Heinelt/Hubert/Mayer* (Hrsg.), *Moderonisierung der Kommunalpolitik*, 1997; *Wollmann*, *Das deutsche Kommunalsystem im europäischen Vergleich – Zwischen kommunaler Autonomie und „Verstaatlichung“?*; in: *Bogumil/Jörg/Kuhlmann* (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*, 2010, S. 223–252; *Burgi*, *Kommunalisierung als gestaltungsbedürftiger Wandel von Staatlichkeit und von Selbstverwaltung*; in: *Die Verwaltung* 42, 2009, S. 163.
- 61 Vgl. *Bull*, *Kommunale Gebiets- und Funktionalreform – aktuelle Entwicklung und grundsätzliche Bedeutung*; in: *der moderne staat dms – der moderne staat – 3/2008*, S. 285–302; *Kuhlmann*, *Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich*, 2009, S. 119 ff.; *Kuhlmann/Bogumil*, *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*, 2010, S. 277–298.
- 62 Ähnlich die dreistufigen Länder Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hessen und Sachsen. Eine Sonderrolle nehmen Thüringen und Sachsen-Anhalt ein, die anstelle von Regierungspräsidien/Bezirksregierungen jeweils ein Landesverwaltungsamt mit den Aufgaben einer Mittelbehörde betraut haben. In den zweistufigen Ländern (Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Saarland, Schleswig-Holstein) die keine Mittelinstanzen haben, wurden ebenfalls Kommunalisierungsmaßnahmen ergriffen.
- 63 *Bogumil/Ebinger*, *Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg*, 2005; *Richter*, *Auswirkungen der baden-württembergischen Verwaltungsstrukturreform am Beispiel des versorgungsamtlichen Schwerbehindertenfeststellungsverfahrens mit*

Personaltransfer auf die Kommunen wurde zunächst vollständig aus dem Landeshaushalt beglichen. Daraus jedoch, dass diese staatlichen Transferzahlungen jährlich um 3 % reduziert werden, erhofft sich die Landesregierung eine sog. Effizienzrendite von ca. 20 % innerhalb der nächsten fünf bis sieben Jahre, deren Erwirtschaftung den Kommunalverwaltungen auferlegt worden ist.

Dagegen bietet Niedersachsen, welches das einzige deutsche Bundesland ist, das den „Systemwechsel“ von der Drei- zur Zweistufigkeit vollzogen hat⁶⁴, ein Beispiel für administrative Dekonzentration. Mit dem Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen vom 5.11.2004 wurden die vier Bezirksregierungen Braunschweig, Hannover, Lüneburg und Weser-Ems aufgelöst und die Regierungsbezirke aufgehoben⁶⁵. Dabei fand eine starke Dekonzentration der bisher gebündelten territorialen Staatsverwaltung (Bezirksregierungen) statt. Zwar wurde in Niedersachsen zunächst angestrebt, 70 % der freiwerdenden Aufgaben den Landkreisen und kreisfreien Städten zu übertragen („unechte Kommunalisierung“). Tatsächlich sind jedoch die Dezentralisierungseffekte minimal geblieben. Nach Abschaffung der vier Bezirksregierungen zum 1.1.2005 wurden nur knapp 10 % ihrer bisherigen Aufgaben kommunalisiert, wohingegen das Zuständigkeitsprofil der staatlichen Sonderbehörden deutlich ausgebaut worden ist. Zwar sind im Zuge der Reform immerhin 121 Landesbehörden (einschließlich der vier Bezirksregierungen) abgeschafft worden (Re-Konzentration). Jedoch ist darin, dass 21 Sonderbehörden neu geschaffen wurden und der Aufgabenbestand der Bezirksregierungen zum weit überwiegenden Teil (90 %) nicht kommunalisiert, sondern staatlichen Sonderbehörden oder der Ministerialverwaltung übertragen worden ist, eine erhebliche Aufwertung der sektoral organisierten Staatsverwaltung zu erkennen. Die Reform lief somit auf eine administrative Dekonzentration (neue Sonderbehörden), Aufgaben(re)zentralisierung (Übertragung an die Ministerien) und begrenzte Re-Konzentration (Abschaffung von Sonderbehörden) hinaus.

vergleichender Perspektive zur Schulaufsichtsverwaltung, 2009.

64 *Bogumil/Kottmann*, Verwaltungsstrukturreform – die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 11, 2006, S. 63.

65 Vgl. auch Reiners 2008 keine passende Quelle im Literaturverzeichnis.

2. Territorialreform: zwischen Fusion und Kooperation

Auch hinsichtlich der Territorialreformen muss für Deutschland differenziert werden zwischen den Reformstrategien unterschiedlicher Bundesländer, in denen sich verschiedene institutionenpolitische und intergouvernementale (Land-Kommune-)Traditionen geltend machen. So bieten die einschneidenden Gebietsreformen in Nordrhein-Westfalen und Hessen in den 1960/70er Jahren anschauliche Beispiele für radikale top-down-Reformen nach „nordeuropäischem“ Muster⁶⁶ und massive territoriale Veränderungen, vielfach gegen Kommunalinteressen. Prozedural bereiteten die Landesregierungen die Ausarbeitung und Umsetzung der von ihnen angestrebten Reformkonzepte jeweils durch die Berufung von Reformkommissionen, durch öffentliche Anhörungen und Freiwilligkeitsphasen vor, in denen den betroffenen Gemeinden Gelegenheit gegeben wurde, sich auf die vorgesehenen Gebietsänderungen „freiwillig“ einzustellen. Konnte die Zustimmung von Gemeinden nicht erreicht werden, entschied – wiederum übereinstimmend mit dem „nordeuropäischen“ Reformtypus – das Landesparlament durch verbindliches Gesetz. So wurden in den stark verstädterten und seinerzeit sozialdemokratisch regierten Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Hessen durchweg Einheitsgemeinden durch umfangreiche Gemeindefusionen und Eingemeindungen geschaffen und die Zahl der Gemeinden drastisch um über 80 % reduziert. Unter heftigen Geburtswehen entstanden in NRW Städte mit durchschnittlich 45.000 Einwohnern⁶⁷. Im Ergebnis der Gemeindegebietsreformen zwischen 1968 und 1978 reduzierte sich die Zahl der kreisangehörigen Gemeinden um insgesamt 65 %, die der kreisfreien Städte um 34 %⁶⁸, wenngleich die einzelnen Bundesländer starke Unterschiede aufweisen. So entspricht Rheinland-Pfalz mit seinen rund 2.300 Gemeinden bei durchschnittlich 1.700 Einwohnern nach wie vor – analog zu Frankreich – eher dem „südeuropäischen“ Gebietstypus.

Anknüpfend an dieses territorial und funktional leistungskräftige Kommunalmodell der westdeutschen Bundesländer fanden nach der Wiedervereinigung auch in allen neuen Bundesländern Territorialreformen statt. Zwar fiel die Umsetzung der Reformkonzepte aufgrund der unterschiedlichen Implementationsstrategien und Akteurskonstellationen in den Bundesländern unterschiedlich aus – in Brandenburg zügig und konsequent, in Sachsen eher schleppend und mit vielen

66 Vgl. *Kuhlmann/Wollmann, Verwaltung und Verwaltungsreform in Europa*, 2012.

67 Vgl. *Laux*, 1999 keine passende Quelle im Literaturverzeichnis.

68 Vgl. *Wollmann*, 2004: 112 ff. keine passende Quelle im Literaturverzeichnis.

inhaltlichen Abstrichen⁶⁹. Jedoch wurde die Kreisgebietsreform in Ostdeutschland insgesamt als ein bemerkenswerter institutionenpolitischer Erfolg gewertet. Vor allem in den zweistufigen Ländern (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern) kam es zu Kreisneugründungen in den Maßstabsstrukturen von Großkreisen – oft durch Zusammenlegung im Verhältnis 3 zu 1 –, da dort die Kreisebene ein Stück Mittelinstanz-Funktion zu erfüllen hat. So wurde die Anzahl der Kreise von 1993 bis 1994, von 189 auf 87, d. h. innerhalb kürzester Zeit um 54 % reduziert, womit die Kreisgebietsreform sogar über die früheren Reformen in der „alten“ Bundesrepublik hinausgeht, in deren Ergebnis die Zahl der Kreise „nur“ um 44 % reduziert worden ist⁷⁰. Inzwischen ist in den ostdeutschen Ländern auch eine neue Runde von Gemeindegebietsreformen in Gang gekommen, in der es um die territoriale Reform der Gemeinden durch Gemeindefusionen und eine entsprechende Verringerung der Zahl und Reichweite der interkommunalen Verbände geht⁷¹. Den Auftakt für diese Reformwelle gab das Land Brandenburg. Nach lebhaften politischen Diskussionen und bei anhaltendem lokalen Widerstand beschloss der Landtag eine Gemeindegebietsreform, durch die mit Wirkung zum 1.1.2005 die Zahl der Gemeinden durch Gemeindefusionen von ursprünglich 1479 auf 419 (in 2010) und die der Ämter von 152 auf 53 zurückgeschnitten wurden, wodurch der Anteil der „amtsfreien“, also „Einheitsgemeinden“ auf 35 % (vorher 3 %) stieg und dementsprechend der amtsangehörigen auf 65 % (vorher 97 %) fiel. Damit macht sich verstärkt ein sozusagen „nordeuropäisches“ Territorialreformmuster in Richtung *Up-Scaling*⁷² geltend. Ähnliche (ansatzweise „nordeuropäische“) Gemeindegebietsreformen sind inzwischen in Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen vorbereitet bzw. verwirklicht worden⁷³.

69 Siehe dazu *Frenzel*, Die Eigendynamik ostdeutscher Kreisgebietsreformen. Eine Untersuchung landesspezifischer Verlaufsmuster in Brandenburg und Sachsen, 1995; *Reulen*, Entwicklung landesspezifischer Legitimationsmuster am Beispiel der Kreisgebiets- und Gemeindefusionen in Brandenburg und Sachsen; in: *Bertram/Kreher/Müller-Hartmann* (Hrsg.), Systemwechsel zwischen Projekt und Prozeß. Analysen zu den Umbrüchen in Ostdeutschland, 1998, S. 625–662.

70 *Büchner/Franzke*, Organisationswandel auf Kreisebene. Leitbild, Implementierung und Zwischenbilanz sechs Jahre nach der brandenburgischen Kreisgebietsreform; in: *Edeling/Jann/Wagner* (Hrsg.), Reorganisationsstrategien in Wirtschaft und Verwaltung, 2001, S. 7.

71 Vgl. *Kuhlmann*, Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa, 2009, S. 116 ff.

72 *Baldersheim/Rose*, Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders, 2010; *Kuhlmann/Wollmann*, Verwaltung und Verwaltungsreform in Europa, 2012.

73 Vgl. *Kuhlmann*, Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa, 2009, S. 118; *Wollmann*, Das deutsche Kommunalsystem im europäischen Vergleich – Zwischen kommunaler Autonomie und „Verstaatlichung“; in: *Bogumil/Kuhlmann* (Hrsg.), Kommunale

Das jüngste Beispiel bietet Sachsen-Anhalt, wo – begleitet von heftigen politischen und gerichtlichen Konflikten – der Landtag beschloss, mit Wirkung zum 1.1.2011 die Zahl der Gemeinden von ursprünglich 1.030 (mit durchschnittlich 2.000 Einwohnern) auf 219 (mit durchschnittlich 10.900 Einwohnern) durch Gemeindefusionen zu verringern. Von den Gemeinden ist ein Teil (ca. die Hälfte) nunmehr als Einheitsgemeinde organisiert, ein anderer Teil gehört den neugebildeten 18 Verbandsgemeinden an. Hierbei ist hervorzuheben, dass die bisherige Institution der Verwaltungsgemeinschaften im Zuge der Reform durch die Verbandsgemeinde, also die „Doppeldecker-Gemeinde“, ersetzt worden ist, womit Sachsen-Anhalt der „Erfindung“ von Rheinland-Pfalz folgte.

Inzwischen hat als erstes westdeutsches Bundesland auch Rheinland-Pfalz eine kommunale Gebietsreform eingeleitet⁷⁴. Diese beschränkt sich allerdings darauf, bis zur Kommunalwahl im März 2014 einen territorialen Neuzuschnitt der 28 verbandsfreien Städte/Gemeinden und der 163 Verbandsgemeinden (mit einer Regelgröße von durchschnittlich 10.000 für die ersteren und 12.000 Einwohnern für die letzteren) anzustreben. Dagegen bleiben die 2.258 verbandsangehörigen Ortsgemeinden, ebenso wie die Kreise, bislang ausdrücklich ausgeblendet.

Dem („nordeuropäischen“) Muster drastischer Territorialreform, bei der sich die übergeordneten (landespolitischen) Ziele einer Maßstabsvergrößerung von Kommunaleinheiten letztlich gegen jene der Kommunalebene durchsetzen, entspricht auch die Regionalkreisbildung in Mecklenburg-Vorpommern. Zwar entschied das von einigen Kreisen angerufene Landesverfassungsgericht in seinem Aufsehen erregenden Urteil vom 26.7.2007⁷⁵, dass das Kreisgebietsreformgesetz verfassungswidrig sei⁷⁶. Jedoch hat der Landtag am 7.7.2010 ein Kreisgebietsreformgesetz beschlossen, wonach – mit Wirkung zum 4.11.2011 – zwar die (hansa-geschichtsträchtige und 210.000 Einwohner zählende) Landeshauptstadt Schwerin ihren Status als kreis-

Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, 2010.

- 74 Vgl. den Gesetzentwurf des (Ersten) Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 20.4.2010, Landtag Rheinland-Pfalz, Drs. 15/4488.
- 75 Abrufbar unter: <http://www.landesverfassungsgericht-mv.de/presse/aktuelle/download/LVFG9-17u.pdf>; (Zugriff: 6.4.2013).
- 76 Nach einer überaus kontroversen politischen Diskussion hatte der Landtag zunächst eine Reform der Kreisebene zum 1.1.2009 beschlossen, durch die aus den bisher zwölf Landkreisen – bei gleichzeitiger „Einkreisung“ der sechs bislang kreisfreien Städte – künftig fünf Großkreise mit durchschnittlich 350.000 Einwohnern entstehen sollten.

freie Stadt behalten hat, ansonsten jedoch ein drastischer Neuzuschnitt der Kreisebene in Richtung quasi-regionaler Strukturen (mit zwischen 280.000 und 160.000 Einwohnern) festgelegt wurde⁷⁷.

3. Reformwirkungen

Die Kommunalisierung in Deutschland (Baden-Württemberg, Sachsen u. a.) hat einerseits zur Vereinfachung der subnationalen Institutionenlandschaft und zu einer Reduzierung der Behördendichte und Anzahl institutioneller Akteure im Mehrebenensystem geführt. Sie bewirkte eine klare funktionale Aufwertung der Kommunen, insbesondere der Kreise und kreisfreien Städte. Mit dieser Grundtendenz geht ein weiterer Rückzug der sektoral organisierten Staatsverwaltung aus der unteren Verwaltungsebene einher. Vor allem in den ostdeutschen Ländern und in Baden-Württemberg wurden der institutionelle Etatismus und die „administrative Kopflastigkeit“ der lokalen Behördenorganisation in weiten Teilen korrigiert, indem staatliche Sonderbehörden der unteren Ebene aufgelöst worden sind. Damit ist das Aufgabenorganisationsmodell der sektoral-strangartigen Staatsverwaltung mit seiner Vielzahl monofunktionaler Sonderbehörden zurückgedrängt und das gebietsbezogen-multifunktionale Verwaltungsmodell gestärkt worden.

Andererseits muss das expandierende Aufgabenvolumen in den deutschen Kommunen mit immer weniger Ressourcen bewältigt werden, was teils zu Vollzugs- und Qualitätsdefiziten geführt hat und daher weitere Kommunalisierungsschritte problematisch erscheinen lässt⁷⁸. Die Haushaltskrise hat in den Kommunen teilweise schon zur faktischen Handlungsunfähigkeit geführt, was besonders prekär darin sichtbar wird, dass es inzwischen einige Fälle von staatlicher Zwangs- oder Ko-Verwaltung in Gemeinden mit „chronisch“ defizitären Haushalten gibt. Die Kommunen versuchen diesem Dilemma dadurch zu entkommen, in dem sie ihren Bestand an freiwilligen Aufgaben teilweise

77 Von Gayl, Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern; in: *Bogumil/Kuhlmann* (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*, 2010.

78 *Bauer et al.*, *Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern*, 2007; *Ebinger*, *Aufgabenkommunalisierungen in den Ländern. Legitim – Erfolgreich – Gescheitert?*; in: *Bogumil/Kuhlmann* (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*, 2010; *Richter*, *Kommunalisierung der Schulaufsicht – Erfahrungen aus der baden-württembergischen Verwaltungsstrukturreform*, 2010.

drastisch beschneiden und auch Leistungsbereiche vollständig privatisieren, um so finanzielle Spielräume für die übertragenen staatlichen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben zu gewinnen.

Die in Funktionalreformen bevorzugte Variante der „kupierten“ Kommunalisierung oder „administrativen Dezentralisierung“ bewirkt, dass zunächst die überkommene Institutionalisierungsform eines „kommunaladministrativen Integrationsmodells“ („Janusköpfigkeit“ / *fused system*) eher verstärkt als abgeschwächt wird. Innerhalb dieses dualistischen Aufgabenmodells werden Staatsaufgaben den Kommunen zum Vollzug übertragen, ohne dass deren Vertretungsgremien über diese Aufgaben entscheiden können. Die Kommune bleibt damit weiterhin die Instanz, in welcher staatliche Aufgaben und kommunale Selbstverwaltungsaufgaben institutionell integriert („vermischt“) werden. Soweit die Landratsämter, wie im Falle Baden-Württembergs, bei der Durchführung der neuen Aufgaben ausdrücklich als untere Verwaltungsbehörden des Staates agieren, bleibt der „verstaatlichende Prägestempel“ der deutschen Kommunalisierungspolitik wirksam⁷⁹. In dem Maße, wie der Anteil der übertragenen Aufgaben im Funktionalprofil der Kommunen weiter zunimmt, drohen im Innenverhältnis die gewählten Vertretungen weiter an Einfluss gegenüber der kommunalen Exekutive zu verlieren und im Außenverhältnis die Kommunalverwaltungen noch stärker unter die staatliche (Fach-)Aufsicht zu geraten und im gewissen Sinne zu „verstaatlichen“⁸⁰. Dessen unbeschadet kommt es in der kommunalpolitischen Praxis zur Lokalpolitisierung auch der übertragenen staatlichen Aufgaben, so dass die „unechte“ Kommunalisierung faktisch durchaus („echte“) politische Effekte hat und den lokalen Politikakteuren bedeutsame informale Handlungsspielräume eröffnet. Im Ergebnis führt diese Konstruktion dazu, dass die politische Verantwortung für kommunal erbrachte Aufgaben für den Bürger kaum mehr durchschaubar ist.

Die Kommunalisierungsschritte waren mit der Erwartung der Landesregierungen verbunden, dadurch zu Einsparungen zu gelangen und öffentliches Handeln insgesamt effizienter zu gestalten. In der Tat müssen die deutschen Kommunen die ihnen übertragenen Staatsaufgaben mit deutlich weniger Ressourcen bewältigen (Personalmangel)

79 Wollmann (Fn. 10), S. 262.

80 Vgl. Wollmann, Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Deutschland und Frankreich im Vergleich, 2008, S. 259 ff.

um über ein Viertel seit 1990⁸¹). Insoweit scheint sich die von den Landesregierungen verfolgte Erwartung, durch Kommunalisierung zu Einsparungen zu gelangen und eine Effizienzrendite zu erwirtschaften, tendenziell zu erfüllen. Die Kommunen bewerkstelligen dies vielerorts durch massive Spar- und Kürzungspolitik, durch Prozessoptimierung und Bündelung von Infrastruktur (z. B. bei der Gebäudenutzung etc.), teils aber auch durch Leistungseinschränkungen (etwa Intensität von Prüfverfahren, reduzierte Durchführung von Außengutachten etc.⁸²). Im Bereich der Versorgungsämter hat dies insgesamt zu einer – im Vergleich zu den staatlichen Sonderbehörden – ökonomischeren Aufgabenerledigung geführt, wie das Beispiel des Schwerbehindertenfeststellungsverfahrens in Baden-Württemberg zeigt⁸³.

Fragt man nach den Auswirkungen auf die Qualität der Leistungserbringung, so gibt es eine Reihe von kritischen Befunden. Zum einen wurde festgestellt, dass als „Preis“ für die Kommunalisierung von Staatsaufgaben teilweise sachliche und rechtliche Qualitätsdefizite aufgrund von „Know-how“-Lücken, Sparmaßnahmen und Politisierungstendenzen hinzunehmen sind⁸⁴. Dies hängt aber weniger mit der Kommunalisierung an sich, als damit zusammen, dass die deutschen Kommunen unter kontinuierlichem Ressourcenentzug stehen und einem Zwang zur Prioritätensetzung unterliegen, dem fachpolitische Belange zum Opfer dann fallen⁸⁵. Die Prüfungs- und Auslegungspraxis von rechtlichen Anspruchsvoraussetzungen wird damit von der Haushaltslage der Gebietskörperschaften abhängig. So hat in Baden-Württemberg nach der Reform die Quote der Abhilfen bei Widersprüchen gegen Bescheide der Ausgangsbehörde im Bereich des SGB IX, wenn auch moderat, zugenommen (von 28 % in 2003 auf 31 % in 2007), was

81 Vgl. *Kuhlmann/Bogumil*, Public Servants at Sub-national and Local Levels of Government: a British-German-French Comparison; in: *Raadschelders/Toonen/van der Meer* (Hrsg.), *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*, 2007, S. 145.

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

83 Ebd.

84 Für die Umweltverwaltung siehe *Bauer/Bogumil/Knill/Ebinger/Krapf/Reißig* *Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern*, 2007.

85 *Bauer/Bogumil/Knill/Ebinger/Krapf/Reißig* *Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern*, 2007, S. 206 ff.

als Indikator für rückläufige legale Korrektheit der Bescheide angesehen werden könnte und unter anderem in der mangelnden Beweiserhebung während des Feststellungsverfahrens begründet liegt⁸⁶.

V. Ländervergleich

Die Analyse hat gezeigt, dass sich der Modus und die Wirkungen von Funktional- und Territorialreformen erheblich unterscheiden. Während in Frankreich überwiegend politisch dezentralisiert wurde und die lokalen Vertretungskörperschaften auch formal Beschlussrechte im Hinblick auf die übertragenen Aufgaben erhielten, kam es in Deutschland mit den neuen Verwaltungsstruktur- und Funktionalreformen überwiegend „nur“ zur administrativen Dezentralisierung und „unechten“ Kommunalisierung. Allerdings könnte dies den Weg für eine fortschreitende Kommunalisierung von staatlichen Aufgaben ebnen, da die Ausführung dieser Aufgaben in Deutschland bei einem direkt gewählten Bürgermeister bzw. Landrat liegt und dieser – ungeachtet der staatlichen Fachaufsicht und Einwirkung – stark in den kommunalpolitischen Kontext eingebunden ist. Dies könnte also einer politischen Kommunalisierung Vorschub leisten.

Generell ist festzustellen, dass die Dezentralisierungseffekte stark von der Art der transferierten Aufgabe abhängen⁸⁷. So zeigen sich bei sozialen Aufgaben im Bereich der Leistungsverwaltung aufgrund des unmittelbaren Gebiets- und Bürgerbezugs eher positive Effekte hinsichtlich der Fachqualität und Effektivität als in Aufgabenbereichen mit weiterreichenden überlokalen Wirkungsketten, hohem (technischen) Spezialisierungsgrad und geringer Frequenz⁸⁸. In Frankreich hat der Aufgabentransfer im Bereich der „Sozialen Aktion“ dazu geführt, dass auf departementaler Ebene neue Strukturen einer bürgernahen, „territorialisierten“ Verwaltung aufgebaut worden sind und das Leistungsangebot organisatorisch gebündelt wurde (*one-stop-agencies*). In Deutschland (Baden-Württemberg) ist es im Bereich des Schwerbehindertenfeststellungsverfahrens, das den Landkreisen übertragen worden

86 Richter (Fn. 81), S. 66 ff.

87 Vgl. Kuhlmann et al., Dezentralisierung des Staates in Europa: Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, 2011, S. 279 ff.; Grohs et al., Überforderung, Erosion oder Aufwertung der Kommunen in Europa? Eine Leistungsbilanz im westeuropäischen Vergleich; in: dms – der moderne staat – 5. Jg., Heft 1/2012, S. 125–148.

88 Vgl. Bauer/Bogumil et al., Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern, 2007.

ist, ebenfalls zu Effektivitätsgewinnen und Verfahrensbeschleunigungen infolge besserer horizontaler Abstimmung zwischen lokalen Behörden und den ortansässigen Haus- und Fachärzten sowie, in Fragen des Widerspruchsverfahrens, mit den Anwälten gekommen⁸⁹. Dagegen ist die Bilanz im Bereich des Immissionsschutzes, zumindest bei bestimmten Genehmigungsfällen, eher negativ⁹⁰.

Problematisch erscheint schließlich auch der Befund, dass die Reformen in beiden Ländern bisher nur bedingt zu einer Demokratisierung der Lokalebene beigetragen haben. Im deutschen Fall hängt dies damit zusammen, dass die kommunalen „Parlamente“ formal keine zusätzlichen Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten im Hinblick auf die übertragenen Aufgaben erhalten. Dessen unbeschadet kommt es in der kommunalpolitischen Praxis zur Lokalpolitisierung auch der übertragenen staatlichen Aufgaben, so dass die „unechte“ Kommunalisierung faktisch durchaus („echte“) politische Effekte hat und den lokalen Politikakteuren bedeutsame informale Handlungsspielräume eröffnet. Allerdings hat die Politisierung, wie gezeigt wurde, teils negative Auswirkungen auf die Fach- und Vollzugsqualität öffentlicher Aufgabenerledigung (siehe oben). In Frankreich hat die Dezentralisierung von Staatsaufgaben in erster Linie die indirekt gewählten Bürgermeister und Ratspräsidenten gestärkt, da die Ratsgremien, trotz politischer Dezentralisierung, nach wie vor kaum Veto-Macht besitzen. Damit hat die (übermächtige) Exekutivfigur des Bürgermeisters bzw. Generalratspräsidenten weitere Handlungsressourcen und -freiräume erhalten, während den gewählten Vertretungskörperschaften (*conseils*) nur eine Kümmerfunktion zukommt. Die formal politische Dezentralisierung kontrastiert also mit der faktisch „unpolitischen“ exekutiv-lastigen Handlungspraxis im französischen System. Die exekutive Vereinnahmung der „Dezentralisierungsgewinne“ stellt ein klares Demokratie- und Kontrolldefizit dar, welches besonders prekär durch zahlreiche Korruptionsvorfälle im Gefolge von *Acte I* sichtbar geworden ist. Zudem leitet sich ein Verlust an politischer Verantwortlichkeit und demokratischer Kontrolle aus der erwähnten „Überinstitutionalisierung“ des subnationalen Raumes ab, die eine organisierte und teils politisch durchaus erwünschte Unverantwortlichkeit (*déresponsabilisation*) darstellt.

Einen entscheidenden Beitrag zur funktional-territorialen Modernisierung der Kommunen haben in Deutschland die Gemeinde- und Kreisgebietsreformen, in Frankreich die Bildung von stärker

89 Vgl. Richter (Fn. 81), S. 51 ff.

90 Ebinger/Bogumil, Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg, 2005.

integrierten interkommunalen Kooperationsformen geleistet, da sie auf die Überwindung der kleinteilig fragmentierten kommunalen Gebietsgliederung und die Schaffung von leistungs- und lebensfähigen Verwaltungsstrukturen hinauslaufen – bei allen nach wie vor bestehenden Defiziten. Eine gewisse Annäherung zwischen Deutschland und Frankreich hinsichtlich der territorialen Ausgestaltung ihrer Lokalsysteme kann auch daran abgelesen werden, dass die durchschnittliche Einwohnerzahl der französischen *EPCI* heute bei 21.000 EW und damit zwischen den nordrhein-westfälischen (mit durchschnittlich 48.000 EW) und den hessischen Kommunen (mit durchschnittlich 14.000 EW), die beide zum nordeuropäischen Gebietstypus zu zählen sind, liegt. Allerdings zeichnet sich in Deutschland insgesamt ein klarer Trend in Richtung kommunaler Maßstabsvergrößerung bis hin zu Regionalisierungsmodellen (Mecklenburg-Vorpommern) ab, in welchem eine weitere Bekräftigung des nordeuropäischen Gebietsmodells sichtbar wird, wohingegen in Frankreich die Autonomie der Einzelkommune ebenso wenig angetastet wird wie das Prinzip der Freiwilligkeit bei Gebietsfusionen und die Position der Bürgermeister in den Mitgliedskommunen interkommunaler Gemeinschaften. Während in den deutschen Bundesländern (mit einigen Ausnahmen) damit tendenziell die (nordeuropäische) Reformvariante des *Up-Scaling* weiter vordringt, intensiviert Frankreich seine Bemühungen in Richtung des (südeuropäischen) *Trans-Scaling*⁹¹.

91 Vgl. *Baldersheim/Rose*, Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders, 2010, S. 20 ff.; siehe Tabelle 3.

Nordeuropäische Reformvariante Up-Scaling	Südeuropäische Reformvariante Trans-Scaling
<ul style="list-style-type: none"> • UK, S, DK, dt. Länder (NRW, HE) • „Maßstabsvergrößerung“; Fusion • UK: ø EW: <i>metrop. districts</i> : 310.000; <i>non metrop. districts</i>: 100.000; <i>counties</i>: 760.000 • Leistungskraft; Verwaltungsökonomische Verbesserung • Hintergrund: Funktional starke Kommunalsysteme; oft sozialdemokr. Handschrift; rationaler Zeitgeist/ Planungeuphorie • Durchsetzung letztlich mittels verbindlicher Gesetzgebung • Unterordnung komm. SV unter parl. Entscheidungsmacht 	<ul style="list-style-type: none"> • F, I, viele MOE-Länder; dt. Länder (RhP, SH) • Kleinteilige Gemeindestruktur beibehalten; weitere Fragmentierung • F: 37.000 <i>communes</i>; Ø 1.700 EW • Hintergrund: Kommunale Aufgabewahrnehmung durch Staatsverw. (napoleon. Länder) • <i>Volontariat</i>: Fusionen nur mit Zustimmung der Kommunen • Massive lokale Widerstände gegen Gebietsreform • Interkommunale Formationen als Ersatz (<i>intercommunalité</i>)

Tabelle 3: Territoriale Reformmuster in Europa.

Quelle: Kuhlmann/Wollmann 2012

VI. Fazit und Ausblick

Wenngleich die inzwischen flächendeckende interkommunale Kooperation in Frankreich zweifelsohne als ein erster Schritt zur territorialen Konsolidierung angesehen werden kann, erwachsen jedoch aus der Bestandswahrung überkommener Verwaltungsinstitutionen und ebenen, aus den zersplitterten, unübersichtlichen, sich überlappenden und konkurrierenden Zuständigkeiten erhebliche Handlungsblockaden, Schwerfälligkeiten und Kosten. Zwar sind die funktionale Aufwertung der lokalen Selbstverwaltung und ihre zunehmende Leistungsfähigkeit nicht von der Hand zu weisen. Dies wird unter anderem daraus ersichtlich, dass der Anteil der lokalen Ausgaben am BIP von 8,5 % (1982) auf 11 % (2005)⁹² und an den öffentlichen Gesamtausgaben⁹³ von 16 % (1985) auf mehr als ein Fünftel angestiegen ist, wobei die Gemeinde-

92 Der Staatsanteil am BIP dagegen stieg moderater (um 1,4% von 1982–2005; vgl. Richard 2006: 2).

93 Bezugszahl sind hier und im Folgenden die Gesamtausgaben der öffentlichen Verwaltungen in Frankreich (*Dépenses des Administrations Publiques – APU*), die die Verwaltung der Sozialversicherungsträger einschließen. Diese Ausgaben lagen 1980 bei insgesamt 202,2 Milliarden Euro, 1985 bei 384,1 Milliarden Euro und stiegen bis 2005 auf 919,7 Milliarden Euro an (INSEE 2005).

ebene (Gemeinden + EPCI) am stärksten ins Gewicht fällt (Anteil von 2/3 an den Lokalausgaben insgesamt⁹⁴). Die Etablierung interkommunaler Kooperation hat seit dem Ende der 1990er Jahre erhebliche Fortschritte gemacht, was sich am hohen Überdeckungsgrad der EPCI, ihrem zunehmend multifunktionalen Aufgabenprofil und ihren steigenden Handlungsressourcen (eigene Steuern, Personalzuwachs, organisatorische Ausdifferenzierung etc.) ablesen lässt. Gleichwohl gibt es nach wie vor eine Reihe von gravierenden Handlungs- und Steuerungsproblemen, die auch im Zuge der jüngsten Kommunalreform des Jahres 2010 nicht gelöst worden sind. Als ursächlich hierfür ist der gewichtige Einfluss kommunaler Interessen in der Territorialpolitik zu sehen, die sich auf der nationalen Bühne Gehör verschaffen und so den Erhalt des Status Quo sichern. Vor diesem Hintergrund konnten die durchaus vielversprechenden Reformvorschläge der verschiedenen Kommissionen, insbesondere des *Comité Ballardur*, verwässert und entschärft werden. Allerdings zeichnet sich bereits jetzt ab, dass sich die EPCI zur dominanten Leistungsebene im französischen Kommunalmodell entwickeln könnten. Somit scheint es dringend geboten, die erwähnten Schwachstellen zu beseitigen und so die Weichen dafür zu stellen, dass die interkommunale Kooperation in Frankreich zukünftig ein echtes funktionales Äquivalent zur Einheitsgemeinde werden kann.

Die ländervergleichende Analyse der jeweiligen Reformprozesse verdeutlicht somit, dass in Deutschland, im Unterschied zum französischen System, die staatliche Ebene und die kommunale Selbstverwaltungsebene in der Grundtendenz stärker entkoppelt sind. Dies ist eine Erklärung für die teilweise weitreichenden kommunalen Gebietsreformen in Deutschland und das fast vollständige Ausbleiben ebendieser in Frankreich. Die Beharrungskraft der lokalen Verwaltung in Frankreich, die wesentlich mit der „Kolonialisierung“ des Zentralstaates durch territorial verankerte *Notable* und deren informale Einflusskanäle im nationalen Policy-Making zusammenhängt, wirkt sich stark hemmend und blockierend auf Reformen im Mehrebenensystem aus. Reformvorstöße auf nationaler Ebene werden dadurch entweder verwässert oder sie kommen aufgrund des einflussstarken Widerstandes lokaler Akteure gegen für sie nachteilige übergeordnete Politikentscheidungen überhaupt nicht zustande. Dagegen sind in den deutschen Bundesländern – bei Unterschieden im Detail – massivere Institutionenreformen, teils auch gegen lokalen Widerstand, zu konstatieren. Eine staatlich-vertikale

94 *Richard*: Solidarité et Performance. Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales. Rapport publié le 11.12.2006. Paris, abrufbar unter: <http://www.interieur.gouv.fr/>; (Zugriff: 5.3.2007).

Reformsteuerung ist in Frankreich aufgrund der beschriebenen Konstellationen nicht realisierbar. Stattdessen werden verwaltungs- und auch fiskalpolitisch nötige umfassendere Reformpakete und „large scale reforms“ ausgehebelt, indem auf informal-kooperativen Interessenausgleich mit lokalen Akteuren und Konsensbildung nach dem traditionellen Muster der „südeuropäischen“ Freiwilligkeit bei Territorialreformen gesetzt wird. Es zeigt sich somit, dass diese Form von ausschließlich kooperativer und konsensbasierter multi-level-governance nach französischem Muster die subnationale Reformfähigkeit des Landes deutlich beeinträchtigt. Dagegen haben in Deutschland bisher die, notfalls hierarchisch qua Gesetz, realisierten territorial-funktionalen Umwälzungen dazu beigetragen, die kommunale Ebene nachhaltig zu modernisieren, lebens- und zukunftsfähig zu machen.

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann ist Inhaberin des Lehrstuhls für „Vergleichende Verwaltungswissenschaft, insbesondere Verwaltung in Europa“ an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Literatur

- Avenel, Marie/Nabos, Cécile*, Les disparités départementales d'organisation concernant la mise en oeuvre du RMI un an après la décentralisation, Solidarité et Santé 2006
- Baldersheim, Harald/Rose, Lawrence E.* (Hrsg.), Territorial Choice, The Politics of Boundaries and Borders, Houndmills u. a., 2010
- Bauer, Michael/Bogumil, Jörg/Knill, Christoph/Ebinger, Falk/Krapf, Sandra/Reißig, Kristin*, Modernisierung der Umweltverwaltung, Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern, Berlin 2007
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk*, Die Große Verwaltungsstruktur-reform in Baden-Württemberg, Ibbenbüren 2005
- Bogumil, Jörg/Kottmann, Steffen*, Verwaltungsstrukturereform – die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen, Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 11, Ibbenbüren 2006
- Borraz, Olivier/Le Galès, Patrick*, France: the intermunicipal revolution; in: *Denters/Rose* (Hrsg.), Comparing Local Governance. Trends and developments, Houndsmill, 2005
- Büchner, Christiane/Franzke, Jochen*, Organisationswandel auf Kreisbene. Leitbild, Implementierung und Zwischenbilanz sechs Jahre nach der brandenburgischen Kreisgebietsreform; in: *Edeling/Jann/Wagner* (Hrsg.), Reorganisationsstrategien in Wirtschaft und Verwaltung 42, Opladen 2001
- Burgi, Martin*, Kommunalisierung als gestaltungsbedürftiger Wandel von Staatlichkeit und von Selbstverwaltung; in: *Die Verwaltung* 42, 2009
- Bull, Hans Peter*, Kommunale Gebiets und Funktionalreform – aktuelle Entwicklung und grundsätzliche Bedeutung; in: *dms – der moderne staat* – 2008
- Cole, Alistair*, L'administration territoriale de la République, entre Acte III de la décentralisation et RGPP II: le réformisme permanent? Discussion Paper anlässlich des Congrès de l'AFSP, Section Thématique n 25 „Les administrations publiques en réforme(s): une comparaison Allemagne-France“, Strasbourg 2011
- Comité Ballardur*, Comité pour la réforme des collectivités locales, abrufbar unter: <http://www.reformedescollectiviteslocales.fr/home/index.php> [Zugriff: 5.4.2013]
- Desage, Fabien*, La proximité pour s'isoler; in: *Le Bart, Christian/Lefebvre, Rémi* (Hrsg.), La Proximité en Politique. Usages, Rhétoriques, Pratiques, Rennes 2005

- Direction Générale des collectivités locales/DESL*, Les collectivités locales en chiffres 2004/2005. *Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire/DGCL*, Paris 2005
- Ebinger*, Aufgabenkommunalisierungen in den Ländern. Legitim – Erfolgreich – Gescheitert?; in: *Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden 2010
- Frenzel, Albrecht*, Die Eigendynamik ostdeutscher Kreisgebietsreformen. Eine Untersuchung landesspezifischer Verlaufsmuster in Brandenburg und Sachsen, Baden-Baden 1995
- Gayl, Johannes, Freiherr von*, Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern; in: *Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden 2010
- Gesetzentwurf des (Ersten) Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 20.04.2010, Landtag Rheinland-Pfalz, Drs. 15/4488
- Grohs, Stephan/Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine*, Überforderung, Erosion oder Aufwertung der Kommunen in Europa? Eine Leistungsbilanz im westeuropäischen Vergleich; in: *dms – der moderne staat – 5. Jg.*, Heft 1, 2012
- Guéranger, David*, La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957–2001). Thèse de doctorat, Grenoble 2003
- Guéranger, David*, French intermunicipal institutions as political levels? Institutionalization and governance in the Greater Chambéry. Diskussionspapier anlässlich der ECPR-Joint Session, Workshop 23 “Governing the Metropolis – The Impact of Global Trends on Urban Governance”, Uppsala 13.–18.4.2004
- Hesse, Joachim Jens/Sharpe, Laurence J.*, Local Government in international perspective: some comparative observations; in: *Hesse, Joachim* (Hrsg.), Local Government and Urban Affairs in International Perspective, Baden-Baden 1991
- Hoffmann-Martinot, Vincent*, The French Republic, One yet Divisible?; in: *Kersting/Vetter* (Hrsg.), Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency?, Opladen 2003
- Holtkamp, Lars*, Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, Wiesbaden 2008

- Kuhlmann, Sabine*, Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich. Habilitationsschrift an der Universität Potsdam, Baden-Baden 2009
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg*, Public Servants at Sub-national and Local Levels of Government: a British-German-French Comparison; in: *Raadschelders, Jos C. N./Toonen, Theo A. J./Meer, Frits M., van der* (Hrsg.), *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*, Houndmills 2007
- Kuhlmann, Sabine*, „Interkommunale Revolution“ in Frankreich? Reformschritte, Effekte und Schwächen territorialer Konsolidierung ohne Gebietsfusion; in: *Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg*, (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*, Wiesbaden 2010
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg*, Kommunalisierung, Regionalisierung, Kooperation – die „neue Welle“ subnationaler Verwaltungsreform; in: *Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg*, (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europam*, Wiesbaden 2010
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Grohs, Stephan/Reiter, Renate*, Dezentralisierung des Staates in Europa: Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, Wiesbaden 2011
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut*, Verwaltung und Verwaltungsreform in Europa: Einführung in die Vergleichende Verwaltungswissenschaft. Reihe „Grundwissen Politik“. VS-Verlag, i. E, Wiesbaden 2012
- Lachaume, Jean-François*, L'administration communale. 2^e édition. Le Saout, Rémy. L'intercommunalité, un pouvoir inachevé; in: *Revue Française de Science*, Paris 1997
- Mabileau, Albert*, Kommunalpolitik und -verwaltung in Frankreich. Das lokale System Frankreichs, Basel 1996
- Marcou, Gérard*, La réforme territoriale. Analyse du nouveau projet de réforme des collectivités territoriales; in: *Némery* (Hrsg.), *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises?*, Paris 2010
- Nemery, Jean-Claude* (Hrsg.), *Quelles Perspectives pour la Réforme territoriale*, Paris 2010

- Reiter, Renate*, Zwei Schritte vor, einer zurück? – Dezentralisierung der Sozialhilfepolitik in Frankreich; in: *Bogumil/Kuhlmann* (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden, 2010
- Reulen, Stephanie*, Entwicklung landesspezifischer Legitimationsmuster am Beispiel der Kreisgebiets- und Gemeindereform in Brandenburg und Sachsen; in: *Bertram, Hans/Kreher, Wolfgang/Müller-Hartmann, Irene* (Hrsg.), Systemwechsel zwischen Projekt und Prozeß. Analysen zu den Umbrüchen in Ostdeutschland, Opladen 1998
- Richard, Pierre*, Solidarité et Performance. Les enjeux de lamaîtrise des dépenses publiques locales. Paris 2006, abrufbar unter: <http://www.interieur.gouv.fr> [Zugriff: 5.3.2007]
- Richter, Philipp*, Auswirkungen der baden-württembergischen Verwaltungsstrukturereform am Beispiel des versorgungsamtlichen Schwerbehindertenfeststellungsverfahrens mit vergleichender Perspektive zur Schulaufsichtsverwaltung, Unveröff. Diplomarbeit an der Universität Potsdam 2009
- Richter, Philipp*, Auswirkungen der baden-württembergischen Verwaltungsstrukturereform am Beispiel des versorgungsamtlichen Schwerbehindertenfeststellungsverfahrens mit vergleichender Perspektive zur Schulaufsichtsverwaltung, Potsdam 2009
- Richter, Philipp*, Kommunalisierung der Schulaufsicht – Erfahrungen aus der baden-württembergischen Verwaltungsstrukturereform; in: *Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden 2010
- Thoenig, Jean-Claude*, Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France; in: *Public Administration*, vol. 83, no. 3, 2005
- Wollmann, Hellmut*, „Echte Kommunalisierung“ und Parlamentarisierung. Überfällige Reformen der kommunalen Politik- und Verwaltungswelt; in: *Heinelt, Hubert/Mayer, Margit* (Hrsg.), Modernisierung der Kommunalpolitik, Opladen 1997
- Wollmann, Hellmut*, Entwicklungslinien lokaler Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung im internationalen Vergleich; in: *Wollmann, Hellmut/Roth, Roland* (Hrsg.), Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen 1999
- Wollmann, Hellmut*, Reformen in Kommunalpolitik und Verwaltung. England, Schweden, Deutschland und Frankreich im Vergleich, Wiesbaden 2008

Wollmann, Hellmut, Das deutsche Kommunalsystem im europäischen Vergleich – Zwischen kommunaler Autonomie und „Verstaatlichung?“, in: *Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*, Wiesbaden 2010