



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Kommunale Handlungsfähigkeit im europäischen Vergleich

Autonomie, Aufgaben und Reformen



Kommunale Handlungsfähigkeit im europäischen Vergleich

Autonomie, Aufgaben und Reformen

Das Projekt des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)“ wurde vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) durchgeführt.

Vorwort

Foto: Scheffgans DGPh, Bonn



Liebe Leserinnen und Leser,

am 1. Juli 2020 hat Deutschland für sechs Monate die EU-Ratspräsidentschaft übernommen. Dabei spielt auch die Stadtentwicklung eine wichtige Rolle. Auch soll unter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2020 „The New Leipzig Charter – The transformative power of cities for the common good“ beraten und verabschiedet werden. Im Fokus steht die Stärkung der transformativen Kraft der Städte, hin zu einer größeren Gemeinwohlorientierung. Die EU-Mitgliedstaaten hatten bereits im Jahr 2007 mit der Unterzeichnung der „Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ vereinbart, einen integrierten und gebietsbezogenen Ansatz in der Stadtentwicklung zu verfolgen.

Doch was heißt ‚urbane Transformation‘ in Europa konkret? Welche Handlungs- und Gestaltungsspielräume für eine gemeinwohlorientierte Ausgestaltung von Stadtentwicklungspolitik haben die Kommunen in den unterschiedlichen Mitgliedstaaten? Diesen Fragen widmet sich die vorliegende europaweit vergleichende Studie, welche die Universität Potsdam für das BBSR erarbeitet hat. Das Forscherteam untersucht die Stellung der Kommunen in den EU-Mitgliedstaaten, den Grad ihrer Autonomie, ihre Aufgaben sowie ihre fiskalische und finanzielle Handlungsfähigkeit im staatlichen Gefüge.

Zwar stellt die Studie einen ‚kommunalfreundlichen‘ Entwicklungstrend in Europa fest, doch zeigen sich in vielen Feldern große Unterschiede im Hinblick auf die Gestaltungskraft der Kommunen. Starke Kommunen, die zentrale Aufgaben der lokalen Daseinsvorsorge und des Wohlfahrtsstaates übernehmen, lassen sich vor allem in den skandinavischen Staaten, aber auch in Deutschland finden. In Staaten wie Frankreich und Italien liegt der Bereich der *public utilities* wie Energie, Wasser und Abfallwesen nach wie vor teils in staatlicher Hand. Auch im Bereich der Finanzautonomie besitzen die Kommunen in Nordeuropa große Freiheitsgrade.

Der Studie zufolge fördern ein Mindestmaß an kommunaler Finanzautonomie und eine autarke Einnahmenbasis eine effektive Erbringung öffentlicher Leistungen durch die Kommunen. Zudem sollten die Kommunen über ein breit gefächertes Aufgabenspektrum eigenständig entscheiden können und über die dafür notwendigen robusten Organisationsstrukturen zur Steuerung und Koordination verfügen.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Eltges'. The signature is fluid and stylized.

Dr. Markus Eltges | Leiter des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31– 37
53179 Bonn

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
Eva Schweitzer, Referat I 5
eva.schweitzer@bbr.bund.de

Auftragnehmer

Autoren: Prof. Dr. Sabine Kuhlmann/Benoît Paul Dumas/Moritz Heuberger
Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation, Universität Potsdam
Redaktion: Lea Scheurer
European Urban Knowledge Network (EUKN) EGTC, Den Haag

Satz und Gestaltung

Doris Fischer-Pesch, pp a|s Pesch Partner Architekten Stadtplaner, Dortmund

Stand

Juli 2020

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn
Gedruckt auf Recyclingpapier

Bestellungen

gabriele.bohm@bbr.bund.de
Stichwort: Kommunale Handlungsfähigkeit im europäischen Vergleich

Bildnachweis

Titelbild: © Westend61/Getty Images | Werner Dieterich
Seite 3: Schafgans DGPh, Bonn
Seite 23: © ESPON Herkunft der Daten: ESPON EVTZ

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten.
Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet.
Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der des Herausgebers identisch.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Zusammenfassung	8
1. Die Rolle der Kommunen im europäischen Vergleich: Autonomie, Selbstverwaltung, lokale Demokratie	11
1.1 Europäische Verwaltungsmodelle im Vergleich	11
1.2 Dimensionen zum Vergleich von Kommunalsystemen	14
1.3 Kommunale Autonomie	15
1.4 Kommunale Aufgabenprofile und Selbstverwaltungshoheit über Gemeingüter	17
1.5 Stellung der Kommunen im Mehrebenensystem und Verhältnis Staat-Kommunen	26
1.6 Territoriales Profil	28
1.7 Politisches Profil	31
1.8 Fazit	33
2. Kommunalfinanzen	35
2.1 Modelle von Kommunalfinanzen in Europa: Finanzierungsquellen und Ausgabenvolumen	35
2.2 Rolle Europäischer Strukturfonds	39
2.3 Fazit	41
3. Reformtrends	43
3.1 Reformdiskurse der Vergangenheit	43
3.2 Re-/Dezentralisierung	44
3.3 Territorialreform	47
3.4 <i>New Public Management</i> und Privatisierung	50
3.5 <i>Post-New Public Management</i> : Re-Kommunalisierung	54
3.6 Fazit: Diffusion und Konvergenz von Reformmodellen	55
4. Schlussfolgerungen	57
Anhang	63
Literatur	67
Abbildungsverzeichnis	73

Ein Herzstück der Neuen Leipzig-Charta befasst sich mit der Stärkung der transformativen Kräfte von Städten und legt dar, dass Kommunen ausreichend handlungsfähig sein müssen, um ihre Aufgaben im Sinne der Förderung des Gemeinwohls zu erfüllen. Wirksamkeit und Qualität öffentlicher Leistungserbringung hängen wesentlich von der kommunalen Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit ab. Diese ist im europäischen Kontext äußerst unterschiedlich ausgeprägt und gestaltet. Vor diesem Hintergrund nimmt die vorliegende Studie einen Vergleich der kommunalen Selbstverwaltung in Europa vor und liefert Hinweise, inwiefern die Forderung nach stärkerer kommunaler Handlungsfähigkeit in der Neuen Leipzig-Charta Eingang finden können. Sie stützt sich dabei auf einschlägige Daten zur Messung kommunaler Autonomie und Leistungskraft sowie auf tiefergehende Analysen zur Kommunalentwicklung in ausgewählten Ländern (Frankreich, Italien, Schweden, Ungarn, Vereinigtes Königreich), die jeweils typische Vertreter europäischer Kommunal- und Verwaltungsmodelle repräsentieren.

Hinsichtlich der Rolle der Kommunen im Verwaltungsgefüge zeigt sich im europäischen Vergleich ein sehr heterogenes Bild, das auch im Zeitverlauf deutliche Verschiebungen und Wechsel erkennen lässt. Während die Rolle der Kommunen im Mehrebenensystem u. a. in Frankreich, Italien und Schweden in den vergangenen Jahrzehnten klar aufgewertet und gestärkt wurde, haben die englischen *local governments* seit den 1980er Jahren eine deutliche Schwächung erfahren. In Ungarn wurden die Kommunen nach anfänglicher Stärkung im Zuge des umfassenden Transformations- und Dezentralisierungsprozesses inzwischen zunehmend in ihren Autonomie-rechten beschnitten, was aber auf andere osteuropäische Länder, etwa Polen, das nach wie vor vergleichsweise starke und zunehmend handlungsfähige Kommunen hat, nicht zutrifft. Wenn somit im europäischen Ländervergleich einerseits der Trend einer Aufwertung und Bekräftigung kommunaler Selbstverwaltung, ablesbar an Dezentralisierungsreformen und Kompetenzübertragungen, nach wie vor dominiert und auch der kommunale Autonomiegrad in den vergangenen 25 Jahren europaweit zugenommen hat, gibt es doch andererseits in einigen Ländern (England, Ungarn, teils Südeuropa) Gegentendenzen, die auf eine Schwächung der Rolle der Kommunen hinauslaufen. Sie repräsentieren jedoch eher abweichende Fälle von einem insgesamt ‚kommunalfreundlichen‘ Entwicklungstrend in Europa.

Die Kräftigung der kommunalen Selbstverwaltung lässt sich in einigen europäischen Ländern, vor allem des Nordischen Verwaltungsmodells (z. B. Schweden), als Fortschreibung eines traditionellen Entwicklungspfades interpretieren, in welchem die Kommunen von jeher und zunehmend eine bedeutsame Ebene subnationaler Politikgestaltung und Leistungserbringung darstellen. In diesen Ländern treffen kommunenorientierte Politiken und Reformen generell auf einen verwaltungskulturell fruchtbaren Boden. Dagegen stellt sich die Aufwertung der Kommunen in anderen Ländern, insbesondere des Kontinentaleuropäisch-Napoleonischen Typus (Frankreich, Italien), teils aber auch des Osteuropäischen Profils (z. B. Polen), tendenziell als institutioneller Pfadwechsel oder gar Bruch dar, in welchem die traditionellen Prägungen eines exekutiven Zentralismus in Frage gestellt werden müssen, was dort seit den 1980er Jahren bzw. dem Systemwechsel auch zunehmend der Fall ist. Allerdings sind in diesen Ländern mit traditionell eher schwachen Kommunalsystemen entsprechende Veränderungen und Kompetenzverschiebungen mit größeren Widerständen verbunden und bedürfen auch eines längeren verwaltungskulturellen Wandels.

Wirft man den Blick auf einzelne Elemente und Indikatoren kommunaler Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit, so zeigt sich auch im Bereich der Finanzautonomie (ablesbar am eigenen kommunalen Steueraufkommen sowie am Anteil staatlicher Zuweisungen an den kommunalen Gesamteinnahmen) eine große europäische Bandbreite. Wiederum sind die Kommunen des Nordischen Verwaltungsprofils (Schweden) Spitzenreiter, was eine entsprechend ausgeprägte Autonomie und breite Handlungsfreiräume zur Gestaltung lokaler Angelegenheiten indiziert. Dagegen weisen die Kommunen der Angelsächsischen Ländergruppe im europäischen Vergleich eine geringe Finanzautonomie und entsprechend begrenzte Gestaltungsfähigkeit auf. Auch die osteuropäischen Kommunen verfügen, gemessen an eigenen Steuereinnahmen, über eher geringe finanzielle Gestaltungsräume, die gerade in Ungarn in den vergangenen zehn Jahren noch deutlich reduziert worden sind. Die Kommunen der Kontinentaleuropäisch-Napoleonischen Ländergruppe (mit Ausnahme Griechenlands) genießen eine vergleichsweise hohe lokale Steuerautonomie, was in finanzieller Hinsicht für breite Entscheidungsfreiheiten spricht. Dabei ist zu beachten, dass letztgenannte Kommunen ein traditionell eher begrenztes – wenn auch inzwischen wachsendes – Auf-

gabenprofil besitzen und eine nach wie vor gewichtige Stellung des lokal operierenden Staatsapparates vorliegt.

Die europäischen Länder weisen auch markante Unterschiede im Hinblick auf die Aufgaben und Funktionen auf, die der öffentlichen Verwaltung und den einzelnen Verwaltungsebenen zugewiesen sind. Sie variieren somit teilweise erheblich im Ausmaß und in der Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltungshoheit über Gemeingüter, etwa im Sozial- und Gesundheitssektor, der lokalen Daseinsvorsorge (*public utilities*) oder der Ausübung kommunaler Planungshoheit. Funktional starke Kommunalsysteme, die wesentliche Aufgaben der lokalen Daseinsvorsorge und wohlfahrtsstaatlichen Leistungserbringung übernehmen, lassen sich vor allem in den Kontinentaleuropäisch-Föderalen sowie Nordischen Systemen (z. B. in Deutschland und Schweden) finden, aber auch im Vor-Thatcher-England. Dagegen waren weite Teile dieser Aufgabenfelder in den Kontinentaleuropäisch-Napoleonischen Systemen der Staatsverwaltung vorbehalten und die Kommunen sind erst im Laufe der letzten Jahrzehnte zu wichtigen Akteuren avanciert. Dies gilt vor allem für wohlfahrtsstaatliche und planerische Aufgaben, wohingegen der Bereich der *public utilities* (wie Energie, Wasser, Abfall) in diesen Ländern (Frankreich, Italien) nach wie vor teils in staatlicher Hand ist, teils von privaten Firmen erledigt wird. Zunehmend stellt aber auch die interkommunale Kooperation eine Organisationsform dar, mittels derer sich Kommunen in territorial fragmentierten Systemen (Südeuropäische und teils Osteuropäische Ländergruppe) behelfen, Aufgaben der lokalen Daseinsvorsorge effizienter zu erbringen.

Die unterschiedlichen Zuständigkeiten der Kommunen, die – im Zusammenspiel mit ihrer Autonomie und ihren institutionellen Rahmenbedingungen – die kommunale Handlungs- und Leistungsfähigkeit bestimmen, spiegeln sich auch einem Anteil kommunaler Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP) wider, der im hier betrachteten Ländersample in den schwedischen Kommunen am höchsten ist (24 Prozent) und auch in Frankreich, Italien und Polen noch vergleichsweise hohe Werte erreicht (über 10 Prozent). Dagegen ist der Anteil im Vereinigten Königreich im Zuge der Zentralisierungstendenzen und funktionalen Aushöhlung der Kommunen inzwischen auf unter 10 Prozent gesunken und hat sich auch in Ungarn die Re-Zentralisierung seit dem Amtsantritt von Orbán im Jahr 2010 in einem deutlich schrumpfenden Anteil kommunaler Ausgaben am BIP niedergeschlagen.

Die funktionalen Profile und Kapazitäten von Kommunen, die lokale Daseinsvorsorge für ihre Bürger zu bestreiten und neue Aufgaben zu übernehmen, stehen im engen Zusammenhang mit ihrer territorialen Lebensfähigkeit, die im europäischen Vergleich ebenfalls erheblich variiert. Während es in den süd- und osteuropäischen Ländern eher kleinteilige Gemeindestrukturen und viele Gemeinden mit geringer Einwohnerzahl gibt, da auf gesetzlich ‚erzwungene‘ Gebietsreformen verzichtet worden ist (Südeuropäischer Gebietstypus), zeichnen sich die Länder des Nordischen Verwaltungsmodells (außer Island), aber auch das Vereinigte Königreich und einige nordosteuropäische Staaten, durch wenige großflächige Einheitsgemeinden aus, die als Folge weitreichender (gesetzlich erwirkter) Gebietsreformen hohe Einwohnerzahlen aufweisen. Die funktionale Aufnahmefähigkeit und damit Leistungskraft von Kommunen wird maßgeblich (auch) durch ihre territoriale Lebensfähigkeit bestimmt. So zeigt sich, dass große Kommunen leistungsfähiger sind, über professionellere Verwaltungen verfügen und aufgrund von Skaleneffekten eher in der Lage sind, Kosteneinsparungen zu realisieren. Allerdings gibt es auch Hinweise darauf, dass überdimensionierte und zu große Kommunen Probleme für die Qualität der lokalen Demokratie, Partizipation, Akzeptanz und lokalen Identität mit sich bringen können.

Um Kommunen handlungs-, leistungs- und gestaltungsfähiger zur Ausübung ihrer Daseinsvorsorgefunktionen und Förderung des Gemeinwohls zu machen, lassen sich einige institutionelle Stellschrauben bewegen und Steuerungsprinzipien benennen. Zunächst ist ein Mindestmaß an kommunaler Autonomie erforderlich, das insbesondere fiskalische Aspekte einschließt (u. a. eigene Steuereinnahmen; selbstbestimmte Einnahmenverwendung und Ausgabenwirtschaft), um die Handlungs- und Leistungsfähigkeit von Kommunen sicherzustellen. Die finanzielle Situation der Kommunen ist eine entscheidende Voraussetzung für ihre Leistungsfähigkeit. Kommunaler Aufgabenvollzug funktioniert dann besonders gut, wenn er mit einer starken Fiskalautonomie und finanziellen Gestaltungsspielräumen der Kommunen verbunden ist. Dagegen können zentral vorgegebene Austeritäts- und Sparzwänge die kommunale Selbstverwaltung im Extremfall ad absurdum führen. Starke handlungs- und leistungsfähige Kommunen besitzen ferner ein breites multifunktionales Aufgabenportfolio zur eigenständigen Erledigung, welches möglichst auch politische Entschei-

dungsrechte der gewählten Vertretung im Hinblick auf die wahrgenommenen Aufgaben einschließt und auf dem Grundsatz der Allzuständigkeit beruht. So kann gewährleistet werden, dass die Kommunen ihrer territorialen Steuerungs- und Koordinierungsfunktion nachkommen und potenziell widerstreitende Fachpolitiken im territorialen Raum miteinander in Einklang bringen können. Massive Privatisierungen, Auslagerungen und Fremdvergabe von (Teil-)Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge führen dagegen zu Steuerungs- und Koordinationsproblemen sowie Verlusten politisch-demokratischer Kontrolle und Verantwortlichkeit, die bewirken, dass die lokale Daseinsvorsorge- und Gemeinwohlfunktion nicht mehr adäquat ausgeübt werden kann. Zur Wahrnehmung einer gesamtkommunalen Steuerungsfunktion im Rahmen des multifunktionalen Kompetenzprofils ist ferner eine angemessene territoriale Lebensfähigkeit von Kommunen erforderlich. Die Schaffung robusterer Organisationsstrukturen, die Verbesserung von Verwaltungsprozessen, die Steigerung der Verwaltungs- und Veranstal-

tungskraft der Kommunen und die Professionalisierung der Verwaltungsarbeit gehören dabei zu den zentralen Pluspunkten territorial lebensfähiger Kommunaleinheiten. Dieses institutionelle Grundprofil starker Kommunen muss mit einer entsprechenden politischen Verantwortlichkeit und Artikulationsfähigkeit einhergehen, z. B. in Form von Mitwirkungsrechten an der Gesetzgebung oder Zugangsrechten zu Entscheidungsprozessen höherer Ebenen, aber auch unmittelbaren Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten der Bürger, um die demokratische Legitimation und politische Mitwirkung der Kommunen im Mehrebenensystem sicherzustellen.

Angesichts neuer gesellschaftlicher Herausforderungen und zunehmend vertrackter Probleme (*wicked problems*) ist eine starke kommunale Ebene in Europa unabdingbar und stellt die Steigerung der Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit der Städte daher ein zentrales institutionen- und verwaltungspolitisches Zukunftsthema dar, dem hohe Priorität eingeräumt werden sollte.

1. Die Rolle der Kommunen im europäischen Vergleich: Autonomie, Selbstverwaltung, lokale Demokratie

Die Vollzugs- und Leistungsverwaltung ist in vielen europäischen Ländern zum großen Teil kommunal-dezentral organisiert. Durch die Dezentralisierungsreformen seit den 1980er und 1990er Jahren (z. B. in Frankreich, Italien und Osteuropa) wurde diese Tendenz teilweise deutlich verstärkt. Allerdings zeichnen sich in einigen Ländern in Zeiten von Finanzkrisen (z. B. Griechenland, Italien und Vereinigtes Königreich (UK)) sowie politischen Verschiebungen (Ungarn) inzwischen Re-Zentralisierungstendenzen ab, die gewonnene lokale Handlungsspielräume wieder einschränken. Das folgende Kapitel stellt zunächst die Position der kommunalen Selbstverwaltung in unterschiedlichen europäischen Verwaltungsmodellen (1.1) sowie wesentliche Dimensionen des Vergleichs von Kommunalsystemen (1.2) anhand einschlägiger Konzepte der Vergleichenden Verwaltungswissenschaft vor. Anschließend erfolgt eine Analyse der Kommunalsysteme typischer Ländervertreter der fünf wichtigsten europäischen Verwaltungsprofile anhand von fünf zentralen Analysedimensionen: lokale Autonomie (1.3), kommunale Aufgabenmodelle und Selbstverwaltung über Gemeingüter (1.4), Stellung der Kommunen¹ im Mehrebenensystem/Verhältnis Staat-Kommunen (1.5), Territorialprofile (1.6) und lokale Politikprofile/Demokratiemodelle (1.7). Die ausgewählten Ländervertreter repräsentieren unterschiedliche Kommunal- und Verwaltungsmodelle in Europa, die jeweils wesentlichen Einfluss auf Verwaltungsentwicklung und -reformen insgesamt hatten. Vor diesem Hintergrund ist eine eingehendere Analyse ihrer Kommunalsysteme zur Bewertung der zukünftigen Handlungsfähigkeit kommunaler Akteure in Europa sinnvoll.

1.1 Europäische Verwaltungsmodelle im Vergleich

Um die Position der Kommunen in unterschiedlichen europäischen Verwaltungsgefügen zu bestimmen, wird im Folgenden auf die von Kuhlmann und Wollmann (Bouckaert und Kuhlmann 2016, S. 11ff., Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 71ff.) entwickelte Typologie der Vergleichenden Verwaltungswissenschaft zurückgegriffen, die eine Zuordnung der europäischen Länder zu sechs Verwaltungsprofilen erlaubt. Hiervon unbenommen bleiben Besonderheiten der anderen Länder, auf welche im Rahmen der hier verfolgten, vergleichenden Analyse jedoch nicht näher eingegangen werden kann. Für das Kontinentaleuropä-

isch-Napoleonische Verwaltungsprofil wird Frankreich und speziell für die Südeuropäische Subgruppe Italien, für das Nordische Verwaltungsprofil Schweden, für das Angelsächsische Verwaltungsprofil das UK/England und für das Osteuropäische Länderprofil Ungarn ausgewählt. Zwar werden bei der Darstellung der Länderkurzprofile die genannten Länder als für das jeweilige Verwaltungsprofil exemplarisch hervorgehoben und vertieft behandelt. Jedoch wird, wenn die Problemstellung dies nahelegt, auch auf andere Länder (insbesondere Polen) eingegangen.

Der hier verwendete typologische Zugang stützt sich auf verwaltungs- und rechtskulturelle sowie politisch-institutionelle Vergleichsmerkmale. Hinsichtlich der Verwaltungstradition bzw. -kultur kann grob zwischen zwei westlichen Verwaltungskulturkreisen unterschieden werden: der Klassisch-Kontinentaleuropäischen Rechtsstaatskultur auf der einen und der angelsächsischen *public interest*-Kultur (oder *civic culture*-Tradition) auf der anderen Seite (vgl. Heady 1996; König 2006; Kuhlmann 2009; Pollitt und Bouckaert 2017). Die Zugehörigkeit zu einem Verwaltungskulturkreis ist dabei wesentlich durch die Rechtstradition und Zuordnung des jeweiligen Landes zu bestimmten Rechtsfamilien geprägt (für Europa: *Common Law*, Römisch-französisch; Römisch-deutsch; Römisch-skandinavisch; vgl. LaPorta et al. 1999; Schnapp 2004, S. 44ff.; König 2006). Die Rechtstradition eines Landes hat wesentlichen Einfluss auf die dominierenden Werte im Verwaltungshandeln und die Art und Weise des Verwaltungsvollzugs sowie das Verhältnis zwischen Politik, Bürger² und Verwaltung. Im Hinblick auf die zweite Vergleichsdimension, den Staats- und Verwaltungsaufbau, sind der Grad der Zentralisierung bzw. Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung und das Verhältnis von zentralstaatlicher und subnational-dezentraler bzw. kommunaler Selbstverwaltung entscheidend. Wiederum vereinfachend sind drei Varianten zu differenzieren: Föderal, unitarisch-zentralistisch sowie unitarisch-dezentralisiert. Abbildung 1 verdeutlicht, dass sich auf dieser Grundlage für den europäischen Verwaltungsraum fünf Länderfamilien oder -gruppen unterscheiden lassen, die in Europa jeweils durch typische Merkmalskombinationen ihrer Verwaltungssysteme und -traditionen gekennzeichnet sind (siehe ausführlich Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 10ff.).

¹ Im Folgenden werden unter dem Begriff der Kommune – dem deutschen Verständnis folgend – die Gebietskörperschaften der überörtlichen Kommunalebene (Kreise, *départements*, *counties* etc.) und der örtlichen Ebene (Gemeinden, *communes*, *districts* etc.) analysiert. Zwar sind im europäischen Vergleich jeweils die Spezifika der unterschiedlichen lokalen Institutionenmodelle zu berücksichtigen und vor allem die territorialen und funktionalen Varianzen in Rechnung zu stellen. Jedoch ist es in der vergleichenden Kommunalforschung üblich, das zweistufige Kommunalsystem, welches in den europäischen Ländern (wenn auch nicht überall flächendeckend) vorzufinden ist, als institutionelle Ausgangsbasis des Vergleichs zu verwenden. Auf Sonderfälle einer Fusion von örtlicher und überörtlicher Kommunalebene (nach dem Modell der kreisfreien Stadt oder der *unitary authority*) wird im gegebenen Kontext eingegangen. Dagegen bleiben die Regionen im Folgenden ebenso ausgeklammert wie staatliche subnationale Einheiten.

² Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit ausschließlich das männliche Genus verwendet. Die weibliche sowie diverse Form sind dabei immer mit eingeschlossen.

1. Die Rolle der Kommunen im europäischen Vergleich: Autonomie, Selbstverwaltung, lokale Demokratie

Abbildung 1:
Verwaltungsprofile in
Europa

Quelle:
In Anlehnung an Kuhlmann
und Wollmann 2019, S. 24
sowie Heinelt et al. 2018

Die in Abbildung 1 kursiv
geschriebenen Länder sind
Gegenstand einer vertieften
Analyse in dieser Studie

Verwaltungsprofil/Ländergruppe	Verwaltungstradition	Verwaltungsaufbau
Kontinentaleuropäisch-Napoleonisch Belgien, <i>Frankreich</i> , Luxemburg	Rechtsstaatskultur, Legalismus	Unitarisch-zentralistisch; schwache Kommunalverwaltung (Dezentralisierung in F, I, E seit den 1980er/90er Jahren)
Südosteuropäische Subgruppe Griechenland, <i>Italien</i> , Portugal, Spanien	Zusätzlich: Klientelismus, Parteipatronage, Politisierung	
Kontinentaleuropäisch-Föderal <i>Deutschland</i> , Österreich	Rechtsstaatskultur, Legalismus	Föderal-dezentral; starke Kommunalverwaltung
Nordisch Dänemark, Finnland, Niederlande, <i>Schweden</i>	Rechtsstaatskultur, Transparenz-/Kontaktkultur; Öffnung der Verwaltung zur Bürgerschaft	Unitarisch-dezentralisiert; starke Kommunalverwaltung/ bürgerschaftliche Selbstbestimmung
Angelsächsisch Irland, Malta, <i>Vereinigtes Königreich</i> , Zypern	public interest-Kultur, Pragmatismus	Unitarisch-zentralistisch; starke (seit 1980er Jahren geschwächte) Kommunalverwaltung
Osteuropäisch Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Tschechische Republik, <i>Ungarn</i>	Real-sozialistische Kaderverwaltung; seit Systemwechsel Wiederanknüpfung an unterschiedliche vorkommunistische (Rechtsstaats-)Traditionen	Unitarisch-dezentralisiert; starke Kommunalverwaltung (Re-Zentralisierung seit 2011 in H)
Südosteuropäische Subgruppe Bulgarien, Kroatien, Rumänien, Slowenien		Sonderfall Südosteuropäische Subgruppe: Unitarisch-zentralistisch; schwache Kommunalverwaltung

(1) Kennzeichnend für das Kontinentaleuropäisch-Napoleonische Verwaltungsprofil (Frankreich, Italien, Belgien, Griechenland, Portugal, Spanien) ist zum einen die gemeinsame römisch-französische Rechtstradition und die große Bedeutung des gesetzten Rechts. Das Staats- und Verwaltungsverständnis ist durch das Legalitätsprinzip (*principe de légalité*) bestimmt und spiegelt sich in einer umfassenden Kodifizierung von Rechtsnormen und einer ausgebauten verwaltungsgerichtlichen Judikatur wider. Für die napoleonische Tradition waren vor allem die unter Napoléon Bonaparte zu Beginn des 19. Jahrhunderts durchgeführten Reformen wegweisend, die zunächst die französische Verwaltung prägten und sodann auf die Benelux-Länder sowie Italien und Spanien ausstrahlten. Die napoleonische Tradition (Ongaro und Peters 2008) zeichnet sich durch einen starken Zentralstaat, eine umfassende verwurzelte Akzeptanz (zent-

ral-)staatlicher Regelungsautorität sowie eine mächtige zentralstaatliche Bürokratie aus, deren sektorale Behördenstränge zumeist von der zentralen bis auf die lokale Ebene reichen und als deren Personifizierung der zentralstaatlich ernannte Präfekt angesehen werden kann. Die subnationalen und lokalen Ebenen sind innerhalb der napoleonischen Tradition funktional nachrangig, so dass das Prinzip territorialer Verwaltungsorganisation und institutioneller Subsidiarität wenig entwickelt ist.

(2) Italien, Griechenland, Portugal und Spanien werden in der vergleichenden Forschung einer gemeinsamen Südeuropäischen (oder Mediterranen) Subgruppe von napoleonisch geprägten Kontinentaleuropäischen Verwaltungssystemen zugeordnet (Kickert 2011, S. 107; Sotiropoulos 2004; Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 19). Dies erklärt sich aus den Besonderheiten im Bereich des öf-

fentlichen Dienstes und der Verwaltungskultur bzw. vor allem aus der ausgeprägten (Partei-)Politisierung des öffentlichen Dienstes, dem Klientelismus bei der Besetzung von Verwaltungsposten und der für den Norden des Kontinents in dieser Form unüblichen Patronagepolitik im öffentlichen Sektor.

(3) Die nordischen Länder (Schweden, Dänemark, Finnland, Norwegen) weisen hinsichtlich ihres Verwaltungsprofils deutliche Schnittmengen mit den (hier nicht näher behandelten) kontinentaleuropäisch-föderalen Ländern auf, da sie ebenfalls der römischen Rechtstradition folgen. Allerdings besteht in Form der Offenheit der Rekrutierungs- und Karrieresysteme des öffentlichen Dienstes und in der ausdrücklichen Öffnung des Verwaltungssystems zur Bürgerschaft (Informationsfreiheit, Transparenz nach außen, Bürgerbeteiligung) ein markantes Merkmal des Nordischen Verwaltungsprofils, welches dieses von anderen Systemen mit römischer Rechtstradition unterscheidet. Gemeinsamkeiten mit den kontinentaleuropäisch-föderalen Ländern sind ferner die subsidiär bestimmte Aufgabenverteilung im Verhältnis von zentralstaatlicher und lokaler Verwaltungsebene. Aufgrund ihres hochgradig dezentralen Verwaltungsaufbaus mit traditionell starker kommunaler Selbstverwaltung und hoher Handlungsautonomie der lokalen Selbstverwaltungseinheiten funktionieren daher die Länder innerhalb des Nordischen Verwaltungsprofils – trotz ihres unitarischen Staatsaufbaus – teilweise sogar dezentraler als föderale Länder. Wenngleich die Niederlande historisch auch durch napoleonische Einflüsse geprägt wurden, weisen sie doch überwiegend Gemeinsamkeiten mit der Nordischen Ländergruppe auf, welche durch jüngste (Dezentralisierungs-)Reformen noch verstärkt wurden. Daher werden die Niederlande hier dem Nordischen Verwaltungsprofil zugeordnet.

(4) Die Länder der Angelsächsischen (und Anglo-Amerikanischen) Verwaltungstradition (Vereinigtes Königreich, Irland, Malta, Zypern) werden in der vergleichenden Verwaltungswissenschaft typologisch der *public interest*- oder *civic culture*-Tradition zugeordnet (Heady 2001; Halligan 2003; König 2006). Fußend auf den liberalen und utilitaristischen Staatsphilosophien ist diese Tradition durch ein instrumentelles Staatsverständnis gekennzeichnet, in dessen Mittelpunkt eher *government* als handelnde Regierung und weniger *state* als ‚Wert an sich‘ steht. Eingebettet in eine bürgerlich-kulturelle (*civic culture*) und individualistische Tradition haben sich im

britischen Verwaltungssystem die kognitiven und normativen Unterscheidungen zwischen der staatlichen und der gesellschaftlich-ökonomischen Sphäre wenig ausgeprägt. Die für das kontinentaleuropäische Verwaltungsverständnis wesentliche Trennung von öffentlicher und privater Rechtssphäre (siehe oben) ist den Ländern der *public interest*-Tradition weitgehend fremd. Vor diesem Hintergrund ist auch der Konzept- und Ideentransfer zwischen öffentlicher und gesellschaftlich-marktlicher Sphäre reibungsloser, so dass beispielsweise managerielle Handlungsprinzipien des *New Public Management* (NPM) tief in der Verwaltungskultur verankert sind (König 2006). Für die Ausgestaltung der subnationalen Verwaltungsebenen ist der Grundsatz der Parlamentssoveränität prägend, da sich aus ihm die Regel ableitet, dass den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften nur diejenigen Aufgaben zufallen, die ihnen ausdrücklich durch Parlamentsgesetz übertragen wurden. Diese als *Ultra-vires*-Regel bezeichnete Aufgabenlogik stellt gegenüber der kontinentaleuropäischen Allzuständigkeitsvermutung ein Gegenmodell dar. Sie beinhaltet die – nicht nur theoretische, sondern mehrfach praktizierte – Möglichkeit, den dezentralen Institutionen einmal übertragene Aufgaben jederzeit durch einfaches Parlamentsgesetz wieder zu entziehen. Allerdings wurde die *Ultra-vires*-Regel im Rahmen eines *new localism*, der durch die New-Labour-Regierung proklamiert worden war, erheblich abgeschwächt.

(5) Wie Ungarn und Polen beispielhaft zeigen, hat das Osteuropäische Verwaltungsprofil eine wechselvolle Geschichte. Die geopolitische Entwicklung widerspiegelnd³, wurde es durch das Kontinentaleuropäische bzw. speziell Österreichische und Preußische Verwaltungsmodell geprägt (vgl. Wollmann 1995, S. 566, 572). Nach der Unabhängigkeit der Länder nach 1919 blieb die Verwaltungsorganisation von einem „stark zentralistischen System nach französischem Modell“ (Kaltenbach 1990, S. 85) bestimmt. Die kontinentaleuropäische Entwicklungslinie wurde 1945 durch die kommunistische Machtübernahme abgebrochen. An ihrer Stelle wurde das (stalinistische) Staatsorganisationsmodell durchgesetzt (doppelte Unterstellung der staatlichen Verwaltung unter die zentralistische Parteiherrschaft, vgl. Dimitrov et al. 2006, S. 205). Mit dem Ende des kommunistischen Regimes in diesen Ländern kam deren Transformation wesentlich in der Ablösung der realsozialistischen Staatsorganisation und der Einführung des Westlich-Kontinentaleuropäischen Verfassungs-, Staats- und Verwaltungsmodells

³ Weite Teile Polens wurden als Folge der Polnischen Teilung von 1772 von Österreich bzw. Preußen annektiert, Ungarn wurde 1867 Bestandteil der Habsburgischen k.u.k.-Doppelmonarchie.

zum Ausdruck (König 1993). Diese Entwicklung hat sich vor dem Hintergrund landesspezifischer politischer und institutioneller Gegebenheiten in unterschiedlichen Geschwindigkeiten und Akzentsetzungen abgespielt. Von ‚Reformkommunisten‘ bereits im Verlauf der 1980er Jahre vorbereitet und eingeleitet und später vom erwarteten bzw. vollzogenen Beitritt zur EU beschleunigt, galt Ungarn bei der (Wieder-)Begründung des Kontinental-europäischen Verfassungs- und Verwaltungsmodells als Vorreiter. So machte das Kommunalgesetz von 1990 die Gemeinden als untere Selbstverwaltungsebene zum Angelpunkt der Dezentralisierung und Demokratisierung der neuen Staatsorganisation. Die Demokratisierungs- und Dezentralisierungsbemühungen in Ungarn wurden seit dem Amtsantritt von Orbán 2011 jedoch durch einschneidende Re-Zentralisierungsschritte in Teilen wieder rückgängig gemacht.

Auf das Kontinentaleuropäisch-Föderale Länderprofil (mit Deutschland, Österreich und der Schweiz als einschlägigen Ländervertretern; siehe hierzu Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 87ff.) wird im Folgenden nur dort näher eingegangen, wo die vergleichende Analyse dies nahelegt, um bestimmte Eigenheiten und Spezifika der anderen Systeme besser herausarbeiten zu können. Dies bietet sich auch deshalb an, weil Deutschland im Ländervergleich zu den besonders starken Kommunalsystemen gezählt wird, was sich u. a. an der verfassungsmäßigen Absicherung kommunaler Selbstverwaltung, einschließlich einer rechtlich verbrieften Allzuständigkeit, ferner in einem breiten multifunktionalen Aufgabenprofil (Subsidiaritätsprinzip), einer starken politisch-demokratischen Legitimation (gewählte Vertretungen, Bürgerbeteiligung) und territorialen Lebensfähigkeit (Gebietsreformen in einigen Bundesländern) festmachen lässt. Zum anderen haben jüngste Reformen dazu beigetragen, das deutsche Kommunalsystem weiter zu stärken, etwa durch die Einführung zusätzlicher Partizipationsrechte für die Bürger (Direktwahl der Exekutiven, bindende lokale Referenden), weitere Aufgabentransfers von der staatlichen auf die kommunale Ebene (Funktionalreform) und neue Anläufe territorialer Maßstabsvergrößerung. Nach wie vor ist allerdings die finanzielle Autonomie der deutschen Kommunen nur auf einem mittleren bis geringen Niveau (auf Kreisebene gar nicht vorhanden) und birgt der recht hohe Anteil von staatlichen Aufgaben, die von

den Kommunen ohne eigene politische Beschlussrechte der gewählten Vertretungen zu erledigen sind, die Tendenz einer ‚Verstaatlichung der Kommunen‘ in sich.

1.2 Dimensionen zum Vergleich von Kommunalsystemen

Um die Rolle der Kommunen im europäischen Vergleich analysieren zu können, werden anhand einschlägiger Konzepte der vergleichenden Kommunalforschung fünf Merkmalsbereiche näher betrachtet, die ausschlaggebend für die Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit kommunaler Akteure in Europa sind (vgl. Page und Goldsmith 1987; Wollmann 2004, 2008; Heinelt und Hlepas 2006; Kuhlmann 2009; Heinelt et al. 2018; Kuhlmann 2019, Kuhlmann und Wollmann 2019):

- ▶ Kommunale Autonomie, d. h. die Handlungs- und Gestaltungsfreiheit von Kommunen, über lokale Politik und Leistungserbringung zu entscheiden und diese zu vollziehen. Aufgrund ihrer wichtigen Rolle bei der Bewertung der kommunalen Handlungsfähigkeit in Europa wird die kommunale Autonomie hier als eigenständige Analysedimension behandelt.
- ▶ Funktionales Profil, d. h. Umfang und Wichtigkeit der Kompetenzen, die von den lokalen Gebietskörperschaften wahrgenommen werden (*functional responsibilities*). Das funktionale Profil beschreibt den Kompetenzrahmen der Kommunen und gibt Auskunft über die dem Kommunalsystem zugrundeliegenden Konzepte von Gemeinwohlorientierung und Daseinsvorsorge.
- ▶ Stellung der Kommunen im Mehrebenensystem und Funktionsteilung zwischen Kommunen und Staat sowie Aspekte der staatlichen Aufsicht, Kontrolle und Intervention sowie der lokal-dezentralen Zugänge zu übergeordneten Ebenen (*access*).
- ▶ Territoriales Profil, d. h. gebietlicher Zuschnitt und damit territoriale Lebensfähigkeit (*viability*) der Gemeindeebene.
- ▶ Politisches Profil, d. h. Ausgestaltung der lokalen Demokratie (repräsentativ vs. direktdemokratisch), horizontale Machtbeziehungen bzw. insbesondere Verhältnis zwischen Rat und lokaler Exekutive (monistisch vs. dualistisch) und Wahlmodus des Verwaltungsoberhauptes (direkt vs. indirekt).

1.3 Kommunale Autonomie

Das Ausmaß lokaler Autonomie ist ein zentrales Kriterium zur Bewertung der kommunalen Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit. Einschlägige quantitative Indikatoren hierfür sind der Anteil des eigenen kommunalen Steuerertrags sowie der Anteil staatlicher Zuweisungen an den kommunalen Gesamteinnahmen. In diesem Zusammenhang ist zunächst festzuhalten, dass das Ausmaß lokaler Autonomie umso höher ist, je geringer der Anteil staatlicher Zuweisungen und je höher der Anteil eigener kommunaler (Steuer-)Einnahmen ist. Im hier betrachteten Ländersample genießen die Kommunen in Schweden mit einem Eigenanteil von knapp 68 Prozent an den kommunalen Gesamteinnahmen die höchste Autonomie, wohingegen im Vereinigten Königreich nur 22 Prozent der kommunalen Einnahmen auf eigenen Steuern basieren. Mit einem Eigenanteil von ca. 50 und 36 Prozent haben die französischen und italienischen Kommunen mehr Finanzautonomie als die deutschen (23 Prozent), polnischen (20 Prozent) und ungarischen (13,5 Prozent) Kommunen (Heinelt et al. 2018, S. 67; siehe dazu auch Kapitel 2.1 und Abbildung 11). Im Hinblick auf den Anteil staatlicher Zuweisungen ergibt sich ein ähnliches Bild. Hier weisen die Kommunen in Schweden und Frankreich mit nur 30 Prozent staatlicher Zuweisungen am kommunalen Gesamtbudget die niedrigsten Werte auf, während die Anteile in anderen Ländern zwischen 40 Prozent (Deutschland) und einem Extremwert von 70 Prozent (UK) variieren, was das erwähnte Länderranking bezüglich der kommunalen Autonomie erneut bestätigt.

Eine weitere Möglichkeit zur Messung kommunaler Autonomie im europäischen Ländervergleich bietet der *Local Autonomy Index* (LAI), durch den kommunale Autonomieprofile in 39 Ländern über einen Zeitraum von 25 Jahren (1990-2014) verglichen werden können (siehe ausführlich: Baldersheim et al. 2017; Ladner et al. 2015, 2016, 2019; Heinelt et al. 2018, S. 33ff.). Im LAI werden Indikatoren zum funktionalen und zum politischen Profil der Gemeinden sowie zu deren intergouvernementalen Beziehungen anhand von 11 Variablen gemessen (Ladner et al. 2019, S. 64ff.):

- ▶ *Institutional depth*: formale Autonomie, selbständige Aufgabenauswahl.
- ▶ *Policy scope*: Umfang der von Kommunen wahrgenommenen Aufgaben.
- ▶ *Effective political discretion*: tatsächliche Entscheidungskompetenz der Kommunen im Hinblick auf die wahrgenommenen Aufgaben.

- ▶ *Fiscal autonomy*: Möglichkeit zur eigenständigen Steuererhebung.
- ▶ *Financial transfer system*: Anteil nicht weisungsgebundener finanzieller Transfers an den gesamten Zuweisungen.
- ▶ *Financial self-reliance*: Anteil eigenständiger Einnahmen (Steuern, Gebühren) am kommunalen Gesamtbudget.
- ▶ *Borrowing autonomy*: Möglichkeit zur Kreditaufnahme.
- ▶ *Organisational autonomy*: Kompetenz zur Gestaltung der eigenen Organisation und des kommunalen Wahlsystems.
- ▶ *Legal protection*: rechtliche bzw. ggf. in der Verfassung festgeschriebene Garantie kommunaler Selbstverwaltung.
- ▶ *Administrative supervision*: Umfang der staatlichen Aufsicht über Kommunen (Fach-/Rechts-/Finanzaufsicht).
- ▶ *Central or regional access*: Einflussmöglichkeiten der Kommunen auf die Politikgestaltung höherer Ebenen.⁴

Im Verlauf der vergangenen 25 Jahre ist es insgesamt zu einem bemerkenswerten Anstieg der lokalen Autonomie gekommen, dessen Ausmaß jedoch erheblich nach Ländern und einzelnen Autonomiedimensionen variiert. So weist Irland einen LAI-Wert von 35 auf und ist damit das Land mit der niedrigsten lokalen Autonomie. Auch im Vereinigten Königreich verfügen die Kommunen nur über eingeschränkte Autonomie (LAI-Wert 46), was der generellen Situation im Angelsächsischen Verwaltungsprofil entspricht. Am anderen Ende der Skala rangieren die Schweiz (80) sowie Finnland, Island und Schweden mit LAI-Werten zwischen 75 und 79, wobei für Länder mit Nordischem Verwaltungsprofil generell ein vergleichsweise hoher Grad lokaler Autonomie charakteristisch ist. Daneben sind auch Staaten des Kontinentaleuropäisch-Napoleonischen Verwaltungsprofils (67-68 in Frankreich und Italien) sowie des Osteuropäischen Typus (65-74 in Polen und Tschechien) durch recht hohe lokale Autonomie gekennzeichnet. Im Gegensatz dazu ist diese in Slowenien und in Ungarn (Werte von 49-51) im osteuropäischen Vergleich am geringsten ausgeprägt.

Der stärkste Anstieg lokaler Autonomie war im Untersuchungszeitraum in Bulgarien, Slowenien und Italien zu beobachten. Aber auch in Litauen und Tschechien hat sich der LAI-Wert in den vergangenen Jahren signifikant erhöht (Ladner et al. 2015, S. 60). Betrachtet man einzelne

⁴ Die Variablen 1-8 charakterisieren die sogenannte *self rule*; die Variablen 9-11 bestimmen die sogenannte *interactive rule*.

Autonomiedimensionen, so zeigt sich, dass die größten Länderunterschiede in den Bereichen der finanziellen Transfersysteme und staatlichen Zuweisungsregelungen, der Finanzautonomie (Anteil kommunaler Steuern/Gebühren an Gesamteinnahmen) und der Aufgabenautonomie (selbständige Aufgabenauswahl) anzutreffen sind (Ladner et al. 2016, S. 331). In Bezug auf den Umfang der von den Kommunen wahrgenommenen Aufgaben sowie ihrer faktischen Entscheidungsfreiheit innerhalb der Aufgabenfelder gibt es hingegen stärkere Gemeinsamkeiten zwischen den Ländern, was – bei allen Unterschieden im Einzelnen – auf ähnliche inhaltliche Zuständigkeiten der kommunalen Ebene in Europa hindeutet.

Frankreich gehört zu denjenigen Ländern, in denen eine relativ hohe lokale Autonomie festzustellen ist (siehe oben, zum Folgenden siehe Ladner et al. 2019). Insbesondere die rechtliche Absicherung der kommunalen Selbstverwaltung ist in Frankreich stark ausgeprägt, da für die Gemeinden seit dem 19. Jahrhundert eine allgemeine Zuständigkeitsregel gilt. Außerdem sind die Garantie kommunaler Selbstverwaltung, die in der ersten Nachkriegsverfassung formuliert wurde, sowie Dezentralisierung der Republik, die mit der Verfassungsreform von 2003 verankert wurde, inzwischen Verfassungsprinzipien. Nicht zuletzt infolge der Verfassungsreform von 2010, welche Kommunen die Möglichkeit gab, vor das Verfassungsgericht zu ziehen, wurde deren Stellung in rechtlicher Hinsicht gestärkt. Infolge der Dezentralisierungsreformen wurde zudem das Aufgabenprofil der französischen Kommunen erweitert. Gleichwohl sind die Kommunen nach wie vor Bestandteil der unteilbaren Republik, welche dem Zentralstaat die uneingeschränkte Souveränität einräumt. Die Autonomie der Kommunen in Italien (siehe oben) verteilt sich recht gleichmäßig auf die untersuchten Variablen. Ein bemerkenswerter Anstieg ist im Bereich der Organisationsautonomie festzustellen: so können italienische Kommunen ihre Organisationsstruktur selber bestimmen, eigene Mitarbeiter einstellen und kommunale Unternehmen gründen (was auch in Frankreich der Fall ist). Des Weiteren erhöhte die Verfassungsänderung von 2001 durch die Festschreibung des Subsidiaritätsprinzips die formale Eigenständigkeit der Kommunen und die Möglichkeit, über die Aufgabenwahrnehmung selbst zu entscheiden. In diesem Zusammenhang wurde des Weiteren die Kommunalaufsicht abgeschwächt.

Schweden gehört zu den Ländern mit besonders hoher lokaler Autonomie (siehe oben). Im Vergleich zum europäischen Durchschnitt liegt Schweden nur im Be-

reich der rechtlichen Autonomie unter dem europäischen Durchschnitt, wobei hier vor allem detaillierte staatliche Vorgaben für lokale Aktivitäten und eine fehlende Verfassungsgarantie zu Buche schlagen. Bezüglich aller anderen Indikatoren übertrifft Schweden den europäischen Durchschnitt, was besonders auf den Bereich der finanziellen Autonomie zutrifft. Schweden gehört zu den Ländern, deren Kommunen sowohl funktional als auch finanziell am stärksten dezentralisiert sind.

Das Vereinigte Königreich weist eine relativ geringe lokale Autonomie auf. Insbesondere bei den funktionalen Zuständigkeiten und den faktischen Entscheidungskompetenzen hinsichtlich der wahrgenommenen Aufgaben bleiben die britischen Kommunen deutlich hinter dem europäischen Durchschnitt zurück. Aufgrund der (inzwischen abgeschwächten) Ultra-vires-Regel, welche dem britischen Parlament erlaubt, das kommunale Aufgabenprofil jederzeit anzupassen und zu verändern, wird die Lokalautonomie zusätzlich eingeschränkt. Auch infolge der 2011 formal eingeführten *general power of competence*, die einer allgemeinen Zuständigkeitsklausel praktisch gleichkommt, konnte eine substantielle Stärkung der kommunalen Autonomie bislang nicht erreicht werden, was auch mit jüngsten Sparmaßnahmen und einer drastischen, auf Kommunen gerichteten zentralstaatlichen Austeritätspolitik zu erklären ist.

Mit einem LAI-Wert von knapp 51 ist Ungarn, ähnlich wie das Vereinigte Königreich, der Gruppe der Ländervertreter mit niedriger lokaler Autonomie zuzuordnen, wobei die Werte vor allem seit dem Amtsantritt von Orbán klar rückläufig sind. Kennzeichnend sind eine geringe finanzielle Autonomie, welche im Zeitverlauf zusätzlich geschwächt wurde, sowie begrenzte Möglichkeiten der Einflussnahme auf die höheren Ebenen im politisch-administrativen System. Außerdem leidet die Autonomie der Kommunen in Ungarn unter einer zuletzt verstärkten administrativen Kontrolle durch übergeordnete Ebenen. Polen weist hingegen einen LAI-Wert von über 74 auf und gehört damit zu den Ländern mit besonders hoher lokaler Autonomie. Zum einen fallen hier die funktionale Stärke und das Aufgabenvolumen der polnischen Kommunen ins Gewicht; zum anderen besitzen diese eine ausgeprägte Organisationsautonomie und können zum Beispiel über den Zuschnitt von Wahlbezirken selbst entscheiden. Auch der Zugang zu Entscheidungsprozessen auf höheren staatlichen Ebenen steht den polnischen Kommunen – in deutlichem Gegensatz zur Situation in Ungarn – offen.

1.4 Kommunale Aufgabenprofile und Selbstverwaltungshoheit über Gemeingüter

Die europäischen Länder weisen markante Unterschiede im Hinblick auf die Aufgaben und Funktionen auf, die der öffentlichen Verwaltung und den einzelnen Verwaltungsebenen zugewiesen sind. Sie variieren somit teilweise erheblich im Ausmaß und in der Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltungshoheit über Gemeingüter, etwa im Sozial- und Gesundheitssektor, der lokalen Daseinsvorsorge (*public utilities*) oder der Ausübung kommunaler Planungshoheit. Funktional starke Kommunal-systeme lassen sich vor allem in den Kontinentaleuropäisch-Föderalen sowie Nordischen Systemen – also z. B. in Deutschland und Schweden – finden, aber auch im Vor-Thatcher-England, und weisen eher eine Orientierung am Territorialprinzip administrativer Kompetenzverteilung auf (sog. Gebietsorganisationsmodell oder *multi purpose model*). Dagegen ist für die funktional schwachen Kommunal-systeme, bei denen die monofunktional operierende dezentrierte Staatsverwaltung administrativ den Vorrang hat (klassischerweise die napoleonischen Systeme), eher eine Ausrichtung am Funktionalprinzip (Aufgabenorganisationsmodell oder *single purpose model*) charakteristisch.

Die reale funktionale Stärke von Kommunen weicht teilweise erheblich von ihrem formalen rechtlichen/verfassungsmäßigen Status ab. So besitzt zwar die kommunale Selbstverwaltung inzwischen in vielen Ländern eine verfassungsmäßig verbrieftete Garantie – also einen hohen konstitutionellen Status (Deutschland, Frankreich, Italien, Ungarn); teils ist ihr tatsächliches Aufgabenspektrum aber begrenzt. Hier weichen gerade in Frankreich und in Italien die tatsächlichen Aufgabenspektren vom jeweiligen verfassungsmäßigen Status ab. Umgekehrt traf es auf das Vereinigte Königreich bis zur Thatcher-Ära zu, dass die *local governments* zwar keinen Verfassungsstatus hatten (was auch nach wie vor der Fall ist), aber dennoch sehr weitreichende Autonomie genossen und ein breites Aufgabenprofil besaßen, welches inzwischen jedoch weitgehend erodiert ist. Auf der rechtlichen Ebene steht der für Kontinentaleuropa und Skandinavien geltenden allgemeinen Zuständigkeitsregel, wonach die Gemeindevertretung (zumindest formal) für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zuständig ist, das britische Ultra-vires-Prinzip gegenüber, das den Kommunen nur die Aufgaben zuschreibt, die ihnen im Rahmen der Parla-ments-souveränität explizit qua Gesetz übertragen worden sind und auch jederzeit wieder entzogen werden können

(Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 27). Um das funktionale Gewicht der Kommunen im politisch-administrativen Mehrebenensystem quantitativ zu erfassen und zu vergleichen, können zum einen Beschäftigungszahlen und zum anderen Finanzdaten herangezogen werden. Hinsichtlich der Beschäftigungszahlen wird deutlich, dass der Anteil zentralstaatlicher Bediensteter an der öffentlichen Gesamtbeschäftigung, der zumindest indirekte Schlüsse auf den funktionalen Stellenwert der kommunalen Ebene erlaubt, erheblich zwischen den europäischen Ländern und auch im Zeitverlauf variiert. Auch wenn die institutionellen Unterschiede zwischen den (insbesondere unitarischen und föderalen/regionalisierten) Ländern bei der Interpretation der Daten zu berücksichtigen sind, zeigen die Daten doch deutlich, dass die Staaten des Angelsächsischen Verwaltungsprofils personell nur sehr begrenzte Kapazitäten in den Kommunen vorweisen können. So arbeiten in Malta, Zypern und Irland jeweils mehr als 90 Prozent der öffentlich Beschäftigten für die Zentralregierung (OECD 2017). Im Vereinigten Königreich ist in den vergangenen Jahrzehnten ein deutlicher Rückgang des Anteils der Beschäftigten auf kommunaler Ebene zu verzeichnen. Arbeiteten im Jahre 1985 noch ca. 55 Prozent der öffentlichen Bediensteten bei den Kommunen, so waren es 2014 nur noch 38 Prozent, was einer absoluten Personalreduzierung von 30 Prozent in diesem Zeitraum entspricht (vgl. Abbildung 2). Traditionell wurden subnationale Aufgaben im Vereinigten Königreich von den *local governments (counties/districts)* erbracht, was auch ihren Anteil von 55 Prozent der öffentlichen Gesamtbeschäftigung in den 1980ern erklärt. Dementsprechend hat sich im Vereinigten Königreich der Anteil der beim Zentralstaat tätigen Bediensteten von 22 Prozent im Jahr 1985 auf 30 Prozent im Jahr 2017 gesteigert (vgl. Abbildung 2), was die dort erfolgten Re-Zentralisierungstendenzen, drastischen Privatisierungs- und Outsourcing-Programme, Sparmaßnahmen und insgesamt die Erosion des ehemals starken kommunalen Aufgabenmodells seit der Nachkriegszeit und insbesondere seit der Thatcher-Ära belegt. So verloren die Kommunen im Vereinigten Königreich nach 1945 wichtige traditionelle Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge (Wasserversorgung, Abwasser, Gesundheitsdienste) durch deren Übertragung auf staatliche Strukturen (z. B. *National Health Service*). Zwar wurden ihre Zuständigkeiten im Feld der sozialen Dienstleistungen noch bis in die 1970er Jahre hinein erweitert und die *local governments* agierten zunächst weiterhin als Monopolanbieter lokaler Sozialleistungen

Abbildung 2:
Anteil der öffentlich Beschäftigten nach Sektoren in Prozent

Quelle:
Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 129 (mit weiteren Nachweisen)

	Zentrale-/Bundesebene				Regionale-/Länderebene				Lokale Ebene				Spezifische Sektoren			
	1985	1994	2005	2014	1985	1994	2005	2014	1985	1994	2005	2014	1985	1994	2005	2014
DE	9,9	11,6	12,0	11,9 ^b	55,6	51,0	53,0	42,9 ^b	34,5	38,1	35,0	38,3 ^b	–	–	–	6,8 ^b
FR	54,9	48,7	51,0	43,7	–	–	–	–	27,1	30,7	30,0	34,9 ^c	18,0	20,6	19,0	21,4
HU	–	35,0	35,5	63,8 ^a	–	–	–	–	–	65,0	65,0	35,9	–	–	–	0,29 ^g
IT	–	63,0	54,7	60,8 ^a	–	–	3,8	–	–	14,0	13,6	17,4 ^{a,*}	17,0	19,0	27,9	20,4 ^{a,f}
SE	–	17,3	17,0	18,7 ^a	–	–	–	–	–	84,7	83,0	81,3	–	–	–	–
UK	21,9	21,4	25,3	29,5 ^c	–	–	–	–	55,0	53,0	48,2	38,1 ^c	17,6	20,8	20,1 ^f /6,3 ^e	25,8d/5,6 ^{c,e}

Anmerkungen:

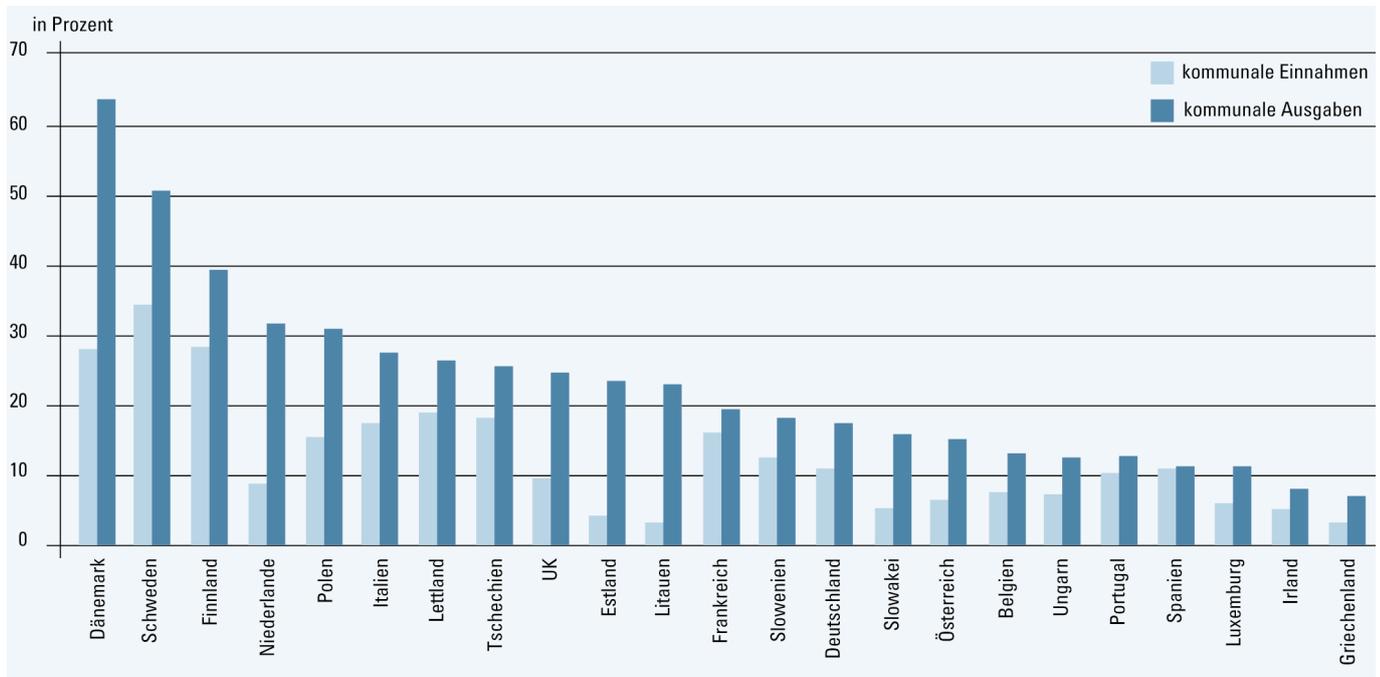
a: 2015; b: 2016; c: 2017; d: Nationales Gesundheitssystem; e: Öffentlich-rechtliche Körperschaft; f: Servizio sanitario Nazionale; g: Soziale Sicherheit/Sozialversicherung/Sozialversicherungssystem; *: einschließlich Regionen.

(Percy-Smith und Leach 2001, S. 55f.), was auch als *municipal socialism* bezeichnet worden ist und den Primat des öffentlichen Sektors beim Ausbau des Sozialstaates verdeutlichte. Jedoch kam es auch in diesem Sektor mit Beginn der neo-liberalen Privatisierungspolitik unter Thatcher und später im Zuge von *austerity localism* zunehmend zur Aushöhlung der Kommunen durch verpflichtende Ausschreibung (*Compulsory Competitive Tendering – CCT*), Outsourcing und Übertragung von Aufgaben an private Anbieter. Im Ergebnis ist das (ehemals starke, leistungs- und handlungsfähige) britische Modell kommunaler Daseinsvorsorge und Selbstverwaltungshoheit grundlegend umgekrempelt worden.

Im Gegensatz dazu haben die Kommunen in den kontinentaleuropäisch-napoleonischen Staaten als Leistungsanbieter und Träger von kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben im Zuge von Dezentralisierung und Aufgabenübertragung an funktionalem Gewicht gewonnen. Allerdings haben diese Reformen in den napoleonischen Ländern (z. B. Frankreich, Italien) personell sehr unterschiedliche Spuren hinterlassen, was auf Varianzen im Hinblick auf den unterschiedlichen Grad der funktionalen Aufwertung kommunaler Selbstverwaltung in diesen Ländern insgesamt hinweist. So hat sich der Anteil der Beschäftigten in der Zentralregierung in Frankreich infolge der als *Acte I* (1982) und *Acte II* (2003) bekannten Dezentralisierungswellen von 55 Prozent (1985) auf 44 Prozent (2014) deutlich reduziert. Dagegen sind in Italien nach wie vor 61 Prozent (2015) der öffentlichen Beschäftigten auf zentralstaatlicher Ebene angesiedelt (1995 lag der Wert ebenfalls bei 61 Prozent), so dass die Dezentralisierungsreformen der 1990er Jahre personal-strukturell offensichtlich nur bedingt gegriffen haben. Generell ist der Personalanteil des Zentralstaats an der gesamten

öffentlichen Beschäftigung in den kontinentaleuropäisch-napoleonischen Ländern nach wie vor relativ hoch (insbesondere im Vergleich zu den nordischen und den föderalen Ländern), was – unbeschadet der Dezentralisierung – auf die fortwährende funktionale Bedeutung zentralstaatlicher Behörden bei der (lokalen) öffentlichen Leistungserbringung und Aufgabenwahrnehmung hindeutet, zumal ein Großteil dieser Behörden dezentriert im Territorium und somit teilweise in institutioneller Duplizierung von lokalen Selbstverwaltungskörperschaften agiert (so arbeiten in Frankreich 95 Prozent der Staatsbediensteten außerhalb von Paris in territorialisierten Staatsbehörden, sog. *services déconcentrés de l'Etat*; vgl. Kuhlmann und Wollmann 2019). Dieses Phänomen ist mit Blick auf den französischen Fall auch als *dualisme* bezeichnet worden und kontrastiert besonders auffällig mit den kontinentaleuropäisch-föderalen Staaten, deren zentralstaatlicher Anteil (Bundesebene) an der gesamten öffentlichen Beschäftigung äußerst gering ist. Dies hängt dort allerdings nicht nur mit der wichtigen Rolle kommunaler Selbstverwaltung als Ort der Erbringung von öffentlichen Daseinsvorsorgeleistungen zusammen, sondern auch mit der funktional starken Stellung der intermediären Ebene (Bundesländer), die in Deutschland den größten Anteil am öffentlichen Gesamtpersonal hat (insbesondere wegen ihrer Zuständigkeit für die Bereiche Bildung und Polizei). So verfügt der Bund in Deutschland nur über 12 Prozent (2016) aller öffentlich Beschäftigten, während sich der Anteil der Länder auf 42 Prozent und jener der Kommunen auf 38 Prozent beläuft.

Auch wenn der kommunale Sektor in den nordischen Staaten ebenfalls in der Grundtendenz schrumpfte, so bewegt sich die dortige Personalreduzierung doch auf einem ganz anderen Niveau und erfolgte in deutlich ge-



ringerem Umfang. Schweden zum Beispiel beschäftigte 2014 noch immer 81 Prozent der öffentlich Beschäftigten auf der kommunalen Ebene (im Vergleich zu 85 Prozent im Jahr 1994). Auch der Anteil der Kommunalausgaben an den gesamtstaatlichen Ausgaben ist in Schweden im Vergleich zu den anderen Ländern des hier untersuchten Samples deutlich höher und im Zeitverlauf noch ansteigend (siehe Abbildung 4⁵). Diese Daten belegen die wichtige funktionale Bedeutung der Kommunen in Schweden (und ähnlich auch in anderen nordischen Staaten), welchen eine Spitzenposition in Europa zukommt und welche als Schlüsselakteure bei der Erbringung von Gemeinwohl-gütern, insbesondere sozialen Leistungen, innerhalb des ausgebauten skandinavischen Wohlfahrtsstaatsmodells fungieren.

Auch viele Länder Mittel- und Osteuropas durchliefen im Zuge des Transformationsprozesses und der Demokratisierung nach dem Systemwechsel teilweise einschneidende Reformen einer Dezentralisierung ihrer ehemals zentralistisch organisierten Staats- und Verwaltungssysteme, die mit der (Wieder-)Einführung und funktionalen wie auch politisch-demokratischen Aufwertung der kommunalen Selbstverwaltung, oftmals in Wiederanknüpfung an vorkommunistische Verwaltungstraditionen, einhergingen. Dies wird u. a. daraus ersichtlich, dass in Ungarn zu Beginn der 1990er Jahre ca. 65 Prozent der öffentlichen Bediensteten in Kommunen beschäftigt waren. Allerdings lassen sich in jüngerer Zeit – teils in Folge politischer Kurs- und Machtwechsel auf zentralstaatlicher Ebene – in einigen Ländern erhebliche Re-Zentralisierungstendenzen beobachten. So fiel in Ungarn der Kommunalbeschäftigtenanteil auf nunmehr 36 Prozent (2014), was einer Reduzierung der absoluten Kommunalpersonalzahlen um 45 Prozent in nur neun Jahren

entspricht und worin sich der dramatische Bedeutungsverlust der Kommunen zeigt, der mit einer weitreichenden Beschneidung kommunaler Gestaltungsfreiheit einherging. Ähnlich einschneidende Veränderungen gab es in Ungarn bei den Kommunalausgaben, deren Anteil an den gesamten öffentlichen Ausgaben von 25 Prozent (in 2010) auf knapp 13 Prozent (in 2016) geschrumpft ist, womit Ungarn im Hinblick auf diesen Indikator nun (zusammen mit Portugal, Spanien, Luxemburg, Irland und Griechenland) zu den Schlusslichtern in Europa zählt (siehe Abbildung 3 und Anhang 2). Aber auch in anderen post-sozialistischen Staaten hat sich der Anteil kommunaler Ausgaben an den staatlichen Gesamtausgaben, wenn auch in deutlich geringerem Umfang, tendenziell reduziert (z. B. in Estland, Lettland, Slowakei, Slowenien, Litauen, Tschechien; siehe Anhang 1), wobei generell in der Osteuropäischen Ländergruppe ein Nord-Süd-Gefälle hinsichtlich der Kommunalausgabenanteile sichtbar wird (siehe Abbildung 3). Von dem rückläufigen Trend bei den funktionalen Kommunalindikatoren in Osteuropa weicht lediglich Polen ab, wo sowohl die Personal- als auch die Ausgabenanteile der Kommunen geringfügig angestiegen sind, so dass Polen heute – gemessen an den Kommunalausgabenanteilen – zusammen mit den nordischen Ländern und den Niederlanden zur Spitzengruppe in Europa gehört (siehe Abbildung 3).

In einem nächsten Schritt soll der Stellenwert ausgewählter Tätigkeitsfelder im kommunalen Aufgabenportfolio vergleichend ermittelt werden, um Aufschluss darüber zu erhalten, wie die Selbstverwaltungshoheit über Gemeingüter in den unterschiedlichen Ländern und Verwaltungstraditionen funktional ausgestaltet ist. Dabei ist zunächst daran zu erinnern, dass die lokalen Aufgabenprofile und ‚Produktionsmodelle‘ jeweils auch das

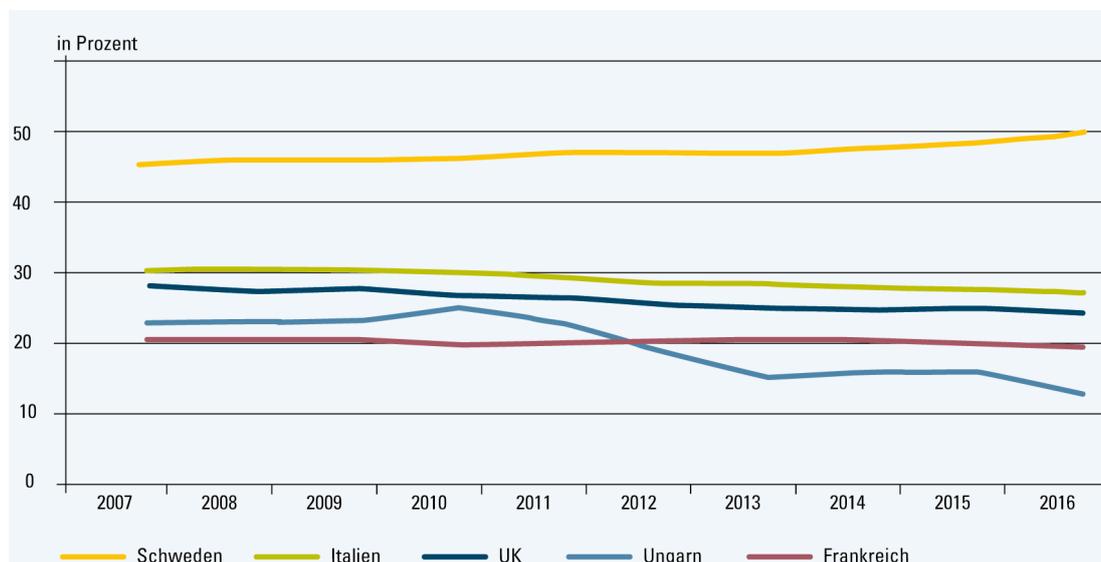
Abbildung 3: Anteil der kommunalen Einnahmen (links) und Ausgaben (rechts) an den gesamtstaatlichen Einnahmen/Ausgaben in Prozent, 2016

Quelle: OECD 2017

⁵ Ein umfassender Überblick über die Entwicklung der kommunalen Anteile an den gesamtstaatlichen Einnahmen und Ausgaben im Zeitverlauf für ausgewählte EU-Mitgliedstaaten findet sich in Anhang 1.

Abbildung 4:
Anteil der kommunalen Ausgaben an den gesamtstaatlichen Ausgaben in Prozent, über Zeit

Quelle: OECD 2017



nationale Verständnis von (kommunalem) Gemeinwohl und Daseinsvorsorge widerspiegeln. Folgende Sektoren werden aufgrund ihrer Bedeutsamkeit für die Ausübung kommunaler Selbstverwaltungshoheit, aber auch wegen ihrer hohen institutionellen Varianz im europäischen Ländervergleich, näher betrachtet:

- a) Daseinsvorsorge im engeren Sinne (*public utilities/services of general economic interest*)
- b) Sozial- und Gesundheitsdienste
- c) Schulen
- d) Raumplanung

a) Die Bereitstellung von Diensten im Bereich des Gemeinwohls beinhaltet im weitesten Sinne die kommunale Daseinsvorsorge (Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallbeseitigung, Gas- und Stromversorgung und Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)). Traditionell fällt dieser Sektor in den Aufgabenbereich der Kommunen – gerechtfertigt mit dem Gemeinwohlinteresse der örtlichen Gemeinschaft an der Bereitstellung dieser Güter (vgl. Europäische Kommission 2017b). Die Kommunen sind dabei politisch wie rechtlich berechtigt (insbesondere in Gestalt eines durch kommunale Satzung festgelegten Anschluss- und Benutzungszwanges, z. B. an das kommunale Wasser- und Abwassersystem), ein lokales Monopol oder einen geschützten Markt zu schaffen, insbesondere wenn im Bereich lokaler Infrastruktur nur ein einziges System besteht und Wettbewerb nur schwer möglich ist. Gleichzeitig wird die Monopolbildung durch den Grundsatz der Örtlichkeit auf den Einflussbereich der jeweiligen Kommune begrenzt (Wollmann 2000).

Varianzen zwischen den europäischen Kommunalmodellen zeigen sich im Hinblick darauf, in welchem Maße die kommunale Ebene als Leistungserbringer und Vollzugsinstanz solcher Gemeinwohldienste auftritt. Dabei unterscheiden sich Systeme, in welchen die Trägerschaft von Gemeinwohlleistungen direkt durch die kommunale Verwaltung ausgeführt wird, von solchen, in welchen diese lediglich delegiert werden. Somit lassen sich die kommunalen Produktionssysteme zur Erbringung von Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge (*public utilities*) danach klassifizieren, inwieweit sie eher dem Typus von *local governance* oder eher dem (klassischen) Typus von *local government* nahe stehen (Wollmann 2008, S. 253f.; Kuhlmann 2009). Kommunale Produktionssysteme, die überwiegend auf Eigenregie mit funktional starken (Leistungs-)Kommunen als maßgeblichen Entscheidungszentren und einem institutionell integrierten lokalen Handlungssystem beruhen, lassen sich eher dem Typus von *local government* zuordnen. Dagegen sind lokale Produktionsmodelle, welche stark durch Fremdvergabe, Delegation und eine mehrfach segmentierte Produktionskette geprägt sind, multiple Akteursstrukturen, Vertragsbeziehungen und Verhandlungsarrangements aufweisen und überwiegend funktional schwache (Gewährleistungs-)Kommunen haben, eher dem Typus von *local governance* zuzurechnen.

Greift man an dieser Stelle exemplarisch Deutschland und Frankreich heraus, so weisen diese einerseits historisch eine Gemeinsamkeit darin auf, dass für weite Teile kommunaler Tätigkeit die Doktrin des Gemeinwohls und öffentlichen Interesses (*intérêt général/public*) be-

stimmend und verwaltungsrechtlich kodifiziert ist. Dies gilt par excellence für die lokale Daseinsvorsorge, die hier wie dort als eine gemeinwohlorientierte Aufgabe im öffentlichen Interesse angesehen und im Verwaltungsrecht entsprechend abgesichert ist. Andererseits gibt es innerhalb dieser gemeinsamen Grundlage erhebliche Unterschiede im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung des jeweiligen kommunalen Produktionsmodells. In Deutschland wird die Handlungs- und Leistungsfähigkeit der Kommunen u. a. im Versorgungsverbund der Sparten Energie, Wasser, Abfall und Verkehr in Form der Stadtwerke sichtbar, die sich traditionell im ausschließlichen Besitz der Kommunen befanden, wenngleich dieses Regie-Modell (*local government*) im Zuge von lokalen Privatisierungs- und EU-Liberalisierungsmaßnahmen unter Veränderungsdruck geriet. Im Gegensatz dazu wird in weiten Teilen Frankreichs traditionell auf das Kontraktmodell im Rahmen von *partenariat public-privé* oder auch funktionaler Privatisierung zurückgegriffen, da die Kommunen für eigene wirtschaftende Tätigkeit in der Regel zu leistungsschwach und klein waren/sind. Unbeschadet der Dezentralisierung erweist sich für viele (insbesondere ländliche, kleine, leistungsschwache) französische Kommunen die Delegation (*gestion déléguée*) im Vergleich zur Regie-Variante (*gestion directe*) als die wirtschaftlich deutlich sinnvollere Produktionsform, so dass man typologisch von *local governance* sprechen kann.

In Ungarn lag das Aufgabenfeld der lokalen Daseinsvorsorge – ähnlich wie in anderen post-sozialistischen Staaten – bis zum Systemwechsel noch zu 100 Prozent bei staatlichen Institutionen unterschiedlicher Ebenen: Elektrizität wurde zentralstaatlich organisiert, Wasser- und Abwasserversorgung in der Regel auf regionaler Ebene gebündelt, während die lokalen Räte als lokale Vollzugsorgane des Staates für Entsorgung, Straßenreinigung und Wärmeversorgung zuständig waren (Horváth 2016, S. 186). Mit dem Kommunalverwaltungsgesetz des Jahres 1990 – einem der ersten Gesetze, die das frei gewählte Parlament verabschiedete – wurden den Kommunen umfängliche Zuständigkeiten zugesprochen: neben der Trinkwasserversorgung und der Straßeninstandhaltung unter anderem auch die Entsorgungswirtschaft, der öffentliche Nahverkehr, die Abwasserentsorgung und Wärmeversorgung, womit zugleich das vormals zentralstaatliche Eigentum an den betreffenden Infrastruktureinrichtungen in die Hände der Kommunen übergang (Horváth 2016, S. 187). Privatisierungen fanden eher auf der regionalen und weniger auf der kommunalen Ebene statt (ebd.), was jedoch nicht einheitlich passierte und

somit zu einem fragmentierten System führte. Die jüngere Re-Zentralisierungstendenz zeigt sich im Bereich der Wasser- und Energieversorgung besonders deutlich. So wurden die rund 400 kommunalen Dienstleister und fünf regional tätigen staatlichen Unternehmen, die 1991/1992 existierten, inzwischen durch fünf nationale und 28 regionale Unternehmen ersetzt. Bei den Entsorgungsdienstleistern hingegen wurden lediglich zum Teil abhängige Regulierungsbehörden geschaffen, die die (private) Bereitstellung kontrollieren (Horváth 2016, S. 188). Seit 2010 ist in Ungarn insgesamt ein Trend zur Rückkehr des Öffentlichen im Daseinsvorsorgebereich erkennbar, indem privatisierte Unternehmen wieder in staatliche oder kommunale Eigentümerschaft gebracht und Anteile zurückgekauft werden (Horváth 2016, S. 190). Im Rahmen dieser Entwicklung wurden auch in Ungarn – ähnlich wie in Deutschland – *multi-utility companies* geschaffen, in denen verschiedene kommunale Infrastrukturdienste kombiniert und unter einem Dach angeboten werden (Horváth 2016, S. 191).

Im Rahmen der auch in Polen geltenden allgemeinen Zuständigkeitsregel sind die Kommunen dort ebenfalls – wie etwa auch in Deutschland, Schweden und Frankreich – für die Erbringung lokaler Leistungen der Daseinsvorsorge zuständig (ÖPNV, Strom- und Gasversorgung, Wärme, Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung). Während in den Bereichen der Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und beim ÖPNV überwiegend auf kommunale Eigenerstellung zurückgegriffen und nur wenig privatisiert wurde, wobei die lokale Infrastruktur – selbst im Falle von Privatisierungen – weiterhin in kommunalem Eigentum verblieb (Mikula und Walaszek 2016, S. 175), gab es vor allem bei der Abfallentsorgung seit den 1990er Jahren einen Privatisierungstrend, in dessen Ergebnis die Kommunen sich nur noch auf eine Gewährleistungsfunktion zurückzogen (Mikula und Walaszek 2016, S. 169). Allerdings wird dieser Trend in jüngerer Zeit – insbesondere nach negativen Privatisierungserfahrungen – in Teilbereichen wieder umgekehrt und Abfallentsorgungsunternehmen sind durch Beschluss der Zentralregierung im Jahr 2013 rekommunalisiert worden (ebd.), womit die Funktion der Kommunen bei der Erbringung lokaler Gemeinwohldienste erneut bekräftigt worden ist.

Im Vereinigten Königreich dagegen haben die Kommunen inzwischen ihre Funktion als Anbieter lokaler Daseinsvorsorge (*public utilities*) weitgehend verloren. So wurden bereits in den 1980er Jahren Wasserversorgung und Abfallentsorgung privatisiert und auch die Energie-

versorgung und der ÖPNV sind dem direkten Einfluss der Kommunen als Leistungsanbieter weitgehend entzogen (McEldowney 2016, S. 46). In Schweden gilt zwar auch die Regel, dass (staatliche) Monopole im Bereich der Daseinsvorsorge vermieden werden sollen (Montin 2016, S. 89). Dort hatte dies jedoch nicht die Privatisierung lokaler Daseinsvorsorge zu Folge, sondern dass vor allem kommunale Unternehmen, unter anderem in den Feldern der Wasserver- und Abwasserentsorgung, Energieversorgung und im ÖPNV, aktiv sind (dies gilt für 60 Prozent der Kommunen; vgl. Montin 2016, S. 90) und teils mit privaten Anbietern im Wettbewerb stehen (ebd.). Die kommunalen Unternehmen dürfen Profit machen, aber nur in begrenztem Maße, um ein nachhaltiges Wirtschaften sicherzustellen (Absorptionsprinzip: *självkostnadsprincipen*) und sie sind grundsätzlich an das Lokalitätsprinzip (*lokaliseringsprincipen*) gebunden – dürfen also nur in ihrem territorial begrenzten Bereich agieren (Montin 2016, S. 90).

b) Im Bereich der wohlfahrtsstaatlichen Aufgaben und sozialen Dienste zeigt sich, dass diese in den nordischen Ländern und im Vereinigten Königreich traditionell von kommunalen Behörden bereitgestellt wurden und teils auch noch werden (Henriksen et al. 2016, S. 222ff.). So sind – was die Ausgaben auf subnationaler Ebene angeht – Schweden (57 Prozent) und das Vereinigte Königreich mit 34 Prozent Spitzenreiter, wenn die Bereiche Gesundheit und soziale Dienste addiert werden (vgl. Abbildung 6). Dass Italien mit 52 Prozent höhere Werte erreicht, hängt damit zusammen, dass die Gesundheitsversorgung durch den *Servizio Sanitario Nazionale* und damit auf regionaler Ebene zur Verfügung gestellt wird (dazu unten mehr). Frankreich und Ungarn kommen jeweils auf 19 Prozent in dieser Kategorie. Vor diesem Hintergrund ist mit Blick auf den schwedischen Fall auch vom lokalen (Wohlfahrts-)Staat (den *lokala staten*; vgl. Pierre 1994) gesprochen worden, da der (bekanntermaßen starke) schwedische Wohlfahrtsstaat in erster Linie ein kommunaler ist, der aber in vielfältige zentralstaatliche Regulierungen eingebettet ist, worin Kritiker auch eine Re-Zentralisierung erkennen.

Dagegen war die Erbringung sozialer Dienste in den kontinentaleuropäisch-napoleonischen Ländern aufgrund der geringen Leistungskraft und Lebensfähigkeit der Kommunen traditionell dezentrierten Staatsbehörden vorbehalten. Inzwischen haben kommunale Behör-

den je nach neu gewonnener Leistungskraft und vielfach auch in Form von *co-gestion* (Mischverwaltung) mit der Staatsverwaltung eine Reihe von wohlfahrtsstaatlichen Aufgaben übernommen, z. B. bei der lokalen Arbeitsmarktintegration (vgl. Reiter und Kuhlmann 2016) und Sozialhilfe sowie in der Kinder- und Jugendhilfe. Teilweise (insbesondere in Italien, aber etwa auch in Deutschland) liegt die Durchführung dieser Aufgaben in den Händen kirchlicher Organisationen, was – in Deutschland – auch mit dem Subsidiaritätsprinzip im Zusammenhang steht, wonach soziale Dienste traditionell von Vereinen und kirchennahen Organisationen und nur, soweit diese fehlen – wie vielerorts noch immer in Ostdeutschland – vom kommunalen öffentlichen Sektor bereitgestellt werden.

Auch bei der Erbringung von Gesundheitsleistungen zeigt sich eine erhebliche institutionelle Varianz im Ländervergleich und den Kommunen kommen in den jeweiligen Lokalsystemen sehr unterschiedliche Rollen zu (vgl. Klenk und Reiter 2015). So ist das öffentliche Gesundheitssystem des Vereinigten Königreichs (*National Health Service*) im Wesentlichen ein zentralstaatlich organisierter Sektor, der ca. 30 Prozent aller öffentlichen Beschäftigten umfasst und in dem die *local governments* keine Rolle spielen. Die britischen Kommunen haben im wohlfahrtsstaatlichen Bereich insbesondere Kompetenzen in der Altenpflege und bei der Unterstützung für Menschen mit Behinderung, die durch den *Health and Social Care Act* von 2012 festgeschrieben wurden (McEldowney 2016, S. 49f.). Im italienischen Gesundheitswesen, das vor allem dem *Servizio Sanitario Nazionale* mit 20 Prozent der öffentlichen Gesamterwerbstätigkeit obliegt, sind nicht die Kommunen, sondern die Regionen der ausführende Akteur – unter Koordination der nationalen Regierung. In Frankreich, wo 23 Prozent aller öffentlich Beschäftigten im Gesundheitssystem arbeiten, erhielten die Kommunen im Zuge der Dezentralisierung vor allem Funktionen in den Bereichen der ergänzenden Sozial- und Gesundheitsversorgung (Gemeinden und Gemeindeverbände) sowie des Gesundheitsschutzes für Familien und Kinder (*départements*; Hoffmann-Martinot 2006, S. 337). Im Gegensatz dazu liegt die Organisation des Gesundheitssystems in Schweden traditionell im Zuständigkeitsbereich der Landkreise (*landsting kommuner*) in Form echter kommunaler Selbstverwaltung. Allerdings wurden auch in Schweden seit den 1990er Jahren immer mehr wohlfahrtsstaatliche Dienstleistungen ausgelagert und – obwohl Non-Profit-Organisationen privaten Firmen vorgezogen werden

Betrieben nach Jahr	Gesamt [Zahl (%)]	Kommunalverwaltung	Kirche/kirchlich	Gemeinnützig	Kommerziell/Gewinnorientiert	Zentralverwaltung
2006	87.479 (100%)	59.091 (68%)	9.078 (10%)	17.996	97 + 50	1.167 (1%)
2008	89.771 (100%)	58.802 (66%)	12.167 (14%)	17.573	107	1.122 (1%)
2011	93.079 (100%)	56.566 (61%)	16.916 (18%)	18.223	307	1.067 (1%)
2012	93.436 (100%)	30.720 (33%)	17.358 (19%)	18.278	217	26.863 (29%)

Abbildung 5: Entwicklung der Bereitstellung von Plätzen in Pflegeheimen in Ungarn, 2006-2012

Quelle: Horváth 2016, S. 196 (mit weiteren Nachweisen)

müssen – sind letztere inzwischen als Leistungsanbieter stärker vertreten. So wurden im Jahre 2010 ca. 13 Prozent der sozialen Dienste für Ältere und Menschen mit Behinderung von gewinnorientierten privaten Anbietern bereitgestellt, während die Konkurrenz aus dem Non-Profit-Bereich nur 1,5 Prozent abdeckte (Montin 2016, S. 93). In den letzten Jahren entwickelte sich jedoch gerade in diesem Bereich ein Trend zur Rekommunalisierung und die Angebote der Kommunen steigen wieder, während Zulassungen für private Anbieter teilweise nicht mehr erteilt werden (Montin 2016, S. 97).

In Ungarn sind lokale Behörden für ihre jeweiligen medizinischen Einrichtungen verantwortlich. Darüber hinaus konnten kreisfreie Städte bis 2013 die Geschäftsführer ihrer Krankenhäuser bestimmen. Seit 2013 ist diese Kompetenz jedoch zugunsten der Zentralregierung zentralisiert worden. Das Recht zur Benennung der Geschäftsführer von Krankenhäusern haben auch die Kommunen in Polen, die auch für Fragen der Organisation und Instandhaltung von Krankenhäusern verantwortlich sind – wobei im polnischen Gesundheitssektor eine starke Privatisierungstendenz seit Beginn der 2000er zu erkennen ist, die auch vor den Krankenhäusern nicht Halt macht (Mikula und Walaszek 2016, S. 180). Im Bereich der wohlfahrtsstaatlichen Dienste ist in Polen hingegen vor allem die starke Rolle von Non-Profit-Organisationen, allen voran der katholischen Kirche, zu nennen, die oftmals Aufgaben der Kommunen übernehmen (Mikula und Walaszek 2016, S. 181). In Ungarn, wo die wohlfahrtsstaatlichen Aufgaben bis 1986 dezentral durchgeführt worden waren (Horváth 2016, S. 186), kam es mit dem bereits erwähnten Kommunalverwaltungsgesetz zu einer Wiederknüpfung an diese Tradition, indem den Kommunen die Gesundheitsversorgung und die Altenpflege sowie den größeren Städten der Betrieb von Krankenhäusern übertragen wurde (Horváth 2016, S. 187). Zudem wurde die Rolle von Nichtregierungsorganisationen deutlich verstärkt und auch Kirchen und private Wohltätigkeits-

organisationen übernahmen Aufgaben im Bereich der Sozialhilfe. Diese Entwicklung ließ die Anzahl von Wohltätigkeitsorganisationen in Ungarn stark ansteigen – bis 1994 auf über 430 Organisationen pro 1 Mio. Einwohner. Im Zuge der Finanzkrise in Ungarn Mitte der 2000er mussten einige öffentliche Krankenhäuser schließen und es setzte – vor allem aufgrund einer Unterfinanzierung der sozialen Dienste auf kommunaler Ebene – in den 2010er Jahren ein Trend zur Übernahme dieser Aufgaben durch die Zentralregierung ein, worin sich insgesamt eine Re-Zentralisierung sozialer Dienste in Ungarn zeigt (vgl. das Beispiel der Pflegeheime in Abbildung 5).

C) Im Bereich der Schulen – einem sehr personalintensiven Sektor – lassen sich zwei Gruppen unterscheiden. Während Lehrer in den Ländern des Kontinentaleuropäisch-Napoleonischen und des Kontinentaleuropäisch-Föderalen Verwaltungsprofils Beschäftigte der zentralstaatlichen Ebene (Frankreich, Italien) bzw. der landesstaatlichen Ebene (Deutschland) sind, ist das Lehrpersonal in den Ländern des Nordischen Profils (Schweden) und im Vereinigten Königreich Teil der Kommunalverwaltung. In Teilen Osteuropas wurde die Schulverwaltung rezentralisiert – so auch in Ungarn, wo der Zentralstaat die Zuständigkeit für die Schulen innehat (OECD 2015a, S. 4). In Polen liegt die Schulverwaltung hingegen in geteilter Verantwortung von Zentralstaat und Kommunen. Während kommunale Behörden die Primarschulen und die unteren Sekundarstufen betreiben, fallen weiterführende Schulen in die Zuständigkeit der Distrikte (*powiat*) und die pädagogische Supervision wird schließlich von den Regionen übernommen, die nationale Bildungspolitik implementieren (OECD 2015b, S. 4). Damit variiert die Rolle der Kommunen im Schulbereich erheblich und kontrastiert insbesondere das Nordische und Angelsächsische (teils Osteuropäische) kommunale Organisations- und Zuständigkeitsmodell mit dem etatistischen Modell der Kontinentaleuropäischen Ländergruppe. Dies zeigt sich

1. Die Rolle der Kommunen im europäischen Vergleich: Autonomie, Selbstverwaltung, lokale Demokratie

Abbildung 6:
Anteil der Ausgaben nach
Aufgabengebieten und nach
Sektoren in Prozent der Ge-
samtausgaben (2013)

Quelle:
Kuhlmann und Wollmann
2019, S. 134 (mit weiteren
Nachweisen)

	Deutschland			Frankreich		Italien		Polen	
	Föderal- staat	Länder	Lokal	Zentral- staat	Lokal	Zentral- staat	Lokal	Zentral- staat	Lokal
Allgem. öffentl. Verwaltung	26,83	26,1	17,21	25,44	18,67	27	15,79	15,68	9,8
Verteidigung	8,72	0	0	7,71	0	4,51	0,01	6,8	0,01
Öffentl. Ordnung und Sicherheit	1,4	8,54	3,26	5,66	3,04	5,62	1,64	8,09	1,78
Wirtschaftliche Angelegenheiten	9,33	10,36	13,5	17,94	19,17	13,07	11,44	12,21	13,06
Umweltschutz	1,72	1,05	4	0,59	7,48	0,43	6,06	0,46	2,2
Wohnen	0,56	1,1	3,22	1	7,54	0,52	3,58	0,46	3,63
Gesundheit	1,62	2,31	1,89	1,52	0,73	12,65	48,21	4,63	1,51
Freizeit, Sport, Kultur, Religion	0,79	3,87	5,74	1,58	9,26	1,91	2,24	1,41	6,63
Bildung	2,89	23,9	15,62	16,59	14,67	11,93	6	14,45	26,35
Soziale Absicherung	46,14	22,77	35,56	21,96	19,45	22,36	5,05	35,81	21,44

	Schweden		Ungarn		Verein. Königreich		OECD – 29	
	Länder	Lokal	Zentral- staat	Lokal	Zentral- staat	Lokal	Zentral- staat	Lokal
Allgem. öffentl. Verwaltung	30,75	10,91	20,03	25,81	13,07	7,55	27,84	14,51
Verteidigung	4,11	0,03	2,88	0,01	5,19	0,03	5,77	0,05
Öffentl. Ordnung und Sicherheit	3,83	0,82	6,83	0,66	4,18	8,58	4,57	2,82
Wirtschaftliche Angelegenheiten	9,5	6,38	19,04	18,83	6,7	8,97	11,39	13,01
Umweltschutz	0,54	0,63	0,82	3,96	0,92	4,02	0,87	5,78
Wohnen	0,54	2,72	1,93	7,29	3,63	6,3	0,69	4,81
Gesundheit	4,1	26,64	12,12	4,11	19,82	2,02	9,87	10,37
Freizeit, Sport, Kultur, Religion	1,16	3,36	8,84	11,56	1,18	2,16	1,9	7,04
Bildung	6,21	21,52	13,96	16,25	10,57	24,98	10,61	22,17
Soziale Absicherung	39,26	26,99	12,56	11,52	34,73	35,4	26,49	19,43

auch in den Bildungsausgaben der Kommunen, deren Anteil an den gesamten kommunalen Ausgaben in Italien bei knapp sieben Prozent und in Frankreich bei rund 14 Prozent liegt, während Ungarn auf knapp 17 Prozent, Schweden auf 20 Prozent und das Vereinigte Königreich auf 29 Prozent kommen (vgl. Abbildung 6).

Die Schulverwaltung für Vorschulen sowie für Primarschulen lag in Ungarn vor 1989 in der Hand der lokalen Räte und blieb auch nach dem Systemwechsel auf der kommunalen Ebene verortet. Erst in den 2010er Jahren wurden die Kompetenzen im Bildungsbereich deutlich zentralisiert und die Kommunen praktisch entmachtet (Horváth 2016, S. 193). Das polnische Schulsystem hingegen ist eines der am stärksten dezentralisierten in

Europa, da die Schulen überwiegend von den Kommunen getragen werden, auch wenn immer mehr an Non-Profit-Organisationen wie Elternverbände, private Stiftungen oder kirchliche Träger ausgelagert wird (Mikuła und Walaszek 2016, S. 177f.).

d) Bezüglich der Zuständigkeiten im Bereich der Raumplanung sind im europäischen Vergleich weitgehende Regionalisierungs- und Dezentralisierungstendenzen festzustellen (siehe Abbildung 7). Auffällig sind allerdings teils gegenläufige Entwicklungen: So wurden Kompetenzen beispielsweise in Ungarn und im Vereinigten Königreich auf die lokale Ebene umgeschichtet, während im Rest Osteuropas eine Tendenz zur Zentralisierung besteht.

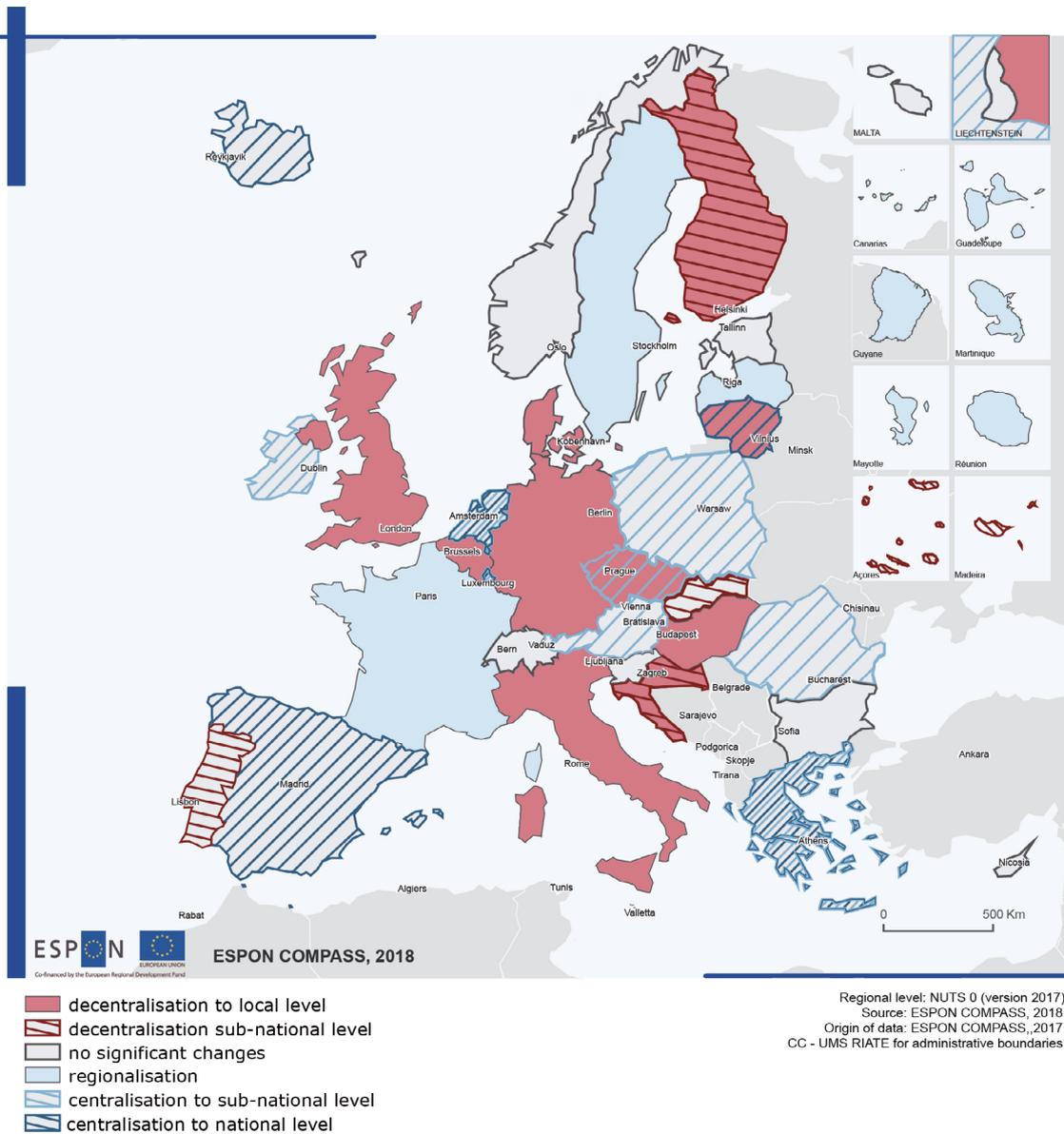


Abbildung 7: Kompetenzverschiebungen im Bereich der Raumplanung in der Europäischen Union

Quelle: ESPON (2018) COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe. Final report. Verfügbar unter: <https://www.espon.eu/planning-systems>.

Die Interpretation von ESPON-Material gibt nicht unbedingt die Meinung des ESPON-Begleitausschusses 2020 wieder.

Eine Verschiebung raumplanerischer Kompetenzen auf die lokale Ebene gibt es ansonsten nur in Deutschland, Italien und Belgien (siehe Abbildung 7). Dabei ist allerdings zu beachten, dass im europäischen Vergleich unterschiedliche Auffassungen darüber vorherrschen, was unter Raumordnung und -planung im Einzelnen zu verstehen ist. Darüber hinaus stellt hier die äußerst komplexe Kompetenzverteilung zwischen den Verwaltungsebenen eine Schwierigkeit dar: so sind in manchen Staaten zwei Verwaltungsebenen (z. B. Dänemark, Lettland, Litauen, Malta, Schottland und Wales), in der Mehrzahl drei (z. B. Frankreich, Schweden, England, Polen, Ungarn) bzw. vier Ebenen (Deutschland, Italien und Irland) und in Portugal sogar fünf Ebenen involviert.

In Frankreich wurde den Kommunen im Zuge der *Acte I*-Reformen von 1982 die städtebauliche Planungszuständigkeit übertragen. Von Bedeutung sind dabei insbesondere übergemeindliche Entwicklungs- und Flächennutzungspläne. Aufgrund des interkommunalen Charakters dieser Pläne und der Freiwilligkeit der Kooperation kam es jedoch zu erheblichen Umsetzungsproblemen. Erst mit dem *Loi Chevènement* von 1999, nach dem *communités d'agglomération* und *communautés urbaines* für die Verabschiedung solcher übergemeindlichen Pläne zuständig sind, konnten die geringen Quoten (übergemeindliche Entwicklungs- und Flächennutzungspläne lagen bis 2007 für Gebiete mit insgesamt nur 8,5 Mio. Einwohnern vor) verbessert werden. Zwar werden die Kom-

munen in diesem Zusammenhang nicht von Planungen anderer Verwaltungsebenen (z. B. Regionalplänen) eingeschränkt, müssen dafür aber Kompatibilität mit einer Vielzahl staatlicher Regelungen aufweisen. Zuständig für die kommunale Bauplanung ist – ähnlich wie in Schweden – die Kommunalvertretung, die allerdings im Gegensatz zum schwedischen Fall nicht zwingend eine kommunale Bauplanung erstellen muss. Eigene Planungseinheiten können aufgrund der Fragmentierung der französischen Kommunalstruktur nur in mittleren und größeren Städten vorgehalten werden, so dass Einheiten der staatlichen Verwaltung auf der Ebene der *départements* in allen anderen Fällen aufgrund der Expertise des vorhandenen Personals auf die kommunalen Planungen Einfluss nehmen können (Wollmann 2008, S. 187ff). In Italien wurden seit 2014 die Kompetenzen der Provinzen im Bereich der Raumordnung und -planung zugunsten der 10 Metropolen erheblich zurückgefahren. Dementsprechend verfügt die kommunale Ebene in Italien sowohl über strategische als auch über operative Kompetenzen und Instrumente der Raumplanung (Nadin et al. 2018, Annex: Comparative Tables, S. 23, 31).

In Schweden verfügen die Kommunen über Planungshoheit, welche nur durch wenige, im Umfang geringfügige, staatliche Vorgaben gerahmt wird. Des Weiteren sind die dabei beteiligten Stellen auf der kommunalen Ebene (Selbstverwaltung bzw. Bau- und Planungsausschuss der Kommunalvertretung, Bauverwaltung) fast vollständig von anderen (zentral-)staatlichen Ebenen unabhängig. So ist beispielsweise vorgegeben, dass der Flächennutzungsplan verpflichtend aufzustellen und mindestens einmal pro Legislaturperiode zu prüfen ist. Über Einwände staatlicher Provinzbehörden kann sich die Kommunalvertretung dabei jedoch hinwegsetzen. Dies liegt daran, dass im schwedischen System Zustimmungserfordernisse unbekannt sind. Allenfalls bei Missachtung des öffentlichen Interesses oder bei nicht hinreichender Einbeziehung benachbarter Gemeinden kann die staatliche Ebene in die kommunale Raumplanung eingreifen. Dafür können staatliche Behörden jedoch bei der nachfolgenden Bebauungsplanung in erheblichem Umfang intervenieren (Wollmann 2008, S. 181ff).

Wie oben bereits angedeutet, wurden im Vereinigten Königreich Kompetenzen von den vormals für strategische Planung zuständigen Regionalversammlungen auf die kommunale Ebene verlagert, was zu einer Abschaffung dieser regionalen Planungseinheiten führte. Auf kommunaler Ebene wurden Entwicklungs- und Koordinationsfunktionen von sogenannten *local economic*

partnerships übernommen. Dabei handelt es sich um lose Vereinigungen mehrerer Kommunen. Diese erstellen sowohl die kommunalen Pläne für ihr jeweiliges Einzugsgebiet als auch sogenannte *Neighbourhood Plans*, die 2011 eingeführt wurden und dezentrale Raumplanung unterhalb der territorial stark konsolidierten lokalen Ebene regeln (Nadin et al. 2018, Annex: Comparative Tables, S. 26, 32). Eine ähnliche Tendenz ist für Ungarn festzuhalten, wo die Kompetenzen der Regionen im Bereich Raumplanung 2012 auf die Ebene der Landkreise bzw. der Stadt Budapest übertragen wurden. Seitdem verfügen die ungarischen Kommunen über zahlreiche Kompetenzen im Bereich der Raumplanung, welche zum Beispiel integrierte urbane Entwicklungsstrategien, aber auch lokale Bauregulierungen beinhalten (Nadin et al. 2018, Annex: Comparative Tables, S. 22, 31). Ähnlich wie im Vereinigten Königreich besteht auch in Polen seit 2015 im Bereich der Raumplanung auf freiwilliger Grundlage die Möglichkeit zur Gründung von interkommunalen Stadtverbänden. Die Kompetenzen der polnischen Kommunen sowie dieser interkommunalen Kooperationsverbände umfassen Entwicklungsstrategien auf lokaler Ebene, den lokalen Raumordnungsplan sowie verschiedene interkommunale Raumplanungsinstrumente (Nadin et al. 2018, Annex: Comparative Tables, S. 24, 32).

1.5 Stellung der Kommunen im Mehrebenensystem und Verhältnis Staat-Kommunen

Im Verhältnis zwischen Staat und Kommunen können die Systeme kommunaler Selbstverwaltung in Europa zunächst danach unterschieden werden, ob staatliche Behörden und kommunale Selbstverwaltung ihre Aufgaben jeweils getrennt und weitgehend unabhängig voneinander ausführen oder ob die Ebenen stark interagieren und es zur Durchmischung staatlicher und kommunaler Aufgaben kommt (Bennett 1989). Ersterer Verwaltungstypus wird als Trennmodell (*separational system*) bezeichnet und ist traditionell charakteristisch z. B. für die britische und schwedische Verwaltungstradition (vgl. Bulpitt 1983). Im Vereinigten Königreich ist die Trennung von zentralstaatlicher und lokaler Verwaltungsebene auch als *dual polity* bezeichnet worden (ebd.). Kennzeichnend für die *dual polity*-Tradition ist dabei die Tatsache, dass die Zentralregierung keine den französischen Präfekten bzw. den deutschen Regierungspräsidenten ähnelnden territorialen Einheiten auf der regionalen Ebene installiert hat. Vielmehr haben die Ministerien allenfalls einige Sonderbehörden mit jeweils gebietlich und administrativ uneinheitlichem Zuschnitt eingerichtet. Für die kontinentaleuropäischen

Länder sind dagegen eher Mischsysteme (*fused systems*) kennzeichnend. Hier werden staatliche und kommunale Selbstverwaltungsaufgaben nicht getrennt erledigt, sondern administrativ integriert, wobei ein dualistisches Aufgabenverständnis zugrunde liegt (siehe oben), in welchem (übertragene) Staatsaufgaben von (eigenen oder übertragenen) kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben unterschieden werden (sog. Janusköpfigkeit).

Die vertikalen Beziehungen zwischen kommunaler und staatlicher Ebene sind in der vergleichenden Verwaltungswissenschaft außerdem anhand der beiden idealtypischen Grundmodelle von Gebietsorganisationsmodell (*multi purpose model*) und Aufgabenorganisationsmodell (*single purpose model*) charakterisiert worden (vgl. Wagener 1976; Wagener und Blümel 1997; Wollmann 2004). Das *multi purpose model* ist durch eine horizontale, gebietsbezogene Verwaltungsorganisation bestimmt, in welcher die Kommune als territoriale Einheit alle auf dieser Ebene anfallenden Aufgaben bündelt und in eigener politischer Verantwortlichkeit erfüllt. Das *single purpose model* zielt hingegen auf eine vertikale, funktionsbezogene Verwaltungsorganisation ab, in welcher für abgrenzbare Fachaufgaben jeweils ein spartenhaft ausgerichtetes Behördenapparat von der (zentral-)staatlichen bis auf die lokale Ebene existiert und in der die politische Verantwortlichkeit außerhalb der betreffenden Instanz liegt. In Anlehnung an diese Grundmodelle der Verwaltungsorganisation können Lokalsysteme als entweder einem monofunktionalen oder eher einem multifunktionalen Kommunaltypus nahestehend klassifiziert werden. Traditionell (d. h. unter Vernachlässigung jüngster Reformen) stehen die Kommunalssysteme der kontinentaleuropäisch-napoleonischen Ländergruppe sowie (Süd-)Osteuropas eher dem *single purpose model* nahe. Dagegen entsprechen die Länder der kontinentaleuropäisch-Föderalen sowie der Nordischen Ländergruppe eher dem *multi purpose model*.

Darüber hinaus resultiert eine starke Stellung von Kommunen im Verhältnis zum Staat aus dem Zugang lokaler Akteure zu höheren Ebenen des politisch-administrativen Mehrebenensystems. Dieser *access* (Page und Goldsmith 1987) kann sich aus Ämterkumulierung über mehrere Ebenen hinweg (*cumul des mandats*), klientelistischen Beziehungen oder auch aus der Logik von Politikkarrieren ergeben und ist charakteristisch für die kontinentaleuropäisch-Napoleonischen Kommunalssysteme (Frankreich, Italien, Griechenland, Spanien), aber z. B. auch für Ungarn. *Access* kann allerdings auch zu einer übermäßigen Ebenenverschränkung und -vermi-

schung oder zur ‚Kolonialisierung‘ des Staates durch lokale Akteure führen (besonders für Frankreich typisch). In Frankreich wurde jedoch die personelle Verflechtung von kommunaler und zentralstaatlicher Ebene unter Präsident Hollande 2017 dadurch eingeschränkt, dass die Ämterkumulierung nunmehr begrenzt ist.

Die Handlungsstärke der Kommunen im (vertikalen) Verhältnis zur staatlichen Ebene lässt sich anhand von zwei Dimensionen messen, die sich teils mit dem LAI (siehe oben) überschneiden (für Details siehe Heinelt et al. 2018, S. 42ff.):

- ▶ kommunale Ausgaben (Anteil kommunaler Ausgaben an gesamtstaatlichen Ausgaben)
- ▶ kommunale Autonomie (siehe LAI)

Anhand dieser Kriterien lässt sich die Stellung der Kommunen im Verhältnis zum Staat jeweils den Kategorien schwach, mittel oder stark zuordnen. Dabei sind für ein Kommunalsystem, welches sowohl bei den kommunalen Ausgaben als auch bei der kommunalen Autonomie nur geringe Werte zu verzeichnen hat, eine eher schwache Stellung der Kommunen im Verhältnis zur staatlichen Ebene und eine hohe Abhängigkeit vom Staat bei geringem eigenen Handlungsspielraum charakteristisch. Dagegen spricht eine hohe Ausprägung beider Aspekte für eine starke Stellung der Kommunen im intergouvernementalen Setting. Dazwischen finden sich verschiedene Hybridformen und Kombinationen, die mit spezifischen Eigenheiten der jeweiligen Länderprofile im Zusammenhang stehen.

Die Stellung der Kommunen im vertikalen Verhältnis zur staatlichen Ebene ist in Frankreich – wie auch in Belgien, den Niederlanden und Österreich – als mittel zu bewerten. Zwar blieben das Aufgabenprofil und die Handlungsfreiheiten der französischen Gemeinden bis in die 1980er Jahre hinein stark beschränkt und der strikten a priori Staatsaufsicht (*tutelle*) durch den Präfekten unterworfen. Sie verzichteten zudem überwiegend auf den Aufbau eigener Verwaltungen und überließen die administrative Durchführung dem Präfekten und den Staatsbehörden vor Ort. Jedoch zeichnete sich im Zuge der Dezentralisierungsreformen seit den 1980er Jahren sowohl in funktionaler Hinsicht (Übertragung von Staatsaufgaben) als auch in Fragen der kommunalen Autonomie (z. B. Abschaffung der *tutelle*) eine deutliche Aufwertung der Kommunen im Verhältnis zum Staat ab. Gleichwohl bleibt der Zentralstaat institutionell und personell präsent. Darüber hinaus sind gerade in jüngerer Zeit (z. B. Abschaffung der *taxe d'habitation*) einige vertikale Machtverluste der Kommunen festzustellen. In Italien ist die Stellung der

Kommunen im Verhältnis zur staatlichen Ebene etwas stärker als in Frankreich einzuschätzen. Während die kommunale Autonomie ähnlich wie in Frankreich relativ stark ausgeprägt ist (siehe 1.3), liegen die kommunalen Ausgaben in Italien leicht über denen der französischen Kommunen (ca. 27 Prozent der Gesamtausgaben im Vergleich zu ca. 19 Prozent in Frankreich, siehe Abbildung 3). Die Position der schwedischen Kommunen im Verhältnis zum Staat ist im europäischen Vergleich besonders stark, was sich sowohl bei der kommunalen Autonomie (siehe 1.3) als auch bei den Ausgabenanteilen zeigt. Schwedens Kommunen gelten damit auch im Bereich der intergouvernementalen Beziehungen als besonders stark, was tendenziell für andere Länder des Nordischen Verwaltungsprofils ebenso gilt (z. B. Dänemark und Finnland).

Das vertikale Machtverhältnis der britischen Kommunen zum Staat (*central government*) lässt sich im Bereich der kommunalen Autonomie nicht zuletzt aufgrund der Ultra-vires-Regel (siehe 1.3) als ausgesprochen schwach einstufen, während bzgl. der Ausgaben eine mittlere bzw. z. B. mit Italien vergleichbare Position zu konstatieren ist. Insgesamt ist die Position der britischen Kommunen im Mehrebenensystem daher als relativ schwach zu bezeichnen, was auch mit der – inzwischen allerdings etwas aufgeweichten – strikten Ebenentrennung (*dual polity*-Tradition; siehe oben) zusammenhängt, die den Kommunen wenig Zugangsmöglichkeiten zur zentralstaatlichen Willensbildung eröffnet. Vor diesem Hintergrund und angesichts der Besonderheiten des auf Konflikt und Mehrheitswillen statt Konsens und Verhandlung ausgerichteten Westminstermodells stellt sich das Verhältnis zwischen Zentralstaat und Kommunen im Vereinigten Königreich (England) als in hohem Maße konfliktorientiert und konfrontativ dar und zeigt stark interventionistische Züge der Zentralregierung gegenüber den *local governments*. Dagegen weisen Länder, in denen es eher eine staatlich-lokale Ebenenverschränkung (z. B. durch Mandatskumulierung, Verwaltungsverflechtung oder sonstige Mechanismen von *access*) gibt (z. B. Frankreich, Deutschland) oder generell ein konsensorientierter Politikstil dominiert (z. B. Schweden), eher kooperative und verhandlungsorientierte Interaktionsbeziehungen im Mehrebenensystem auf.

Auch in Ungarn nehmen die Kommunen im Verhältnis zur Staatsverwaltung im Bereich der kommunalen Autonomie eine schwache Position ein. Darüber hinaus ist auch der Anteil kommunaler Ausgaben (13 Prozent, siehe Abbildung 3) sehr gering, so dass die Kommunen in Ungarn insgesamt eine schwache Position gegenüber

der Zentralregierung haben. Die Situation der ungarischen Kommunen kontrastiert scharf mit jener in Polen, wo die Kommunen über eine hohe lokale Autonomie (siehe 1.3) verfügen und einen relativ hohen Kommunalanteil an den öffentlichen Gesamtausgaben haben (fast 31 Prozent, siehe Abbildung 3). Entsprechend sind die Kommunen in Polen in einer deutlich stärkeren Position gegenüber der Zentralregierung als in Ungarn, so dass Polen im Hinblick auf *state-local relations* im europäischen Vergleich zu den eher starken Kommunalsystemen zählt.

1.6 Territoriales Profil

In engem Zusammenhang mit dem funktionalen Profil und der Kapazität zur Wahrnehmung von Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge und des Gemeinwohls steht auch die territoriale Struktur der Gemeindeebene, da diese eine wichtige institutionelle Rahmenbedingung für die Lebensfähigkeit und Leistungskraft der Kommunen darstellt. In Anlehnung an Norton (1994) Baldersheim et al. (1996), Wollmann (2008) sowie Wayenberg und Kuhlmann (2018) kann dabei zwischen dem sog. Südeuropäischen Kommunaltypus und dem sog. Nordeuropäischen Kommunaltypus unterschieden werden. Dabei ist der Südeuropäische Kommunaltypus durch eine kleinteilige Gemeindestruktur, viele Gemeinden mit geringer Einwohnerzahl sowie durch den Verzicht auf gesetzlich ‚erzwungene‘ Gebietsreformen charakterisiert, während die Länder des Nordeuropäischen Kommunaltypus wenige großflächige Einheitsgemeinden aufweisen, die als Folge weitreichender (gesetzlich erwirkter) Gebietsreformen durch hohe Einwohnerzahl gekennzeichnet sind. Frankreich und eine Reihe weiterer Länder des Kontinentaleuropäisch-Napoleonischen Länderclusters (Italien, Spanien) sind Vertreter des Südeuropäischen Typus. Auch einige Länder des Kontinentaleuropäisch-Föderalen Verwaltungsprofils können überwiegend dem Südeuropäischen Territorialmodell zugeordnet werden (Österreich, Schweiz). Weitere Vertreter dieses Typus finden sich auch in Osteuropa (Ungarn, Slowakei, Tschechien) bzw. sogar in Nordeuropa (Island). Entsprechend zielt der Begriff des Südeuropäischen Kommunaltypus eher auf spezifische institutionelle Settings und Entwicklungen und weniger auf ein geographisches Gebiet ab.

Bezüglich des Nordeuropäischen Kommunaltypus ist das Vereinigte Königreich nach wie vor der europäische Spitzenreiter. Allerdings gibt es infolge der Devolution (Jeffery 2009; Copus 2018; Fenwick und Elcock 2018) starke Asymmetrien zwischen den Regionen, da in Nordirland, Schottland und Wales jeweils nur eine Ebene lokaler Gebietskörperschaften (*unitary authorities*) existiert, während

dies für England nur teilweise bzw. vor allem für die urbanen Ballungsräume und mittelgroßen Städte gilt. In ländlichen Gegenden und im Großraum London wird hingegen ein zweistufiges System angewendet. Dieses zweistufige System besteht aus 27 *counties* mit durchschnittlich 817.000 Einwohnern, unterhalb derer 201 *districts* angesiedelt sind, deren durchschnittliche Einwohnerzahl 110.000 beträgt (Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 109). Auch die Länder des Nordischen Verwaltungsprofils (u. a. Schweden, Dänemark) sind überwiegend dem Nordeuropäischen Territorialtypus zuzuordnen. So gibt es in Schweden infolge mehrerer einschneidender Territorialreformen heute von ursprünglich 2.200 nur noch 290 Gemeinden mit nunmehr durchschnittlich 31.300 Einwohnern, die entsprechend zu den größten in Europa gehören (Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 102f.). Des Weiteren haben Territorialreformen in einigen Ländern (z. B. Albanien, Griechenland, Litauen, Portugal) eine Entwicklung in Richtung des nordeuropäischen Pfads in Gang gesetzt.

Ein Paradebeispiel für den Südeuropäischen Kommunaltypus bietet Frankreich mit seinen ca. 36.000 Gemeinden (Kerrouche 2010, S. 162ff.). Nach wie vor haben 90 Prozent der französischen Gemeinden weniger als 2.000 Einwohner und nur 1 Prozent mehr als 20.000 Einwohner. Auch wenn die ca. 8.100 Gemeinden in Italien mit durchschnittlich etwa 7.400 Einwohnern größer sind als die französischen Gemeinden, so ist auch die italienische Kommunalebene durch eine fortbestehende Kleinteiligkeit gekennzeichnet. Dies gilt auch für Ungarn mit seinen 3.175 Kommunen, deren durchschnittliche Einwohnerzahl 3.170 beträgt und die entsprechend nur unwesentlich größer als die französischen Kommunen sind. Des Weiteren ist die kommunale Ebene in Ungarn in 2.863 Dörfer, 265 Städte und 23 (den deutschen kreisfreien Städten vergleichbare) Städte mit Kreisstatus untergliedert (Hoorens 2008, S. 365), wobei der Hauptstadt Budapest ein kreisfreier Sonderstatus zukommt, deren 23 Stadtbezirke ebenfalls den Status vollwertiger kommunaler Gebietseinheiten haben (ebd.). Zudem verfügt das ungarische Kommunalsystem – wie andere Länder auch – über eine obere kommunale Ebene, die 19 Kreise umfasst. Während, wie erwähnt, viele Länder des Osteuropäischen Verwaltungsprofils aufgrund der untergeordneten Rolle der lokalen Ebene im zentralistischen Verwaltungsmodell nach wie vor vergleichsweise kleingliedrige Gemeindestrukturen im Sinne des Südeuropäischen Profils aufweisen, lassen sich doch einige Beispiele nennen, die – teils als Ergebnis post-sozialistischer Gebietsreformen und Dezentralisierungspolitik – inzwischen eher dem Nordeuropäischen Territorial-

typus nahestehen. Dies gilt u. a. auch für Polen mit einer durchschnittlichen Einwohnerzahl der Gemeinden von 15.000 sowie – noch ausgeprägter – für Litauen (57.000), Bulgarien (29.000) und Lettland (17.000; siehe Abbildung 8).

Land	Durchschnittliche EW-Zahl der Gemeinden
Kontinentaleuropäisch-Föderaler Typus	
Österreich	3.510
Deutschland	6.690
Schweiz	2.950
Kontinentaleuropäisch-Napoleonischer Typus	
Belgien	17.910
Frankreich	1.720
Griechenland	33.600
Italien	7.270
Portugal	34.380
Spanien	5.430
Türkei	52.200
Nordischer Typus	
Dänemark	55.480
Finnland	12.660
Island	4.150
Niederlande	36.890
Norwegen	11.020
Schweden	31.310
Angelsächsischer Typus	
Irland	37.310
UK	139.480
Osteuropäischer Typus	
Tschechien	1.640
Estland	5.930
Ungarn	3.170
Lettland	16.760
Litauen	56.570
Polen	15.390
Slowakei	1.870
Südosteuropäische Subgruppe	
Bulgarien	29.090
Kroatien	8.014
Rumänien	6.800
Slowenien	9.560

Abbildung 8: Territorialstrukturen der Gemeinden in Europa⁶

Quelle: In Anlehnung an Bouckaert und Kuhlmann 2016, S. 11f. (mit weiteren Nachweisen)

⁶ Im Vergleich über Zeit ist anzumerken, dass in (1) Griechenland die durchschnittliche Einwohneranzahl nach der Kallikratis-Reform von 2010 signifikant angestiegen ist (von 10.750 in 2010 auf 33.600 in 2015); in (2) Lettland die durchschnittliche Einwohneranzahl nach den Reformen 2010 signifikant angestiegen ist (von 4.340 in 2010 auf 16.760 in 2015).

1. Die Rolle der Kommunen im europäischen Vergleich: Autonomie, Selbstverwaltung, lokale Demokratie

Abbildung 9:
Struktur der subnationalen Ebene in ausgewählten Ländern

Quelle:
In Anlehnung an Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 132

Land	Struktur	Bezeichnung der territorialen Einheit	Nummer / Anzahl	Einwohnerzahl im Durchschnitt	
Deutschland	Föderal	Länder	16	5,1m	
	Lokal	Landkreise und Kreisfreie Städte	294	188.767	
		Mitgliedsgemeinden eines Landkreises	11.024	5.063	
		Verwaltungsverbände, interkommunale Zweckverbände usw.	1.254	k.A.	
Frankreich	Lokal	Régions	18	5,1m	
		Départements	101	663.267	
		Communes	35.885	1.855	
	Interkommunal	Syndicats	8.443	k.A.	
		EPCIs (inkl. 14 métropoles)	1.267	k.A.	
Italien	Quasi-föderal	Regioni	20	3,029m	
	Lokal	Province + Città metropolitane	92 + 14	551.000	
		Comuni	7.978	7.545	
	Interkommunal	Comunità montane	207	k.A.	
		Unioni di comune	494	k.A.	
	Consorzi/Convegni	k.A.	k.A.		
Polen	Lokal	Województwo	16	k.A.	
		Powiat	380	k.A.	
		Gminy	2.477	k.A.	
Schweden	Lokal	Landsting kommuner	21	461.700	
		Kommuner	290	33.890	
Ungarn	Lokal	Magyek	19	519.300	
		Municipalities, including:	3.155	3.130	
		Községek	2.809	k.A.	
		Varos	322	k.A.	
		Megyei jogú város	23	k.A.	
Vereinigtes Königreich	Quasi-föderal	Regions (Schottland, Wales, Nordirland)	3	5,4m (Schottland) 3,1m (Wales) 1,8m (Nordirland)	
		Lokal (nur England)	Metropolitan districts (single-tier-system)	36	307.500
			Unitary authorities (single-tier-system)	55	228.400
	Non-metropolitan counties (two-tier-system)		77	444.900	
	Lokal (nur England)	Non-metropolitan districts (two-tier-system)	201	109.700	
		London boroughs (two-tier-system)	32	274.600	

In der einschlägigen Literatur wurden die Effekte unterschiedlicher kommunaler Gebietstypen und territorialer Reformen (Gebietsfusionen) kontrovers diskutiert (für weiterführende Übersichten siehe z. B. Ebinger et al. 2019; Kuhlmann et al. 2018a, 2018b). Einerseits wird unter dem Label des sogenannten *Lovely Lilliput Scenarios* davon ausgegangen, dass eine zunehmende Größe von Kommunen zu negativen Effekten für die Qualität der kommunalen Demokratie, Partizipation und Akzeptanz sowie für die Wirksamkeit lokaler Politik führt. Demgegenüber wird jedoch auch die Position vertreten, dass große Kommunen leistungsfähiger sind, professionellere Verwaltungen vorhalten und aufgrund von Skaleneffekten eher in der Lage sind, Kosteneinsparungen zu realisieren. Bislang ist die empirische Datenlage zur Frage der Wirkung von Gebietsgrößen und -reformen jedoch durchwachsen (Denters et al. 2006, S. 15ff., 299ff.; Hlepas et al. 2018; Kuhlmann et al. 2018a, 2018b; Ebinger et

al. 2019). Unbestritten ist, dass die Ausübung einer gesamt kommunalen Steuerungsfunktion im Rahmen des multifunktionalen Kompetenzprofils eine angemessene territoriale Lebensfähigkeit von Kommunen voraussetzt (Kuhlmann et al. 2018a). Dabei gehören die Schaffung robusterer Organisationsstrukturen, die Verbesserung von Verwaltungsprozessen, die Steigerung der Verwaltungs- und Veranstaltungskraft der Kommunen und die Professionalisierung der Verwaltungsarbeit zu den zentralen Pluspunkten von Gebietsreformen. Allerdings stoßen gesetzgeberisch verfügte Gemeindefusionen in einigen Ländern (z. B. Frankreich) auf nachhaltigen Widerstand, was teils zum Scheitern der entsprechenden Reformbemühungen führte. Hier bieten verschiedene Varianten der interkommunalen Kooperation eine pragmatische Alternative, um unter Verzicht auf Fusionen und durch Bündelung einzelkommunaler Handlungskapazitäten die Leistungsfähigkeit der Kommunen zu erhöhen. Bislang fehlen

allerdings vergleichende empirische Befunde darüber, inwieweit und unter welchen Bedingungen sich interkommunale Kooperationsformen als ähnlich leistungsfähig wie Einheitsgemeinden erweisen. Betrachtet man die Transaktions- und Koordinationskosten interkommunaler Verbände sowie die Defizite hinsichtlich demokratischer Kontrolle, politischer Verantwortlichkeit, Transparenz und gesamtkommunaler Steuerungsfähigkeit, so dürfte diese pragmatische Variante territorialer Konsolidierung im Vergleich zur Fusionsvariante weniger leistungsfähig sein. Dennoch stehen Gebietsreformen nicht im Widerspruch zu Möglichkeiten interkommunaler Kooperation, die auch zur kommunalen Leistungssteigerung beitragen können.

1.7 Politisches Profil

Um das politische Profil der kommunalen Selbstverwaltung zu bestimmen, muss (1) nach den demokratischen Entscheidungsrechten der Bürger auf kommunaler Ebene und (2) nach der inneren Ausgestaltung des kommunalpolitischen Entscheidungs- bzw. Regierungssystems und der politisch-administrativen Leitungsstrukturen (*leadership*) sowie insbesondere nach dem Verhältnis zwischen Kommunalverwaltung und Kommunalvertretung (horizontale Dimension), gefragt werden (Heinelt et al. 2018, S. 21). Hinsichtlich des ersten Kriteriums lassen sich Kommunalsysteme mit überwiegend repräsentativ-demokratischer Ausgestaltung (traditionell Frankreich, Vereinigtes Königreich, Schweden seit 1974) von Kommunalsystemen unterscheiden, die Instrumente direkter Demokratie bzw. insbesondere das durch die Bürger initiiertbare Bürgerbegehren kennen (Schweiz, Italien, Schweden bis 1974, Polen, Ungarn, Finnland, Österreich, Tschechien). Verschiedene Formen direkter Demokratie sind in Europa in den vergangenen Jahren in bemerkenswertem Umfang ausgebaut worden (z. B. Direktwahl von Bürgermeistern). Dies gilt insbesondere auch für Referenden auf der kommunalen Ebene (für einen Vergleich von 28 europäischen Staaten vgl. Vetter et al. 2016, S. 277ff.). Ungeachtet dieser Entwicklungen blieb die Rolle des Rats bzw. seiner gewählten Mitglieder unangetastet (Lidström et al. 2016, S. 288).

Im Hinblick auf das zweite Kriterium ist zwischen monistischen und dualistischen Systemen zu unterscheiden (Wollmann 2004, S. 151f.). In monistischen Systemen liegen sämtliche Entscheidungsbefugnisse und auch die Leitung der Aufgabendurchführung ausschließlich bei der gewählten Kommunalvertretung. Dabei sind innerhalb der Kommunalvertretung sektoral zuständige Ausschüsse sowohl für die politische Entscheidung als auch die ad-

ministrative Durchführung verantwortlich, weshalb von *government by committee* oder *committee systems* die Rede ist (Schweden, Vereinigtes Königreich, Dänemark), in denen in der Regel der Rat (die *committees*) gegenüber der Exekutive dominieren. Diese Systeme kennen zumeist keinen starken Bürgermeister und kränken häufig an Führungsschwäche und einer Sektoralisierung der Verwaltung. In dualistischen Systemen sind die Kompetenzen zwischen der Exekutive und ihrem *executive leader* sowie dem Rat getrennt, wobei die lokale Exekutive mit eigenen Entscheidungskompetenzen ausgestattet ist (Frankreich, Italien, Ungarn, Griechenland, Polen, Portugal, Spanien; vgl. Heinelt und Hlepas 2006, S. 33). Diese *strong mayor*-Form lokaler Demokratie (Mouritzen und Svava 2002) wird in einigen Ländern durch die direkte Wahl des Bürgermeisters noch verstärkt (z. B. Italien, vgl. Wollmann 2009). In den vergangenen Jahren wurden in vielen Ländern Reformen initiiert, um die politische Verantwortlichkeit und demokratische Kontrolle auf kommunaler Ebene zu verbessern, insbesondere durch die Einführung direktdemokratischer Entscheidungsrechte der Bürger und die Stärkung von *local leadership* auf Seiten der lokalen Exekutive (vgl. Wollmann 2009; Lidström et al. 2016; Vetter et al. 2016).

In Frankreich folgt die Ausgestaltung des lokalen Politiksystems einem strikt repräsentativ-demokratischen Grundmuster mit außergewöhnlich starker Stellung des Bürgermeisters. Innerhalb des Modells dualistischer Kompetenzverteilung besitzt dieser weitreichende eigene Kompetenzen und bündelt nicht nur die drei Funktionen von (monokratischer) Verwaltungsführung, Ratsvorsitz und Vertretung der Kommune nach außen, sondern ist außerdem Repräsentant des Staates in der Kommune (*agent d'Etat*). Seine indirekte Wahl kommt dadurch, dass die potenziellen Kandidaten für das Bürgermeisteramt praktisch immer den ersten Listenplatz einnehmen, faktisch einer Direktwahl gleich (Mabileau 1996, S. 65), so dass sich ein lokales präsidentielles System herausgebildet hat (Mabileau und Sorbets 1989). Entsprechend ist der Bürgermeister in Frankreich Anführer einer gewählten Mehrheit (wie auch in Griechenland, Portugal und Spanien). Die Rolle der Parteien ist, zumindest außerhalb von Wahlkampfzeiten, auf lokaler Ebene eher gering und der Exekutivmacht des Bürgermeisters stehen – trotz neu eingeführter direktdemokratischer Teilhaberechte und Formen von Nutzerdemokratie – kaum wirksame Vetospieler gegenüber. Auch in Italien ist das lokale Demokratiesystem inzwischen durch einen starken Bürgermeister ge-

Abbildung 10:
Bürgermeisterstärke in europäischen Ländern⁷

Quelle:
in Anlehnung an Heinelt et al. 2018, S. 36

Länder	Index	Länder	Index	Länder	Index	Länder	Index
Schweden	3	Dänemark	6	Niederlande	7	Österreich ^{dir. el.}	9
Tschechien	5	Österreich ^{coll.}	7	Rumänien	7	Griechenland	10
England ^{indir. el.}	5	Belgien/Wall.	7	Zypern	7	Italien	10
England ^{lead.-cab.}	5	Kroatien	7	England ^{dir. el.}	8	Slowenien	10
Irland	5	Deutschland ^{coll.}	7	Ungarn	8	Slowakei	11
Portugal	5	Lettland	7	Polen	8	Spanien	11
Belgien/Fland.	6	Litauen	7	Deutschland ^{dir. el.}	9	Frankreich	12

kennzeichnet. Dies ist insbesondere auf die Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters (*sindaco*) zurückzuführen, was die exekutive Führerschaft klar verstärkte. Schweden kennt das Amt des Bürgermeisters nur in größeren Städten. Ansonsten besitzt der Rat mit den *committees* (*kommunstyrelse*) in den schwedischen Kommunen eine herausgehobene Stellung. Dies unterstreicht den generell kompromissorientierten und kaum ideologisch aufgeladenen Politikstil, welcher so auch auf der kommunalen Ebene seine Entsprechung findet (Wollmann 2014; Copus und Steyvers 2017). Des Weiteren ist für das schwedische Kommunalsystem eine durchweg repräsentativ-demokratische Ausgestaltung unter Verzicht auf rechtlich bindende direktdemokratische Teilhaberechte bei zugleich jedoch ausgeprägter Nutzerdemokratie und Bürgerbeteiligung charakteristisch.

Eine wesentliche politisch-demokratische Stärke des Kommunalsystems im Vereinigten Königreich besteht darin, dass das Verständnis von *local self-government* nicht nur den administrativen Aufgabenvollzug umfasst. Im britischen Lokalparlamentarismus treffen die gewählten Kommunalvertretungen nicht nur alle relevanten Entscheidungen, sondern sind auch unmittelbar für die Leitung und Kontrolle der kommunalen Verwaltung zuständig. Sie handeln dabei vor allem über die von ihnen eingesetzten Ausschüsse (*committees*), die in den ihnen zugewiesenen Aufgabenfeldern alle Entscheidungen treffen und die sektoralen Verwaltungsteile leiten und kontrollieren (*government by committees*). Erst in jüngerer Zeit lassen sich bezüglich der historisch unbekannteren Figur des exekutiven Bürgermeisters Auflösungerscheinungen feststellen, sowohl was die Einführung direktdemokratischer Beteiligungsinstrumente als auch die Profilierung exekutiver Führerschaft (*local leadership*) im lokalen Raum angeht. Dennoch bleibt der Bürgermeister im Vereinigten Königreich eher schwach und die – formal inzwischen mögliche – Direktwahl hat sich nur wenig ausgebreitet.

In den ungarischen Kommunen hatte der von der lokalen Bevölkerung direkt gewählte (*quasi-präsidentielle*) Bürgermeister in der kommunalpolitischen Führung ein erhebliches Gewicht. Allerdings wurde die Direktwahl der Bürgermeister mit dem neuen unter der Orbán-Regierung beschlossenen und 2011 in Kraft getretenen Kommunalgesetz abgeschafft, so dass dieser nunmehr (*quasi-parlamentarisch*) von der Kommunalvertretung aus ihrer Mitte gewählt wird. Die administrative Führung der Kommunalverwaltung liegt bei einem hauptamtlichen Verwaltungsleiter („Notar“), der von der Gemeindevertretung nach Ausschreibungsverfahren ernannt wird. Er übt die Funktion der administrativen Exekutive aus, während der Bürgermeister die politische Führerschaft hat (vgl. Temesi 2000, S. 358ff.) In Polen wird der Gemeindebürgermeister seit 2002 direkt gewählt, was zur Stärkung seiner Rolle und einer tendenziellen Schwächung des Rats geführt hat. Des Weiteren gehört Polen zu denjenigen Ländern, in denen Instrumente lokaler Direktdemokratie eingeführt worden sind (siehe oben).

Für die Messung und den Vergleich der institutionellen Stärke der lokalen Exekutive/des Bürgermeisters, insbesondere im Verhältnis zum Rat, ist in der vergleichenden Kommunalforschung der *Mayoral Strength Index* (MSI) entwickelt worden (vgl. Heinelt und Hlepas 2006, S. 37f.; Heinelt et al. 2018), der eine Reihe von Kriterien bündelt, wie u. a. direkte vs. indirekte Wahl sowie direkte Abwahlmöglichkeit des Bürgermeisters, identische vs. getrennte Amtsperioden von Bürgermeister und Rat; Rolle des Bürgermeisters als Chef der Mehrheitsfraktion im Rat, als Ratsvorsitzender, bei der Bestimmung der Tagesordnung des Rates und der Ernennung von leitenden Verwaltungsbeamten. Dementsprechend sind die Bürgermeister in Frankreich, Spanien, der Slowakei, Griechenland und Slowenien (mit MSI-Punktwerten zwischen 11 und 13) am stärksten, wohingegen die Bürgermeister in Schweden, Irland, Norwegen, Lettland, Belgien (Flandern), den Niederlanden, England (sofern indirekt ge-

⁷ In einigen Ländern gibt es regionale Unterschiede im Hinblick auf die Stellung und den Wahlmodus des Bürgermeisters, so dass diese Länder in der Tabelle mehrfach auftauchen. So werden die Bürgermeister in England zum Teil direkt gewählt (dir. el.), zum Teil indirekt gewählt (indir. el.) und zum Teil sind sie zwar klar der politische Anführer einer Gemeinde, aber ohne den formalen Titel des Bürgermeisters (lead.-cab.). In Deutschland und Österreich hingegen werden Bürgermeister teilweise direkt gewählt und besitzen eine große Machtfülle (dir. el.), teilweise agieren sie aber auch als primus inter pares in einem Kollektivorgan und sind nur dessen Vorsitzender (coll.), wie z. B. in Hessen.

wählt) und Österreich (mit MSI-Werten zwischen 3 und 5) am schwächsten sind (siehe Abbildung 10; vgl. auch Kuhlmann 2019, S. 251ff.; Heinelt et al. 2018).

1.8 Fazit

Hinsichtlich der Rolle der Kommunen im Verwaltungsgefüge zeigt sich im europäischen Vergleich ein sehr heterogenes Bild, das auch im Zeitverlauf deutliche Verschiebungen und Wechsel erkennen lässt. Während die Rolle der Kommunen im Mehrebenensystem u. a. in Frankreich, Italien und Schweden in den vergangenen Jahrzehnten klar aufgewertet und gestärkt wurde, haben die englischen *local governments* seit den 1980er Jahren eine deutliche Schwächung erfahren. In Ungarn wurden die Kommunen nach anfänglicher Stärkung im Zuge des umfassenden Transformations- und Dezentralisierungsprozesses inzwischen zunehmend in ihren Autonomierechten beschnitten, was aber auf andere osteuropäische Länder, etwa Polen, das nach wie vor vergleichsweise starke und zunehmend handlungsfähige Kommunen hat, nicht zutrifft. Wenn somit im europäischen Ländervergleich einerseits der Trend einer Aufwertung und Bekräftigung kommunaler Selbstverwaltung, ablesbar an Dezentralisierungsreformen und Kompetenzübertragungen, nach wie vor dominiert und auch der kommunale Autonomiegrad in den vergangenen 25 Jahren europaweit zugenommen hat, gibt es doch andererseits in einigen Ländern (England, Ungarn, teils Südeuropa) Gegentendenzen, die auf eine Schwächung der Rolle der Kommunen hinauslaufen. Sie repräsentieren jedoch eher abweichende Fälle von einem insgesamt ‚kommunalfreundlichen‘ Entwicklungstrend in Europa.

Auch im Bereich der Finanzautonomie (ablesbar am eigenen kommunalen Steueraufkommen sowie am Anteil staatlicher Zuweisungen an den kommunalen Gesamteinnahmen) gibt es eine große europäische Bandbreite. Dabei sind die Kommunen des Nordischen Verwaltungsprofils (Schweden) Spitzenreiter, was eine entsprechend ausgeprägte Autonomie und breite Handlungsfreiräume zur Gestaltung lokaler Angelegenheiten indiziert. Dagegen weisen die Kommunen der Angelsächsischen Ländergruppe im europäischen Vergleich eine geringe Finanzautonomie und entsprechend begrenzte Gestaltungsfähigkeit auf. Auch die osteuropäischen Kommunen verfügen, gemessen an eigenen Steuereinnahmen, über eher geringe finanzielle Gestaltungsräume, die gerade in Ungarn in den vergangenen zehn Jahren noch deutlich reduziert worden sind. Die Kommunen der Kontinental-

europäisch-Napoleonischen Ländergruppe (mit Ausnahme Griechenlands) genießen eine vergleichsweise hohe lokale Steuerautonomie, was in finanzieller Hinsicht für breite Entscheidungsfreiheiten spricht. Dabei ist zu beachten, dass letztgenannte Kommunen ein traditionell eher begrenztes – wenn auch inzwischen wachsendes – Aufgabenprofil besitzen und eine nach wie vor gewichtige Stellung des lokal operierenden Staatsapparates vorliegt.

Die europäischen Länder weisen auch markante Unterschiede im Hinblick auf die Aufgaben und Funktionen auf, die der öffentlichen Verwaltung und den einzelnen Verwaltungsebenen zugewiesen sind. Sie variieren somit teilweise erheblich im Ausmaß und in der Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltungshoheit über Gemeingüter, etwa im Sozial- und Gesundheitssektor, der lokalen Daseinsvorsorge (*public utilities*) oder der Ausübung kommunaler Planungshoheit. Funktional starke Kommunalsysteme, die wesentliche Aufgaben der lokalen Daseinsvorsorge und wohlfahrtsstaatlichen Leistungserbringung übernehmen, lassen sich vor allem in den Kontinentaleuropäisch-Föderalen sowie Nordischen Systemen (z. B. in Deutschland und Schweden) finden, aber auch im Vor-Thatcher-England. Dagegen waren weite Teile dieser Aufgabenfelder in den Kontinentaleuropäisch-Napoleonischen Systemen der Staatsverwaltung vorbehalten und die Kommunen sind erst im Laufe der letzten Jahrzehnte zu wichtigen Akteuren avanciert. Dies gilt vor allem für wohlfahrtsstaatliche und planerische Aufgaben, wohingegen der Bereich der *public utilities* (wie Energie, Wasser, Abfall) in diesen Ländern (Frankreich, Italien) nach wie vor teils in staatlicher Hand ist, teils von privaten Firmen erledigt wird. Zunehmend stellt aber auch die interkommunale Kooperation eine Organisationsform dar, mittels derer sich Kommunen in territorial fragmentierten Systemen (Südeuropäische und teils Osteuropäische Ländergruppe) behelfen, Aufgaben der lokalen Daseinsvorsorge effizienter zu erbringen.

Die funktionalen Profile und Kapazitäten von Kommunen, die lokale Daseinsvorsorge für ihre Bürger zu bestreiten und neue Aufgaben zu übernehmen, stehen im engen Zusammenhang mit ihrer territorialen Lebensfähigkeit, die im europäischen Vergleich ebenfalls erheblich variiert. Während es in den süd- und osteuropäischen Ländern eher kleinteilige Gemeindestrukturen und viele Gemeinden mit geringer Einwohnerzahl gibt, da auf gesetzlich ‚erzwungene‘ Gebietsreformen verzichtet worden ist (Südeuropäischer Gebietstypus), zeichnen sich die Länder des Nordischen Verwaltungsmodells (außer

Island), aber auch das Vereinigte Königreich und einige nordosteuropäische Staaten durch wenige großflächige Einheitsgemeinden aus, die als Folge weitreichender (gesetzlich erwirkter) Gebietsreformen hohe Einwohnerzahlen aufweisen. Die funktionale Aufnahmefähigkeit und damit Leistungskraft von Kommunen wird maßgeblich (auch) durch ihre territoriale Lebensfähigkeit bestimmt. So zeigt sich, dass große Kommunen leistungsfähiger sind, über professionellere Verwaltungen verfügen und aufgrund von Skaleneffekten eher in der Lage sind, Kosteneinsparungen zu realisieren. Allerdings gibt es auch Hinweise darauf, dass überdimensionierte und zu große Kommunen Probleme für die Qualität der lokalen Demokratie, Partizipation, Akzeptanz und lokalen Identität mit sich bringen können. Unbestritten ist, dass die Ausübung einer gesamtkommunalen Steuerungsfunktion im Rahmen des multifunktionalen Kompetenzprofils eine angemessene territoriale Lebensfähigkeit von Kommunen voraussetzt (Kuhlmann et al. 2018a). Dabei gehören die Schaffung robusterer Organisationsstrukturen, die Verbesserung von Verwaltungsprozessen, die Steigerung der Verwal-

tungs- und Veranstaltungskraft der Kommunen und die Professionalisierung der Verwaltungsarbeit zu den zentralen Pluspunkten von Gebietsreformen.

Insgesamt wird im europäischen Vergleich deutlich, dass die Stellung der Kommunen in den meisten europäischen Ländern in den vergangenen Jahrzehnten (ca. seit den 1980er Jahren) aufgewertet worden ist. Allerdings gibt es auch einige Fälle, in denen Reformen von Seiten der Zentralregierungen dazu geführt haben, dass die Kommunen teilweise deutlich geschwächt oder gar funktional und finanziell ausgehöhlt wurden, was mit einschneidenden Re-Zentralisierungstendenzen einherging. Hierzu gehören beispielsweise England und Ungarn. Diese Länder repräsentieren jedoch eher abweichende Fälle von einem insgesamt ‚kommunalfreundlichen‘ Entwicklungstrend in Europa, der sich auch in einem gestiegenen lokalen Autonomieniveau (von einzelnen Ausnahmen abgesehen) widerspiegelt und eine grundsätzlich günstige Ausgangsbasis für eine weitere Bekräftigung kommunaler Selbstregierung und -verwaltung in Europa darstellt.

2. Kommunal Finanzen

Das finanzielle Profil von Kommunen bestimmt sich zum einen aus ihrer finanziellen Autonomie, ablesbar an der Einnahmenstruktur, und zum anderen aus dem kommunalen Ausgabenumfang und -profil. In der vergleichenden Kommunalforschung werden dabei im Wesentlichen drei Indikatoren herangezogen (vgl. Wollmann 2008, S. 237):

- ▶ der Umfang, in dem die Kommunen über eigene Steuerquellen verfügen. Hierbei ist allerdings einerseits zwischen Steuereinnahmen zu differenzieren, deren Aufkommen Kommunen durch entsprechende Festsetzungen (Hebesatz etc.) selbst bestimmen können (*tax autonomy*), während in anderen Fällen der Anteil der Steuereinnahmen am kommunalen Gesamtbudget zwar hoch ist, ohne dass die Kommunen allerdings Einfluss auf das meist zentralstaatlich festgelegte Aufkommen haben (z. B. Niederlande).
- ▶ der Umfang, in dem die Kommunen auf (allgemeine und zweckgebundene) staatliche Zuweisungen angewiesen sind, um ihre Aufgaben zu finanzieren.
- ▶ der Anteil der kommunalen Ausgaben am BIP.

Während die ersten beiden Indikatoren Schlüsse auf das Ausmaß kommunaler (finanzieller) Autonomie zulassen (siehe auch Kapitel 1.3), misst der dritte Indikator die Breite des funktionalen Profils von Kommunen (vgl. auch Kapitel 1.4). Die kommunale Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit muss (mindestens) im Zusammenspiel beider Dimensionen/Indikatoren interpretiert werden. Sie ist dann besonders hoch, wenn neben der (fiskalischen) Autonomie auch das funktionale Profil ausgeprägt ist, die Kommunen also über eine breite Aufgabenpalette verfügen. Somit sprechen hohe Einnahmeanteile auf der Basis eigener Steuern und, bei den staatlichen Zuweisungen, hohe Anteile allgemeiner Zuweisungen im Verhältnis zu zweckgebundenen Zuweisungen, ergänzt um hohe kommunale Ausgabenanteile am BIP, für eine besonders ausgeprägte kommunale Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit. Geringe Werte in den drei genannten Bereichen indizieren dagegen einen eher schmalen Korridor kommunaler Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit. Neben diesen fiskalischen Strukturen innerhalb der einzelnen Länder müssen für eine Bestimmung der kommunalen Finanzsysteme auch die externen Finanzierungsquellen, insbesondere über europäische Strukturfonds, herangezogen werden, um zu ermitteln, in welchem Ausmaße die Kommunen in Europa auf diese angewiesen sind und davon Gebrauch machen.

2.1 Modelle von Kommunal Finanzen in Europa:

Finanzierungsquellen und Ausgaben volumen

Die Zusammensetzung der kommunalen Einnahmen aus (fremdbestimmten) staatlichen Zuweisungen einerseits und (eigenbestimmten) kommunalen Steuern andererseits gibt Auskunft über den Grad der Eigenbestimmung und damit der kommunalen Autonomie über die Lokal Finanzen. Dabei ist die finanzielle Autonomie von Kommunen umso größer, je höher der Anteil eigener Steuern und je geringer der Anteil staatlicher Zuweisungen am kommunalen Gesamtbudget ist (siehe auch Kapitel 1.3). Betrachtet man die Ausgestaltung staatlicher Zuweisungen näher (*financial transfer system*), so kann des Weiteren zwischen zweckgebundenen und allgemeinen Zuweisungen differenziert werden (vgl. Ladner et al. 2019, S. 131). Bei den zweckgebundenen Zuweisungen ist der Verwendungszweck staatlich vorgeschrieben, so dass hier kein inhaltlicher Gestaltungsspielraum der Kommunen besteht. Die Kommunen müssen somit im Wesentlichen die von höheren Politikebenen definierten Ziele umsetzen, was pointiert auch als ‚goldener Zügel‘ bezeichnet worden ist. Dagegen sind die Kommunen bei den allgemeinen oder Schlüsselzuweisungen im Hinblick auf die Verwendung frei und können somit lokalpolitisch gestaltend tätig werden. Ein hoher Anteil von zweckgebundenen Zuweisungen indiziert somit eine eher geringe finanzielle Autonomie der Kommunen, wohingegen bei einem höheren Anteil allgemeiner Zuweisungen von einer größeren finanziellen Eigenständigkeit auszugehen ist.

Wie aus Abbildung 11 ersichtlich wird, unterscheiden sich die Anteile eigener kommunaler Steuereinnahmen (ohne Gemeinschaftssteuern⁸) am kommunalen Gesamtbudget im europäischen Vergleich erheblich. Während sie in einigen nordischen Ländern ausgesprochen hoch sind (Schweden 68 Prozent, Island 72 Prozent, Dänemark 42 Prozent), was eine entsprechend ausgeprägte Autonomie und breite Handlungsfreiräume zur Gestaltung lokaler Angelegenheiten indiziert, weisen die Kommunen der Angelsächsischen Ländergruppe im europäischen Vergleich eine geringe Finanzautonomie und entsprechend begrenzte Gestaltungsfähigkeit auf (Vereinigtes Königreich: 22 Prozent eigene kommunale Steuereinnahmen). Auch die osteuropäischen Kommunen verfügen, gemessen an eigenen Steuereinnahmen, über eher geringe finanzielle Gestaltungsräume (Anteile am kommunalen Gesamtbudget von 13 Prozent in Ungarn, 20 Prozent in Polen, 12 Prozent in der Slowakei und 1 Prozent in Ru-

⁸ Hier sind ausschließlich kommunale Steuern und keine Anteile an Gemeinschaftssteuern (z. B. in Deutschland an der Einkommenssteuer) erfasst. Zudem sind Gebühren und Beiträge nicht berücksichtigt. Würde man diese Finanzierungsbestandteile (Gemeinschaftssteuern, Gebühren, Beiträge) einbeziehen, ergäben sich für einige Länder höhere Werte. Zur Messung der kommunalen Finanzautonomie bildet jedoch der striktere Indikator die validere Grundlage.

mänien). Dagegen genießen die Kommunen der Kontinentaleuropäisch-Napoleonischen Ländergruppe (mit Ausnahme Griechenlands) eine vergleichsweise hohe lokale Steuerautonomie (Frankreich: 50, Italien: 36, Portugal: 36 Prozent, Spanien: 43 Prozent Steuereinnahmen

an den gesamten kommunalen Einnahmen 2017), was mit ihrem traditionell eher begrenzten – wenn auch inzwischen wachsenden – Aufgabenprofil und der nach wie vor gewichtigen Stellung des lokal operierenden Staatsapparates kontrastiert.

Abbildung 11:
Finanzautonomie der
Kommunen in Europa

Quelle:
in Anlehnung an Heinelt et
al. 2018, S. 67 (mit weiteren
Nachweisen)

	Kommunale Steuerautonomie (in %)*	Finanzielle Eigenständigkeit**	Bedeutung von Finanztransfers***
Albanien	8,0	2	1
Belgien	31,4	3	1,22
Deutschland	22,8	1,85	1,98
Frankreich	50,0	3	3
Griechenland	6,8	2	2
Irland	0,0	3	0
Island	72,1	3	2
Israel	0,0	3	1
Italien	35,7	3	3
Kroatien	12,0	2,29	1,71
Lettland	0,0	0	2
Litauen	12,0	1	1
Niederlande	7,4	1	0
Norwegen	40,0	3	3
Österreich	35,0	1,94	2
Polen	20,0	2	2
Portugal	36,0	2	3
Rumänien	1,0	1	1
Schweden	67,6	3	3
Schweiz	58,5	3	0,96
Serbien	3,6	2	3
Slowakei	12,3	2	0
Slowenien	5,9	0	0
Spanien	42,5	3	2
Tschechien	3,7	1	2
Türkei	10,5	2	3
Ungarn	13,5	1	0
UK	22,2	1	1,89
Zypern	23,1	2,65	1,31

* Anteil der Einnahmen aus eigenen Steuerquellen an den gesamten kommunalen Einnahmen, d. h. Steuern über deren Höhe die Kommunen eigenständig entscheiden können und welche die Kommunen selbst erheben. Gemeinschaftssteuern sind hier nicht berücksichtigt

** Anteil der Einnahmen aus von den Kommunen selbst bestimmten Quellen (Steuern, Gebühren, Beiträge) an den gesamten kommunalen Einnahmen: 0 = eigene Quellen unter 10 Prozent; 1 = eigene Quellen 10-25 Prozent; 2 = eigene Quellen 25-50 Prozent; 3 = eigene Quellen mehr als 50 Prozent.

*** Der Anteil der allgemeinen staatlichen Zuweisungen (ohne Zweckbindung) an den Gesamteinnahmen der Kommunen: 0 = überwiegend zweckgebundene Zuweisungen; allgemeine Zuweisungen nur 0-40 Prozent; 1 = zweckgebundene und allgemeine Zuweisungen zwischen 40-60 Prozent; 2 = überwiegend allgemeine Zuweisungen; 60-80 Prozent; 3 = nahezu ausschließlich allgemeine Zuweisungen (80-100 Prozent).

Gemessen am Anteil eigener Steuereinnahmen ist Schweden, wie oben gezeigt, der europaweite Spitzenreiter und verfügt somit im Vergleich der hier betrachteten Länder über die höchste finanzielle Autonomie der Kommunen. Dabei geht das Recht der schwedischen Kommunen, eigene Steuern zu erheben, um ihre Aufgaben zu finanzieren, bereits auf das Jahr 1862 zurück, als die moderne kommunale Selbstverwaltung begründet wurde (vgl. Wollmann 2008, S. 239ff.). Die Tatsache, dass deutlich mehr als die Hälfte der Haushaltseinnahmen auf der kommunal erhobenen Einkommensteuer beruht, während sich die staatlichen Zuweisungen auf einem relativ niedrigen Niveau bewegen (etwas mehr als 30 Prozent), unterstreicht die Bedeutung des eigenen Steuererhebungsrechts der schwedischen Kommunen als finanzieller Anker ihrer Selbständigkeit und Autonomie gegenüber dem Staat. Dabei stellt die von den Kommunen erhobene Einkommenssteuer, die von den Städten und Kreisen eigenständig festgesetzt und eingezogen wird und deren Höhe und Hebesätze landesweit erheblich variieren – aktuell zwischen 29 und 35 Prozent (SCB 2018) – eine wesentliche Quelle der Eigenfinanzierung dar, die bislang auch von grundlegenden staatlichen Reformen unangetastet blieb.

Um die regionalen Disparitäten, insbesondere zwischen Nord- und Südschweden, etwas zu begrenzen, wurde 1996 ein interkommunales Finanzausgleichssystem eingeführt, welches sozio-ökonomisch stärkere Kommunen zu Ausgleichszahlungen aus ihren Steuereinnahmen verpflichtete. Im Hinblick auf die staatlichen Zuweisungen zeichnete sich in Schweden zudem im Zuge weiterer Dezentralisierungsmaßnahmen (vgl. Kapitel 3) ein Trend zur Reduzierung zweckgebundener zugunsten allgemeiner Zuweisungen ab (heutiger Anteil: über 80 Prozent), so dass die finanzielle Eigenständigkeit weiter gestärkt wurde. Auch in Finnland verfügen die Kommunen über deutlich mehr eigene Steuereinnahmen als staatliche Zuweisungen, wohingegen die anderen Staaten des Nordischen Verwaltungsprofils (Dänemark, Niederlande) im europäischen Vergleich eher mittlere Positionen belegen und entsprechend relativ höhere Anteile zweckgebundener Zuweisungen am kommunalen Gesamtbudget aufweisen.

Während in Schweden die finanzielle Autonomie der Kommunen im Zeitverlauf gestärkt worden ist, gilt für das Vereinigte Königreich (England) als Repräsentant des Angelsächsischen Verwaltungsprofils das Gegenteil. So betrug der Anteil staatlicher Zuweisungen am kom-

munalen Budget in den 1920er Jahren nur ca. 20 Prozent (vgl. Sharpe 1993, S. 250), worin der Grundsatz seinen Ausdruck fand, dass die *local authorities* ihre Aufgaben und Ausgaben überwiegend über eigene, von ihnen auf Grundbesitz erhobene Steuern finanzierten (Wilson und Game 2011, S. 207). Allerdings stieg dieser Anteil mit dem Ausbau des modernen Wohlfahrtsstaates seit der Nachkriegszeit und sodann im Zuge der Thatcher-Reformen an und wurde bis heute auf fast 80 Prozent gesteigert. Dagegen nahm der Anteil eigener Kommunalsteuern (*rates*) kontinuierlich ab, wobei vor allem das von Thatcher eingeführte – und später unter New Labour nach 1997 wieder gelockerte – sog. *rate capping* darauf zielte, die Entscheidungsmacht der Kommunen bezüglich der Festsetzung der *rates* zu drosseln und damit die Budgetentscheidungen der (überwiegend von Labour regierten) Kommunen unter staatliche Kontrolle zu bringen (Wollmann 2008, S. 238). Im Ergebnis sank der Anteil der kommunalen Steuern an den Haushaltseinnahmen auf ca. 40 Prozent in den 1970er Jahren, um dann bis heute auf ca. 20 Prozent zu schrumpfen. Somit übertrifft der Anteil staatlicher Zuweisungen jenen der kommunalen Steuern um beinahe das Dreifache, woraus ersichtlich wird, dass England im Vergleich der hier betrachteten Länder das Schlusslicht bezüglich der finanziellen Eigenständigkeit der Kommunen darstellt.

Demgegenüber verfügen die Kommunen in den Ländern der Kontinentaleuropäisch-Napoleonischen Gruppe über eine durchaus solide Basis der eigenen Steuerfinanzierung. Für Frankreich ist pointiert festgestellt worden, dass das Recht der kommunalen Gebietskörperschaften, die Steuersätze im Bereich der vier kommunalen Steuerarten (sog. *fiscalité directe*) selbst zu bestimmen, „eines der ausgedehntesten in Europa“ (Hertzog 2002, S. 623) darstellt, wobei die Gebietskörperschaften (Gemeinden, *départements*, Regionen) auch in großem Umfang von dieser Autonomie Gebrauch machen (Wollmann 2008, S. 245). Sie können dabei von jeder der vier Steuerquellen durch weitgehend autonome Festsetzung der Hebesätze gleichzeitig und konkurrierend Gebrauch machen, so dass der einzelne Steuerzahler teils eine bestimmte Lokalsteuer mehrfach, jeweils an verschiedene Kommunalebenen, entrichten muss. Der Anteil der Kommunaleinnahmen aus den vier wichtigsten kommunalen Steuerquellen (*fiscalité directe*) und aus weiteren kommunalen Steuern (*fiscalité indirecte*) beträgt dabei über 50 Prozent. Auch die interkommunalen Formationen (*établissements de coopération intercommunale*, EPCI) besitzen seit dem

Inkrafttreten des *Loi Chevènement* im Jahre 1999 eine eigene Steuerhoheit (*fiscalité propre*), so dass nunmehr eine vierte Kommunalebene auf die Steuerarten zugreifen kann. Die Überschneidungen, Unstimmigkeiten und Verzerrungen im französischen Kommunalsteuersystem, die sich daraus ergeben, dass alle drei Selbstverwaltungsebenen (und die EPCI) auf die vier Steuerquellen der *fiscalité directe* nebeneinander und konkurrierend zugreifen können (vgl. Direction Générale des Finances Publiques 2017), hat den Zentralstaat mehrfach veranlasst, durch staatliche Zuweisungen und Subventionen ausgleichend einzugreifen. Im Ergebnis ist ein außerordentlich kompliziertes subnationales Finanzierungssystem entstanden, das seit langem unter Reformdruck steht. In jüngerer Zeit sind zudem unter Macron, vor allem mit der Abschaffung der Wohnungssteuer, die auf den Mietwert von Wohnungen erhoben wird (*taxe d'habitation*), deutliche Tendenzen einer Re-Zentralisierung und damit Schwächung finanzieller Eigenständigkeit der französischen Kommunen zu erkennen. Unterstreichen wird dies durch den Umstand, dass die Wohnungssteuer durch staatliche Zuweisungen der Zentralregierung ersetzt wird, womit die Abhängigkeit der Kommunen von staatlichen Zuweisungen steigt (Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 27).

Die Kommunen der osteuropäischen Länder gehören, gemessen an ihren eigenen Steuereinnahmen, eher zu den schwächeren. Während eine Gruppe von Ländern zumindest über eine nennenswerte eigene Steuerbasis verfügt (Polen, Ungarn, Slowakei, Litauen, Kroatien), stehen den Kommunen einer anderen Gruppe (Lettland, Rumänien, Serbien, Slowenien) wenige bis gar keine eigenen Steuereinnahmen zur Verfügung, so dass diese stark von staatlichen Zuweisungen abhängig sind und/oder ihre Einnahmen zusätzlich durch Anteile an Gemeinschaftssteuern, Beiträge und Gebühren abdecken. In Ungarn kann ein Indiz für die finanzielle Entmachtung der Kommunen unter der Regierung Orbáns darin gesehen werden, dass die Fähigkeit zur Kreditaufnahme von Kommunen 2012 eingeschränkt wurde. Konnten sie seit den 1990er Jahren frei über Kredite verfügen, müssen sie nun um das Einverständnis der Zentralregierung ersuchen (Magyar Nemzeti Bank 2016).

Die staatlichen Zuweisungssysteme (*financial transfer system*) bzw. insbesondere die Anteile allgemeiner gegenüber zweckgebundenen Zuweisungen lassen sich aggregiert anhand des *Local Autonomy Index* (LAI) ver-

gleichen (Ladner et al. 2019; siehe auch Kapitel 1.3). Die Analyse ergibt, dass Schweden und Frankreich im Hinblick auf die kommunalen Freiheitsgrade des staatlichen Zuweisungssystems (Anteil allgemeiner Zuweisungen an allen staatlichen Zuweisungen⁹) Spitzenreiter sind (Indexwert 3), wobei auch weitere nordische Länder, insbesondere Dänemark und Finnland, ähnliche Ausprägungen aufweisen. Auch Polen zeigt einen relativ hohen Freiheitsgrad im Zuweisungssystem (Indexwert 2), was ansonsten für die Länder des Osteuropäischen Verwaltungsprofils eher untypisch ist. Konsistent mit den obigen Ausführungen zur ausgehöhlten Kommunalautonomie in England ist der Befund, dass dort die zweckgebundenen staatlichen Zuweisungen bis zu 40 Prozent der Gesamtzuweisungen ausmachen (Indexwert 1). In Italien zeichnete sich zwischen 2009 und 2014 eine Liberalisierung des staatlichen Zuweisungssystems ab, so dass sich der Indexwert von 1 auf 2 steigerte, was numerisch auch mit anderen Ländern der Südeuropäischen Subgruppe korrespondiert (Griechenland, Spanien). In Ungarn war seit dem Amtsantritt von Orbán ein drastischer Einbruch allgemeiner Zuweisungen zu beobachten, so dass der Indexwert zwischen 2009 und 2014 um gleich zwei Punktwerte von 2 auf 0 sank (Ladner et al. 2019, S. 145f.).

Während die Struktur der kommunalen Einnahmen (Zuweisungen, Steuern) Aussagen über die finanzielle Autonomie der Gemeinden erlaubt, lassen sich aus dem Anteil der Kommunal Ausgaben am BIP (aber auch aus dem Anteil der Kommunal Ausgaben an den gesamten öffentlichen Ausgaben) Schlüsse auf das funktionale Profil der Kommunen ziehen (siehe auch Abschnitt 1.4). Auch hier nehmen die schwedischen Kommunen mit einem Anteil kommunaler Ausgaben am BIP von knapp 24 Prozent (in 2017), der im Zeitverlauf auch noch angestiegen ist, erneut einen unangefochtenen Spitzenplatz ein (vgl. IMF 2017). Auf ein vergleichsweise ausgebautes funktionales Profil lassen auch die Kommunal Ausgabenanteile in Frankreich, Italien und Polen schließen, die bei immer noch über 10 Prozent liegen. Dagegen ist der Anteil im Vereinigten Königreich im Zuge der Zentralisierungstendenzen und funktionalen Aushöhlung der Kommunen inzwischen auf unter 10 Prozent gesunken. Auch in Ungarn hat sich die Re-Zentralisierung seit dem Amtsantritt von Orbán im Jahr 2010 in einem deutlich schrumpfenden Anteil kommunaler Ausgaben am BIP niedergeschlagen, so dass Ungarn von einer im europäischen Vergleich mittleren Position zum abgeschlagenen Schlusslicht der hier

⁹ Folgende Klassifizierung wurde vorgenommen: Anteil allgemeiner (d. h. nicht zweckgebundener) Zuweisungen an allen staatlichen Zuweisungen: 0 = von 0-40 Prozent; 1 = bis zu 60 Prozent; 2 = bis zu 80 Prozent; 3 = 80-100 Prozent (vgl. Ladner et al. 2019, S. 131).

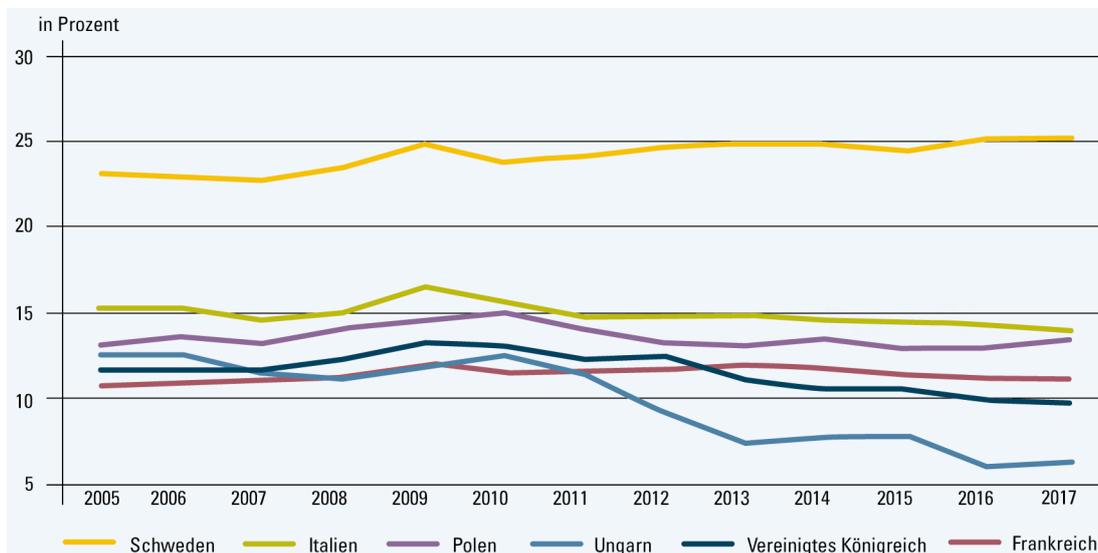


Abbildung 12:
Anteil kommunaler Ausgaben am BIP in Prozent

Quelle:
Internationaler Währungsfonds (IMF) 2017

untersuchten Länder zurückfiel. Dies unterstreicht die massive Beschneidung der kommunalen Handlungsfähigkeit durch die mit dem Amtsantritt von Orbán verbundenen politischen Veränderungen in Ungarn.

2.2 Rolle Europäischer Strukturfonds

Die EU unterstützt ihre Mitgliedstaaten und deren Kommunen mit verschiedenen Strukturfonds, die dem Bereich der Kohäsionspolitik zuzuordnen sind. Die wichtigsten Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) sind:

- ▶ *Cohesion Fund* (CF, deutsch: Kohäsionsfonds – KF): in der aktuellen Förderperiode (2014-2020) knapp 75 Mrd. € für die 15 EU-Länder (Europäische Kommission 2019a), deren BIP unter 90 Prozent des durchschnittlichen EU-BIP liegt (darunter Polen und Ungarn).
- ▶ *European Regional Development Fund* (ERDF, deutsch: Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung – EFRE): in der aktuellen Förderperiode (2014-2020) knapp 279 Mrd. €, unter anderem für Forschung und Entwicklung, *Digital Economy*, Wettbewerbsfähigkeit kleinerer und mittlerer Unternehmen und *Low Carbon Economy*. Des Weiteren ist der EFRE nicht zuletzt darauf fokussiert, urbane Probleme in den Bereichen Soziales, Umwelt und Wirtschaft zu reduzieren. Dabei kommt Projekten nachhaltiger Stadtentwicklung eine herausgehobene Priorisierung zu. Mindestens 5 Prozent der EFRE-Förderung soll über *integrated actions* zugunsten von Städten verwendet werden (Europäische Kommission 2019b; Europäische Kommission 2019c).

- ▶ *European Social Fund* (ESF, deutsch: Europäischer Sozialfonds): in der aktuellen Förderperiode (2014-2020) ca. 120 Mrd. € für Investitionen in Menschen bzw. insbesondere in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Start-up-Förderung, Unterstützung benachteiligter Gruppen sowie Verbesserungen von Bildung und Dienstleistungen des öffentlichen Sektors (Europäische Kommission 2019d).

Abbildung 13 zeigt beispielhaft den Anteil von Mitteln aus dem Kohäsionsfonds und dem EFRE an den gesamten öffentlichen Investitionen. Einschränkend ist hier anzumerken, dass Daten zum Anteil von ESIF-Mitteln an kommunalen Investitionen nicht vorliegen. Die folgende Abbildung ist dennoch dazu geeignet, einen Überblick über die Bedeutung von ESIF-Mitteln für die jeweiligen Mitgliedstaaten bereitzustellen.

Die Übersicht verdeutlicht, dass insbesondere Länder des Osteuropäischen Verwaltungstypus (z. B. Polen, Ungarn, Slowakei, Tschechien und andere) von ESIF-Förderungen profitieren. Darüber hinaus sind auch die Länder der Südeuropäischen Subgruppe (insbesondere Griechenland und Portugal, aber auch Italien und Spanien) in dieser Abbildung führend vertreten, während Vertreter der anderen Verwaltungsprofile bei der Finanzierung öffentlicher Investitionen kaum bzw. fast gar nicht auf ESIF-Mittel zurückgreifen. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Regionen in den osteuropäischen Ländern zu den weniger entwickelten Regionen innerhalb der EU zu zählen sind, während die Südeuro-

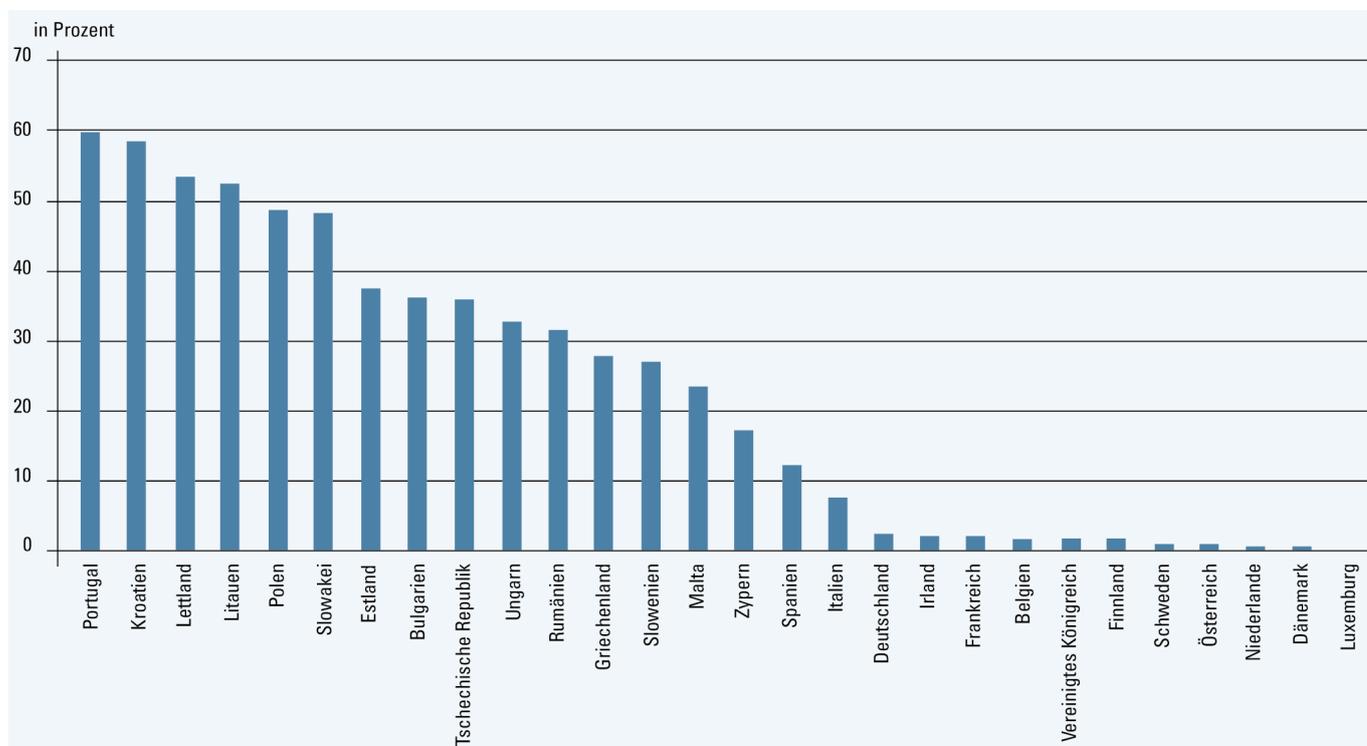


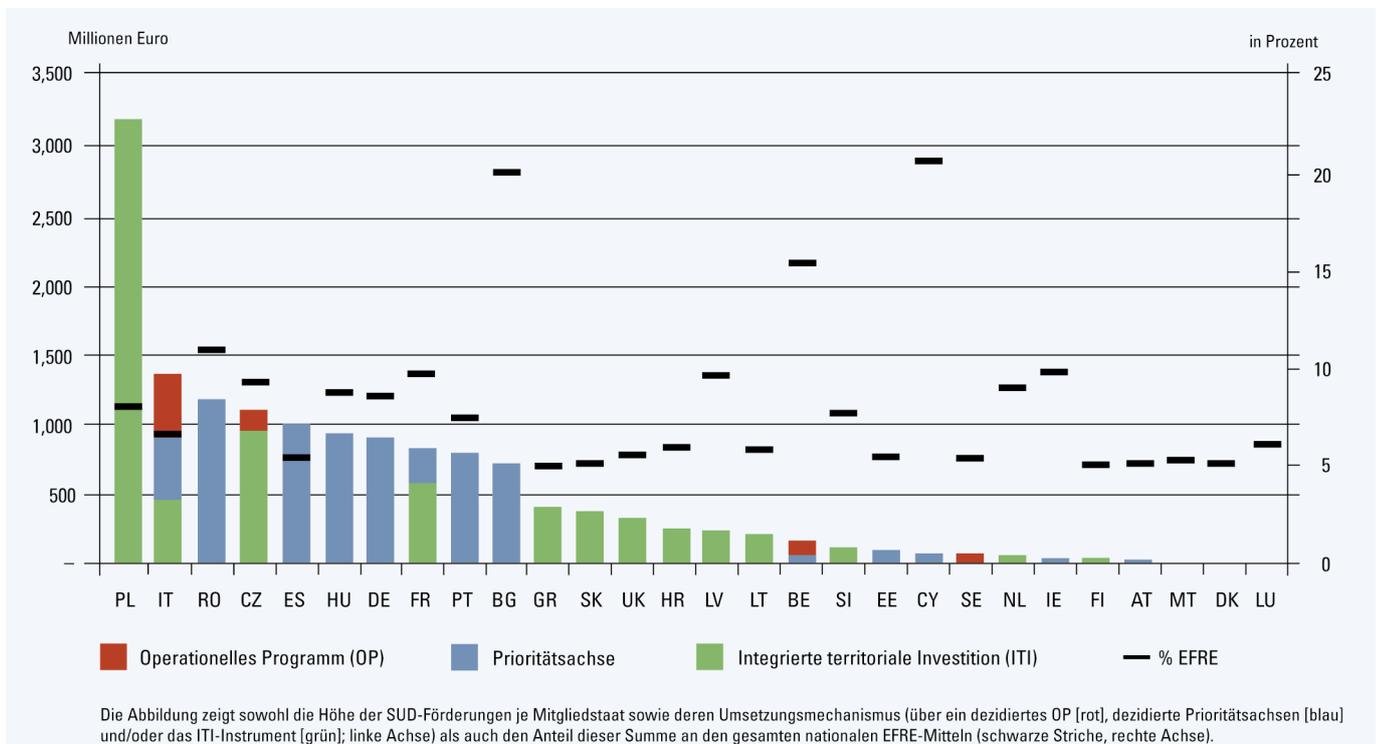
Abbildung 13:
Anteil von EFRE- und KF-
Mitteln an den gesamten
öffentlichen Investitionen

Quelle:
Europäische Union 2019a,
2019b

päischen Länder nicht zuletzt aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise ebenfalls mit entsprechenden Herausforderungen umzugehen haben.

Zur weiteren Annäherung an die Frage nach der Bedeutung von ESIF-Mitteln für die Kommunen in den EU-Mitgliedstaaten wird auf eine Studie zur Umsetzung der städtischen Dimension in den ESIF zurückgegriffen (Europäische Kommission 2017a). Auf kommunaler Ebene werden aus ESIF-Mitteln verschiedenste Aktivitäten aus Bereichen wie Investitionen in benachteiligte Gebiete und wirtschaftliches Wachstum bis hin zu kulturellem Erbe gefördert (Europäische Kommission 2017a, S. 7). Für die Kommunen ist in diesem Zusammenhang insbesondere der EFRE von Bedeutung, aus dem der größte Anteil von auf die kommunale Ebene transferierten ESIF-Mitteln generiert wird. Grundlage für Förderungen von Kommunen aus EFRE-Mitteln ist eine *sustainable urban development strategy* (im Folgenden: SUD-Strategie). Demgegenüber spielen Mittel aus dem Kohäsionsfonds für die kommunale Ebene eine untergeordnete Rolle, was insbesondere darauf zurückzuführen ist, dass aus dem Kohäsionsfonds geförderte Projekte selten zur Delegation auf die kommunale Ebene geeignet sind (Europäische Kommission 2017a, S. 72).

Insgesamt werden 11 Prozent des EFRE (entspricht ca. 29 Milliarden Euro) für Projekte nachhaltiger Stadtentwicklung auf kommunaler Ebene aufgewendet. 70 Prozent der geförderten SUD-Strategien werden in sogenannten weniger entwickelten Regionen eingesetzt, Übergangsregionen erhalten weitere 11 Prozent dieser Mittel, während die verbleibende Summe in stärker entwickelten Regionen eingesetzt wird (Europäische Kommission 2017a, S. 7f.). Eine Analyse der Allokation von EFRE-Mitteln zeigt, dass insbesondere Länder des Osteuropäischen (insbesondere Polen, aber auch Ungarn, Rumänien, Tschechien) und des Kontinentaleuropäisch-Napoleonischen Verwaltungsprofils (inkl. Südeuropäische Subgruppe: Frankreich, Italien, Portugal, Spanien) größere Anteile der EFRE-Mittel für SUD-Förderungen aufwenden. Demgegenüber ist dieser Anteil in den Ländern des Nordeuropäischen Verwaltungsprofils (Schweden, Dänemark, Finnland, Niederlande) deutlich geringer. Diese Zahlen stellen zwar den Anteil derjenigen EFRE-Mittel dar, welche für SUD-Förderungen und damit für die kommunale Ebene aufgewendet werden. Dies erlaubt allerdings nur Aussagen über die jeweilige Priorisierung der kommunalen Ebene innerhalb der dem entsprechenden Mitgliedstaat zugewiesenen EFRE-Förderung. Aussagen über den Anteil



entsprechender Förderungen am kommunalen Gesamtbudget bzw. an den kommunalen Investitionen und damit Aussagen über die Bedeutung solcher Förderungen im Kontext der gesamten Kommunalfinanzen sind anhand dieser Daten nur indirekt möglich.

In diesem Zusammenhang wird auch die relative Bedeutung von ESIF-Mitteln für die Städte und urbanen Zentren analysiert. Dabei scheint ein Zusammenhang zwischen einem hohen Grad der Förderung durch ESIF und der Anzahl von SUD-Strategien zu bestehen. Darüber hinaus sind jedoch folgende Differenzierungen zu beachten: Zunächst besteht eine erste Gruppe aus solchen Mitgliedstaaten, die in absoluter Betrachtung nur über geringe kohäsionspolitische Zuschüsse verfügen und darüber hinaus relativ wenige SUD-Strategien umgesetzt haben. Dieser Gruppe gehören vor allem Länder des Nordischen Verwaltungstypus (Schweden, Dänemark, Finnland, Niederlande), aber auch Belgien an. Die geringe Anzahl von umgesetzten SUD-Strategien beruht hierbei auf dem Umstand, dass den relativ niedrigen kohäsionspolitischen Zuschüssen vergleichsweise viele potentiell förderwürdige urbane Zentren gegenüberstehen, was entsprechende Priorisierungen erfordert. Das Vereinigte Königreich als Vertreter des Angelsächsischen

Verwaltungsprofils stellt einen Sonderfall dar, da hier einer umfangreichen ESIF-Förderung wenige SUD-Strategien gegenüberstehen. Diese Situation ist darüber hinaus auch in einigen Ländern des Osteuropäischen Verwaltungstypus zu beobachten (Tschechien, Slowakei). Die Mitgliedstaaten der letzten Gruppe zeichnen sich sowohl durch hohe kohäsionspolitische Zuschüsse als auch durch eine Vielzahl von SUD-Strategien aus. Zu dieser Gruppe gehören Frankreich und Italien als Staaten des Kontinentaleuropäisch-Napoleonischen Verwaltungsprofils (des Weiteren z. B. Portugal und Spanien), als auch – allerdings mit einer etwas geringeren Anzahl von SUD-Strategien – Polen und Ungarn als Vertreter des Osteuropäischen Verwaltungsprofils (Europäische Kommission 2017a, S. 87ff.).

2.3 Fazit

Im Bereich der kommunalen Finanzautonomie (ablesbar am eigenen kommunalen Steueraufkommen sowie am Anteil staatlicher Zuweisungen an den kommunalen Gesamteinnahmen) besteht eine große europäische Bandbreite. Dabei sind die Kommunen des Nordischen Verwaltungsprofils (Schweden) Spitzenreiter, was eine entsprechend ausgeprägte Autonomie und weite Hand-

Abbildung 14: Anteil von SUD-Förderungen an den gesamten nationalen EFRE-Mitteln

Quelle: Europäische Kommission 2017a, S. 9

lungsfreiräume zur Gestaltung lokaler Angelegenheiten indiziert. Dagegen weisen die Kommunen der Angelsächsischen Ländergruppe im europäischen Vergleich eine geringe Finanzautonomie und entsprechend begrenzte Gestaltungsfähigkeit auf. Auch die osteuropäischen Kommunen verfügen, gemessen an eigenen Steuereinnahmen, über eher geringe finanzielle Gestaltungsräume, die gerade in Ungarn in den vergangenen zehn Jahren noch deutlich reduziert worden sind. Die Kommunen der Kontinentaleuropäisch-Napoleonischen Ländergruppe (mit Ausnahme Griechenlands) genießen eine vergleichsweise hohe lokale Steuerautonomie, was in finanzieller Hinsicht für breite Entscheidungsfreiheiten spricht. Dabei ist zu beachten, dass letztgenannte Kommunen ein traditionell eher begrenztes – wenn auch inzwischen wachsendes – Aufgabenprofil besitzen bei nach wie vor gewichtiger Stellung des lokal operierenden Staatsapparates.

Die unterschiedlichen Zuständigkeiten der Kommunen, die – im Zusammenspiel mit ihrer Autonomie und ihren institutionellen Rahmenbedingungen – die kom-

munale Handlungs- und Leistungsfähigkeit bestimmen, spiegeln sich auch im Anteil kommunaler Ausgaben am BIP wider, der im hier betrachteten Ländersample in den schwedischen Kommunen am höchsten ist (24 Prozent) und auch in Frankreich, Italien und Polen noch vergleichsweise hohe Werte erreicht (über 10 Prozent). Dagegen ist der Anteil im Vereinigten Königreich im Zuge der Zentralisierungstendenzen und funktionalen Aushöhlung der Kommunen inzwischen auf unter 10 Prozent gesunken und hat sich auch in Ungarn die Re-Zentralisierung seit dem Amtsantritt von Orbán im Jahr 2010 in einem deutlich schrumpfenden Anteil kommunaler Ausgaben am BIP niedergeschlagen. Von der EU-Strukturförderung profitieren Kommunen in traditionell eher schwachen Kommunalsystemen, insbesondere in Süd- und Osteuropa, in größerem Ausmaß als in jenen Ländern, deren Kommunalsysteme als historisch gewachsen stark und leistungsfähig gelten (Nordisches Verwaltungsprofil, föderale Länder).

3. Reformtrends

Im folgenden Kapitel werden die wesentlichen Reformtrends der letzten Jahrzehnte in europäischen Kommunen diskutiert. Aufgrund ihrer Bedeutsamkeit im europäischen und internationalen Kontext werden dabei vier Reformansätze vertieft betrachtet (vgl. Bouckaert und Kuhlmann 2016, S. 3):

- ▶ Re-/Dezentralisierung
- ▶ Territorialreform
- ▶ *New Public Management* und Privatisierung öffentlicher Aufgaben
- ▶ *Post-New Public Management* und Re-Kommunalisierung

Abschließend wird der Frage nachgegangen, inwiefern es aufgrund ähnlicher Reformdiskurse und der Ausstrahlungskraft bestimmter Reformbewegungen über Ländergrenzen hinweg zu konvergierenden Entwicklungen in den Kommunen gekommen ist bzw. ob die historisch eingprägten institutionellen Muster der verschiedenen Länder fortbestehen (Persistenz) oder gar zunehmend divergieren.

3.1 Reformdiskurse der vergangenen Jahrzehnte

Die Verwaltungsmodernisierung in den europäischen Ländern war in den vergangenen Jahrzehnten durch verschiedene Diskurskonjunkturen (siehe Jann 2002) geprägt, von denen das *New Public Management* (NPM) in den 1980er und 1990er Jahren die reformpolitische Agenda bestimmte (siehe weiter unten). Allerdings gab es auch Reformansätze in den Kommunen, die wenig bis keine Bezüge zu NPM-Konzeptideen aufweisen (Dezentralisierung, Regionalisierung, Territorialreform) oder die explizit darauf gerichtet sind, frühere NPM-Entwicklungen zu korrigieren (*Post-NPM*, Neo-Weberianischer Staat) (Kuhlmann und Bogumil 2019). Zudem zeigt der Blick auf die Reformentwicklungen in verschiedenen europäischen Verwaltungskulturkreisen, dass in den vergangenen Jahrzehnten keine gleichläufigen, NPM-getriebenen institutionellen Wandlungsprozesse stattgefunden haben, sondern dass ein facettenreiches Bündel von verschiedenen, oftmals auch widersprüchlichen, teils gegenläufigen oder gar inkompatiblen Reformansätzen vorliegt, die je nach Kontext verschiedene Mischungen und Kombinationen von Reformelementen aufweisen und zu ganz unterschiedlichen Umsetzungen und Wirkungen führten.

Ein wesentlicher Pfad lokaler Verwaltungsreform in Europa betrifft die Umschichtung von Verwaltungskompetenzen im Mehrebenensystem bzw. Prozesse der Re-/Dezentralisierung von Aufgaben, Regionalisierung, De-

volution bis hin zur Quasi-Föderalisierung. In den letzten Jahrzehnten sind in einer wachsenden Zahl bislang unitarisch verfasster europäischer Länder Prozesse der Dezentralisierung in Gang gesetzt worden – sei es als Föderalisierung bzw. Quasi-Föderalisierung (Italien, Vereinigtes Königreich, Belgien, Spanien) oder als ‚einfache‘ Regionalisierung (Frankreich, Spanien). Darüber hinaus ist es in vielen Staaten zu einer (weiteren) Abschichtung von Verwaltungskompetenzen von der (zentral-)staatlichen Ebene auf die kommunalen Gebietskörperschaften gekommen, wobei teils eine ‚echte‘ Kommunalisierung (oder politische Dezentralisierung), teils eine ‚unechte‘ Kommunalisierung (administrative Dezentralisierung) verfolgt wurde. Für erstere können prototypisch die Länder Frankreich und Schweden, aber teils auch Italien genannt werden, da dort mit der administrativen Aufgabenübertragung den gewählten kommunalen Vertretungsorganen auch politische Beschluss- und Kontrollrechte im Hinblick auf die übertragenen Aufgaben eingeräumt wurden. Dagegen findet sich die ‚unechte‘ Kommunalisierung in Deutschland, wo die Kommunen (meist die Landkreise) zwar neue Aufgaben, jedoch keine politischen Beschlussrechte erhielten. Inwieweit sich die Art der Aufgabenübertragung auf die Performanz des Verwaltungshandelns auswirkt, ist in der vergleichenden Forschung bislang umstritten (vgl. Kuhlmann 2010, S. 154).

Ein weiterer Strang der Verwaltungsreform europäischer Staaten betrifft die territoriale Neugliederung von Verwaltungseinheiten oder auch territoriale Konsolidierung subnationaler Räume (*territorial consolidation*). Hier bewegen sich die europäischen Reformansätze insbesondere zwischen den beiden Extrempolen der – eher weichen Variante von – Verwaltungskooperation (z. B. Frankreich, Italien, Spanien, Süddeutschland) und der – radikaleren Form von – Gebietsfusionen (Vereinigtes Königreich, Skandinavien, Nord- und teils Ostdeutschland).

Schließlich ist die Modernisierungsbewegung im Rahmen des *New Public Management* zu erwähnen (Kuhlmann 2009; Pollitt und Bouckaert 2017), die sowohl externe als auch interne Reformelemente beinhaltet. In Abkehr vom Konzept des expansiven Wohlfahrtsstaates und der klassisch-bürokratischen Verwaltung zielt das NPM einerseits darauf, den Aktionsradius des Staates neu zu bestimmen (einzuschränken), Marktmechanismen zu stärken, Wettbewerb zu fördern und die Position des Bürgers als Kunden zu kräftigen. Andererseits geht es im Binnenverhältnis von Behörden darum, betriebswirtschaftliche Managementmethoden einzuführen, bürokratische Organisationsstrukturen aufzubrechen und

die Handlungssphären von Politik und Verwaltung klarer zu entkoppeln. Inzwischen ist angesichts der erneuten verwaltungs- und ordnungspolitischen Umorientierung seit Beginn des neuen Jahrtausends und besonders im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise auch von *Post-NPM* oder dem Neo-Weberianischen Staat die Rede (Kuhlmann und Bogumil 2019). Damit sind Ansätze von Re-Kommunalisierung und Re-Insourcing angesprochen, die sich in vielen europäischen Ländern (wenn auch in unterschiedlicher Intensität und Reichweite) beobachten lassen und die teils auch parallel zu fortwährenden Privatisierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen nach NPM-Leitbild erfolgen.

3.2 Re-/Dezentralisierung

Die Umschichtung von Verwaltungskompetenzen im Mehrebenensystem bildet einen wesentlichen Reformpfad der Kommunen in Europa, womit Prozesse der Re-/Dezentralisierung von Aufgaben, Regionalisierung, Devolution bis hin zur Quasi-Föderalisierung angesprochen sind (Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 144ff.; Kuhlmann 2019). In den letzten Jahrzehnten sind in einer wachsenden Zahl bislang unitarisch verfasster europäischer Länder Prozesse der Dezentralisierung in Gang gesetzt worden – sei es als Föderalisierung bzw. Quasi-Föderalisierung (Belgien, Spanien, Italien, Vereinigtes Königreich) oder als einfache Regionalisierung (Frankreich, Schweden). Die Kompetenzabschichtung erfolgt dabei entweder nach unten (*top-down*, d. h. vom Staat auf die Region) oder nach oben (*bottom-up*, d. h. von der kommunalen Ebene auf die Region), wobei letztere in der Regel mit der Etablierung vollkommen neuer regionaler Gebietseinheiten, zumeist in kommunaler Verfasstheit, verbunden ist. Einen weiteren Sonderfall in der Gruppe der einfachen Regionalisierer stellen die Transformationsländer (von ehemals kommunistischen zu demokratischen Staaten) dar, deren Regionsbildung vielfach förderpolitischen Erwägungen folgte und sich eher auf die (statistische) Systematik der NUTS-Regionen stützte, oftmals ohne diese mit Leben zu füllen.

Während die Dezentralisierung und Kommunalisierung europaweite Trends der Verwaltungsreform darstellen, gibt es in einigen Ländern jedoch gegenläufige Tendenzen. So kam es zum einen in England zu einer signifikanten Entmachtung und Aushöhlung der *local governments* im Zuge verschiedener Reformmaßnahmen. Zum anderen zeichnen sich in jüngerer Zeit in Ungarn und in einigen (krisengeschüttelten) südeuropäischen Ländern (Italien, Griechenland, Portugal, Spanien) re-zentralisie-

rende Tendenzen im Verhältnis zwischen staatlicher und kommunaler Ebene ab. Somit scheint Dezentralisierung als Globaltrend inzwischen tendenziell hinterfragt zu werden, wobei es sich im Falle von Ungarn vor allem um den Zugriff einer zunehmend autoritär agierenden Regierung auf dezentrale Ebenen und Ressourcen handelt. Diese Entwicklung, die sich beispielsweise in einer deutlichen funktionalen Entwertung der Kommunen, Autonomieverlusten, zunehmenden Eingriffsrechten der Zentralregierung auf die kommunale Ebene und einer Halbierung des kommunalen Budgets widerspiegelt, wird weiter unten ausführlicher besprochen.

In der Grundtendenz läuft die Entwicklung im europäischen Raum jedoch weiterhin darauf hinaus, dass die kommunalen Gebietskörperschaften an Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten gewinnen und der Staat Funktionen nach unten abgibt. Im Ergebnis wird somit das multifunktionale starke Kommunalmodell (*multi purpose model*) weiterverbreitet (siehe Kapitel 1). Die vergleichende Kommunalforschung (Wollmann 2008; Reiter et al. 2011; Grohs et al. 2012; Kuhlmann und Wollmann 2019) hat gezeigt, dass sich der Modus und die Wirkungen von Dezentralisierung erheblich u. a. danach unterscheiden, welcher Typus von Dezentralisierung zur Anwendung kommt. Hier spielt vor allem eine Rolle, ob politisch oder nur administrativ dezentralisiert wird bzw. ob staatliche Verwaltungseinheiten dezentriert werden. Während bei der politischen Dezentralisierung oder ‚echten Kommunalisierung‘ (Wollmann 2010; Reiter et al. 2011) Staatsaufgaben vollständig in den Bestand der kommunalen Selbstverwaltung übergehen und somit ein gewähltes lokales Vertretungsorgan die volle Zuständigkeit für die Entscheidung über die Planung, Finanzierung und Verwaltung der neuen Aufgabe erhält (monistisches oder uniformes Aufgabenmodell) (vgl. Wollmann 2008, S. 259ff.), werden den gewählten Vertretungsorganen bei der administrativen Dezentralisierung keine autonomen Entscheidungs- und Kontrollkompetenzen eingeräumt. Dabei bleibt eine staatliche Rechts- und Fachaufsicht bestehen (duales Aufgabenmodell) (ebd.). Die administrative Dekonzentration umfasst schließlich die Übertragung von staatlichen Aufgaben auf Behörden oder auch öffentlich-rechtliche Körperschaften, die auf einer subnationalen Verwaltungsebene angesiedelt, aber weiterhin Teil der staatlichen Verwaltungsorganisation sind. Die Effekte von Dezentralisierungsreformen unterscheiden sich je nach Aufgabenübertragungsmodus (politisch vs. administrativ) und sind zudem stark von der Spezifik der Aufgabe, lokalen Akteurskonstellationen und der kommunalen Ressourcenausstattung abhängig (Reiter et al.

2011; Grohs et al. 2012). So ist in vergleichenden Studien bei der politischen Dezentralisierung tendenziell eine Verbesserung der Effektivität der Aufgabenerledigung sowie der horizontalen, sektorenübergreifenden Steuerung und Harmonisierung von sich wechselseitig beeinflussenden Fachaufgaben festzustellen, was bei der administrativen Dezentralisierung und bei der Dekonzentration nicht der Fall ist. Zwar hilft die institutionelle Integration einer Aufgabe in ein multifunktionales Organisationsumfeld (*multi purpose model*) (vgl. Wollmann 2006), die horizontale gebietsbezogene Koordinationsfähigkeit zu steigern (Grohs et al. 2012, S. 143ff.). Allerdings sind Reformen der politischen Dezentralisierung auch eher mit kurz- und mittelfristigen Mehrkosten für die Kommunen verbunden, die vor allem leistungsschwächere Gebietskörperschaften überfordern können.

Der Modus und die Wirkungen der Dezentralisierung/Kommunalisierung weisen erheblich Unterschiede zwischen den europäischen Ländern auf. In Frankreich ist die Dezentralisierung ein Dauerbrenner auf der verwaltungspolitischen Agenda (Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 166). Der ehemals hohe Zentralisierungsgrad ist unter anderem daran abzulesen, dass Aufgaben wie die Erbringung sozialer Dienste oder Stadtplanung, die in traditionell (politisch) dezentralisierten Ländern (Schweden und Deutschland) seit langem typische ‚echte‘ kommunale Selbstverwaltungsaufgaben sind, bis 1982 bestimmd in der Hand der Staatsverwaltung auf der Ebene der *départements* (unter Leitung des Präfekten) lagen. Die wesentlichen Schritte der Dezentralisierung in Frankreich (vgl. Kuhlmann 2009, S. 82ff.) lassen sich zwei Phasen zuordnen, deren erste durch die Gesetzgebung der 1980er Jahre (sog. *Acte I*) ausgelöst wurde. Die zweite Dezentralisierungsphase (*Acte II*) startete mit der Verfassungsänderung vom 28.3.2003, gefolgt von weiteren Dezentralisierungsgesetzen im Verlauf der 2000er Jahre. Zunächst wurde im Rahmen von *Acte I* das Verfassungssystem der *départements* dadurch grundlegend verändert, dass die Exekutivfunktion des Präfekten auf den (indirekt) gewählten Präsidenten des Generalrats übergang, der nunmehr Chef der sich neu etablierenden Verwaltung der *départements* 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 wurde. 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). Andererseits bleibt es in Teilfeldern bei einer dualistischen Aufgabenzuteilung, in welcher der Bürgermeister weiterhin übertragene Staatsaufgaben, quasi als ‚Organ‘ oder ‚Agent‘ des Staates (*agent d’Etat*), ausführt. Mit der Verfassungsänderung von 2003 (*Acte II*) erhielt die Dezentralisierung in Frankreich erstmals Verfassungsrang, indem in Artikel 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 auf konstitutioneller Ebene ungewöhnlicher Vorstoß zu erkennen. Betrachtet man die Ebene der *départements*, so schlägt in funktionaler Hinsicht zweifelsohne der sozialstaatliche Bereich (*action sociale*), für welchen den Generalräten nun vollständig – auch finanziell – die Kompetenz übertragen wurde, am stärksten zu Buche (Reiter 2010; Reiter und Kuhlmann 2016). Den *départements* wurden mit dem Gesetz vom 13. August 2004 außerdem Aufgaben des Bildungswesens (Übertragung der technischen Bediensteten der *collèges*), der Infrastruktur (20.000 km Nationalstraßen; Personaltransfers aus den staatlichen Infrastrukturbehörden), des sozialen Wohnungsbaus sowie aus den Bereichen Kultur und Sport übertragen. Allerdings hat die Dezentralisierung in Frankreich nicht zu einer klaren Trennung der Ebenen (Trennmodell), sondern auch zu einer verstärkten Verwaltungsverflechtung und institutionellen Konkurrenz im subnationalen Raum geführt. Dies hängt damit zusammen, dass nicht separate Kompetenzblöcke transferiert wurden, sondern die verschiedenen Ebenen und die staatlichen Behörden jeweils eigenen Zugriff auf jedes einzelne Politikfeld haben. Hieraus ergeben sich erhebliche Probleme im Hinblick auf die Zurechenbarkeit und demokratische Kontrolle von Politikergebnissen (*déresponsabilisation*).

Seit dem Amtsantritt von Macron werden in Frankreich zunehmend re-zentralisierende Tendenzen kritisiert. So wurde bemängelt, dass das Modernisierungsverständnis von Macron mit Elementen jakobinischer Zentralisierung (*centralisation jacobine*) einhergehe (vgl. Riché 2017). Dies gilt insbesondere für die Abschaffung der *taxe d’habitation*, die traditionell den Kommunen zugeordnet bzw. von diesen erhoben wurde und darüber hinaus mit einem Anteil von bis zu 79 Prozent einen Großteil der kommunalen Steuereinnahmen ausgemacht hat.

Die Macron-Regierung hat die Ersetzung dieser Steuereinnahmen durch staatliche Zuweisungen damit begründet, dass dies einen entscheidenden Beitrag zur Angleichung der Lebensverhältnisse in wirtschaftlich starken und eher schwächeren Kommunen leisten würde. Aus der Perspektive der Kommunen wurde dies jedoch als Beschneidung der Steuerautonomie und als Versuch kritisiert, zusätzliche Abhängigkeiten der Kommunen vom Staat zu schaffen und diesem umfassendere Kontrollmöglichkeiten auf der kommunalen Ebene zu gewähren (Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 168f.).

Auch in Italien wurde mit den Bassanini-Gesetzen sowie der Verfassungsreform von 2001 eine entschiedene politische Dezentralisierung auch der kommunalen Ebene angestrebt (Behnke 2010). Sie ist darauf gerichtet, den kommunalen Ebenen (*comuni, province*) breite Aufgabenzuständigkeiten in Richtung ‚echter‘ kommunaler Funktionen einzuräumen, worin die Variante einer politischen Dezentralisierung zu erkennen ist. Die Verfassungsänderung von 2000 geht so weit, eine umfassende Verwaltungszuständigkeit der *comuni* zu statuieren, es sei denn, die Aufgaben sind ausdrücklich anderen Ebenen zugewiesen.¹⁰ Allerdings bleibt die Staats- und Verwaltungspraxis in Italien hinter diesem Verfassungsentwurf bislang eklatant zurück. So ist der Vollzug von Verwaltungsaufgaben durch den Staat auf der subnationalen Ebene, nicht zuletzt durch den Präfekten (*prefetto*) auf der Ebene der *province*, nach wie vor bestimmend (Scheffold 2007, S. 66). Im Dualismus überwiegend staatlicher und zurückstehender kommunaler Verwaltungsstränge kann das Fortwirken (napoleonisch-)zentralistischer Strukturen gesehen werden. Somit ist die politische Dezentralisierung zwar in der Verfassung kodifiziert, bislang allerdings weitgehend unverwirklicht geblieben (Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 169ff.).

Schweden kann als ein Spitzenreiter der politischen Dezentralisierung in Europa angesehen werden (Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 164f.). Das monistische Aufgabenmodell findet sich dort nach wie vor in bemerkenswert reiner Ausprägung, da die gewählten Kommunalvertretungen für alle den Kommunen zugewiesenen Aufgaben ausnahmslos zuständig sind (vgl. Wollmann 2008, S. 204ff.). Um die Stärkung der Zuständigkeiten und der Autonomie der durch die Gebietsreform (siehe weiter unten) neu zugeschnittenen Gemeinden anzuleiten, inaugurierte die Regierung das sogenannte Freie-Kommunen-Experiment (*frikommuner*), das zwischen 1984 und 1991 zunächst 40 Kommunen von einer Vielzahl gesetzlicher Bindungen freistellte (vgl. Strömberg und Engen 1996, S.

284f.; Baldersheim 1994). Es wurden unter anderem die Zuständigkeiten für Primär- und Sekundärschulen kommunalisiert, die staatlichen Finanzzuweisungen reformiert (insbesondere durch verstärkten Übergang von Zweckzuweisungen zu Globalzuweisungen) und die Autonomie der Kreise und Gemeinden in den Entscheidungen über ihre politischen und administrativen Strukturen ausgedehnt (vgl. Montin und Amnå 2000). Auf der Grundlage einer hierzu durchgeführten Evaluierung wurde 1991 ein neues Kommunalgesetz verabschiedet, durch das die Befugnisse der Kommunen, insbesondere in Fragen der internen Organisation, stark erweitert wurden (vgl. Häggroth et al. 1993). Darüber hinaus sind die Aufgaben in den genannten Sektoren flächendeckend politisch dezentralisiert worden, so etwa im Bildungswesen und in der Arbeitsmarktpolitik (Premfors 1998), wo die Kommunen die Funktionen der inzwischen aufgelösten Zentralbehörden übernehmen (Pierre 1994; Montin 2016).

Geradezu konträr stellt sich die Situation im Vereinigten Königreich (England) dar. Dort wurde der Entscheidungsspielraum der *local councils* seit den 1980er Jahren durch ein ungewöhnlich dichtes Netz von Direktiven (*guidances notes*) und Interventionsmöglichkeiten der Zentralregierung überlagert und ausgehöhlt. Überdies stellt Vereinigtes Königreich mit seiner dominanten Strategie der administrativen Dekonzentration (*agencification*) (vgl. auch Quangoisierung im weiteren Textverlauf) und der damit einhergehenden Re-Zentralisierung des Verwaltungssystems einen abweichenden Fall dar, da es hier zu einer europaweit einmaligen Schwächung und Aushöhlung des traditionell starken Funktionalprofils politisch verantwortlicher Kommunen gekommen ist (Stoker 1999). Nachdem bereits in der Nachkriegszeit wichtige kommunale Selbstverwaltungsaufgaben (*National Health Service*, Gas, Elektrizität, Sozialhilfe) verstaatlicht und später teils privatisiert worden waren, verstärkte sich der staatliche Zugriff auf die kommunale Ebene im Zuge der *Thatcherist Revolution*, durch die das traditionell starke Kommunalmodell des Vereinigten Königreichs nachhaltig geschwächt und das Verwaltungssystem innerhalb Englands deutlich re-zentralisiert wurde. Ferner wirkte die im Kontext der NPM-Reformen seit den 1980er Jahren verfolgte Agenturbildung deutlich re-zentralisierend. Sie wurde nicht zuletzt in der Absicht umgesetzt, traditionell bei den Kommunen angesiedelte Aufgaben nunmehr staatlichen *agencies* oder sog. *quangos* (*quasi non-governmental organisations*)¹¹ zu übertragen. Hinter dieser Strategie steckt ein tiefes Misstrauen der damaligen konservativen Regierung gegenüber der lokalen

¹⁰ vgl. Art. 118 I Costituzione, art 13 I Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, „Tuel“, v. 18.8.2000

¹¹ Die gebräuchlichste Definition (vgl. Skelcher und Davis 1998, S. 13) fasst unter *quangos* sog. NDPBs (*non-departmental public bodies*) zusammen, die nicht direkt einem Ministerium angehören, aber öffentlich finanziert sind und eine abgegrenzte Aufgabe wahrnehmen. *Quangos* agieren weitgehend außerhalb des Einflusses der *local authorities/councils* und sind von der Zentralregierung abhängig (vgl. Skelcher und Davis 1998; Skelcher 2000). Die Leitung erfolgt über ernannte *boards* (daher die häufige Bezeichnung *appointed bodies*), in denen die Zentralregierung und weitere Akteure vertreten sind.

Selbstverwaltung, die mehrheitlich von Labour dominiert wurde (Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 176). Die innerhalb der *dual polity*-Tradition auf Whitehall beschränkte Zentralregierung, die den Kommunen weite Handlungsspielräume und Freiheiten in der subnationalen Aufgabenerledigung überließ und kaum eigene territoriale Behörden etabliert hatte, ist nunmehr durch eine Vielzahl von *agencies* und *quangos* im lokalen Raum institutionell verankert und hat damit zunehmend die multifunktionale Kommunalverwaltung verdrängt und entmachtet. Zwar wurden im Rahmen des *Local Government Act* von 2000 und des *Localism Act* von 2011 auch politische Dezentralisierungen angestrebt. Allerdings wurden diese Ansätze quasi zeitgleich durch massive Einschränkungen der finanziellen Autonomie der Kommunen und drastische Sparmaßnahmen konterkariert (Lowndes und Pratchett 2012; Eckersley 2017), so dass trotz de jure gegebener zusätzlicher Kompetenzen der Kommunen de facto eine Situation vorherrscht, in welcher der Zentralstaat seinen Einfluss gegenüber der lokalen Ebene sogar stärken konnte (Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 175ff.).

In Ungarn ist die Dezentralisierung vor dem Hintergrund der politisch-institutionellen Transformation zu sehen, die – im Vergleich zu den hier behandelten westeuropäischen Ländern – eine besondere Ausgangssituation darstellt (vgl. Wollmann 1995, S. 566ff.; Temesi 2000, S. 345ff.; Wollmann und Lankina 2003, S. 93ff.). Zwar wurde zunächst anknüpfend an die vorkommunistische Kommunaltradition, die in das 19. Jahrhundert und das österreichisch-ungarische Selbstverwaltungsgesetz von 1870 zurückreicht (vgl. Wollmann 1995, S. 566), das dualistische Aufgabengabemodell nach 1990 (wieder) eingeführt. Allerdings ist von der Kommunalgesetzgebung des Jahres 1990 und ihrem Dezentralisierungs- und Kommunalisierungsimpetus gesagt worden, diese sei „extremely liberal by any international standard“ (Davies 1995, S. 74). Die in Ungarn zunächst eingeleitete und durchgehaltene beachtliche Dezentralisierung wird darin sichtbar, dass noch bis Mitte der 2000er Jahre ca. 65 Prozent aller öffentlich Bediensteten von den Gemeinden und Kreisen beschäftigt waren, womit Ungarn hinsichtlich des Grades seiner Dezentralisierung in der Spitzengruppe der europäischen Länder lag. Allerdings wurde diese Entwicklung seit dem Amtsantritt von Orbán 2010 in vielen Bereichen drastisch umgekehrt. Im Jahr 2011 wurde eine entsprechende Verfassungsänderung mit großer Mehrheit im ungarischen Parlament verabschiedet, die das institutionelle Gefüge Ungarns aus der Post-1990-Zeit grundlegend verändert hat. Auf diesem Wege wurde nicht nur eine radikale Re-

Zentralisierung eingeleitet, sondern auch die staatliche Kontrolle über die subnationalen Verwaltungseinheiten erheblich verschärft (Kovács et al. 2016, S. 799f.). Die Landkreise in Ungarn haben inzwischen einen Großteil ihrer Selbstverwaltung verloren, während ein von der Zentralregierung nominierter Präfekt mit der Kontrolle über die öffentliche Aufgabenwahrnehmung betraut wurde. Des Weiteren haben die Kommunen relevante Einschränkungen ihres Funktionalprofils hinnehmen müssen: So wurden beispielsweise Aufgaben aus den Bereichen Bildung und Gesundheit re-zentralisiert (Kovács 2012), was sich auch am drastischen Rückgang des Kommunalanteils an der öffentlichen Gesamtbeschäftigung von 65 Prozent (2005) auf 34 Prozent (2014) ablesen lässt (OECD 2017).

3.3 Territorialreform

Im Bereich der Territorialreformen (Hulst und Montfort 2007; Baldersheim und Rose 2010; Ebinger et al. 2019) bewegen sich die europäischen Reformansätze insbesondere zwischen den beiden Extrempolen der Verwaltungskooperation (*trans-scaling*, z. B. Frankreich, Italien, Spanien) und der radikaleren Form von Gebietsfusionen (*up-scaling*, z. B. Vereinigtes Königreich, Skandinavien). Im Fall des Reformmodells des *up-scaling* (zur Begrifflichkeit vgl. Baldersheim und Rose 2010, S. 20) waren die Reformen darauf gerichtet, die administrative Leistungsfähigkeit der Kommunen durch deren Maßstabsvergrößerung zu steigern (vgl. John 2010, S. 106ff.) für das Vereinigte Königreich. *Up-scaling* kam ursprünglich insbesondere in Schweden, England bzw. UK und in einigen deutschen Bundesländern (etwa Hessen und Nordrhein-Westfalen) zur Anwendung, weshalb in der international vergleichenden Literatur von einem nordeuropäischen Reformmodell (Norton 1994, S. 40) gesprochen wird. Dagegen ist das südeuropäische Reformmuster (insbesondere Frankreich, Italien) dadurch gekennzeichnet, dass eine kleinteilige, territoriale Struktur weitgehend unverändert geblieben ist und die operative Handlungsfähigkeit der Kommunen durch interkommunale Verbände (*intercommunalité*) gefördert wird, die als institutionenpolitischer Ersatz für förmliche Gebietsreformen im Wege von Gemeindezusammenlegungen gesehen werden (*trans-scaling*). Die Variante einer weiteren Fragmentierung von Kommunalstrukturen (*down-scaling*) stellt eher eine Ausnahme im europäischen Kontext dar und kann nur in wenigen Ländern beobachtet werden (z. B. Polen und Slowenien) (Swianiewicz 2010). Dieser Reformansatz läuft dem ansonsten vorherrschenden Trend der gebietlichen Maßstabsvergrößerung entgegen.

3. Reformtrends

Abbildung 15:
Territoriale Reformmuster
in Europa

Quelle:
in Anlehnung an Kuhlmann
2015, S. 119

Nordeuropäische Reformvariante: <i>up-scaling</i>	Südeuropäische Reformvariante: <i>trans-scaling</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Vereinigtes Königreich, Schweden, Dänemark, einige deutsche Länder (NRW, HE) ▶ Maßstabsvergrößerung; Fusion ▶ Zum Beispiel UK; durchschnittliche Einwohnerzahlen von: <ul style="list-style-type: none"> – <i>Metrop. districts</i>: 310.000; – <i>Non-metrop. districts</i>: 100.000; – <i>Counties</i>: 760.000 ▶ Leistungskraft; verwaltungs-ökonomische Verbesserung ▶ Hintergrund: Funktional starke Kommunalsysteme; oft sozialdemokratische Handschrift; rationaler Zeitgeist/Planungseuphorie ▶ Durchsetzung letztlich mittels verbindlicher Gesetzgebung ▶ Unterordnung kommunaler Selbstverwaltung unter parlamentarischer Entscheidungsmacht 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Frankreich, Italien, viele mittel-osteuropäische Länder; einige deutsche Länder (RhP, SH) ▶ Kleinteilige Gemeindestruktur beibehalten; weitere Fragmentierung ▶ Zum Beispiel Frankreich mit 37.000 <i>communes</i>; durchschnittlich 1.700 Einwohner ▶ Hintergrund: Kommunale Aufgabenwahrnehmung durch Staatsverwaltung (napoleonische Länder) ▶ <i>Volontariat</i>: Fusionen nur mit Zustimmung der Kommunen ▶ Massive lokale Widerstände gegen Gebietsreform ▶ Interkommunale Formationen als Ersatz (<i>intercommunalité</i>; Verbandsgemeinden; Ämter)

Nordeuropäisches Reformmodell

Exemplarisch für die Nordeuropäische Ländergruppe steht das Vereinigte Königreich (England), wo der instrumentelle Zugriff der nationalen Ebene auf die lokale Ebene von zwei Faktoren bestimmt wurde. Zum einen wurde herkömmlich aus dem Grundsatz der *parliamentary sovereignty* gefolgt, dass das Parlament durch Gesetzgebung jedwede institutionelle und damit auch gebietliche Änderung der kommunalen Ebene vornehmen kann. Zum anderen war der Regierung in ihrem Umgang mit den Kommunen seit jeher eine „almost obsessive predominance (...) to production efficiency“ (Sharpe 1993, S. 252) eigen. Seit den 1970er Jahren durchlief das englische Kommunalsystem mehrere Wellen einschneidender territorial-organisatorischer Veränderungen, in denen sich wiederum die Bestimmungsmacht des Parlaments und der instrumentelle Zugriff der zentralen auf die kommunale Ebene geltend machten. Im tiefgreifenden Reformschub von 1974 wurden zum einen die *district/borough councils* territorial drastisch konsolidiert, wobei deren Anzahl von 1.250 auf 333 mit durchschnittlich 170.000 Einwohnern reduziert wurde – eine im europäischen Vergleich beispiellose und als *sizeism* kritisierte (Stewart 2000) Größenordnung (vgl. Norton 1994, S. 41; Wilson und Game 2011, S. 58ff.). Zum anderen wurden die in ihrem gebietlichen Umfang auf die mittelalterlichen *shires* zurückreichenden *county councils* neu zugeschnitten, wobei deren Zahl von 58 auf 47 vermindert und ihre durchschnittliche Bevölkerungs-

größe auf 720.000 Einwohner erhöht wurde. In den frühen 1990er Jahren leitete die konservative Regierung unter John Major eine weitere einschneidende territorial-organisatorische Veränderung ein, in deren Folge in den urbanen Regionen Englands durch territoriale, organisatorische und funktionale Fusionierung von *counties* und *districts/boroughs* sog. *unitary authorities* entstanden. Schrittweise wurden 47 *unitary authorities* mit durchschnittlich weit über 200.000 Einwohnern geschaffen (Wilson und Game 2011, S. 68f.). Damit ist inzwischen fast der gesamte urbane Siedlungsbereich Englands entweder von den 36 *metropolitan district councils* oder von den knapp 50 *unitary authorities* mit ihren vielfach über 200.000 Einwohnern geprägt. Von der Entwicklung der kommunalen Strukturen im Vereinigten Königreich ist kritisch gesagt worden: „breathless has been the pace of change over the past 30 years“ (Percy-Smith und Leach 2001, S. 236). Dies führte im Ergebnis zu einer „diversity, fragmentation and perhaps sheer messiness of British local government“ (Percy-Smith und Leach 2001, S. 13).

Die von der schwedischen Regierung in zwei Schüben (1952 und 1974) verfolgten Gebietsreformen zielten darauf, die Kommunen durch Ausweitung ihrer territorialen Basis in die Lage zu versetzen, als maßgeblicher lokaler Träger des schwedischen Wohlfahrtsstaats (den *lokala staten*) zu agieren. In Schwedens Verfassungs- und Politiksystem wird dem Parlament das Recht zuerkannt, territoriale Reformen der kommunalen Ebene gegebenenfalls ohne

Zustimmung oder gegen Widerstand der lokalen Bevölkerung durchzusetzen. Auf diese Art und Weise gelang in Schweden die drastische Reduzierung der Anzahl der Kommunen von 2.282 Kommunen mit durchschnittlich ca. 2.800 Einwohnern auf heute nur noch 290 Kommunen mit durchschnittlich 34.466 Einwohnern. Auf der übergeordneten kommunalen Ebene existieren landesweit nur noch 20 Landkreise (*landsting kommuner*) mit durchschnittlich 420.000 Einwohnern. Der gebietliche Zuschnitt der Kreise, deren Grenzen auf 1634 zurückgehen, blieb von diesem Reformschub weitgehend unberührt. Die drei größten Städte des Landes (Stockholm, Göteborg und Malmö) erhielten in der Folgezeit einen (den deutschen kreisfreien Städten vergleichbaren) Status, der kommunale und Kreisaufgaben verbindet. In den späten 1990er Jahren wurde eine Reformdebatte über eine Regionalisierung geführt, in der auch die bisherigen Grenzen der Kreise in Frage gestellt wurden (vgl. Olsson und Åström 2003). So sind inzwischen Stockholm, Göteborg und Malmö mit ihren jeweiligen umliegenden Gebietseinheiten zu Regionalkreisen fusioniert worden (Lidström 2010).

Südeuropäisches Reformmodell

Frankreich entspricht mit seiner extrem fragmentierten kommunalen Territorialstruktur (siehe Kapitel 1.3, 1.6) geradezu idealtypisch dem Südeuropäischen Gebietsmodell (siehe Kapitel 1.6). Waren territoriale Reformversuche bis vor Kurzem kaum möglich, hat die jüngste Gesetzgebung jedoch eine Reihe von teilweise einschneidenden Veränderungen bewirkt, die bisher nicht für umsetzbar gehalten worden waren.

Zunächst scheiterte der Versuch einer territorialen Konsolidierung der kommunalen Ebene auf freiwilliger Basis zu Beginn der 1970er Jahre (*Loi Marcellin*), da das Reformgesetz die Verwirklichung einer Gebietsreform von der Zustimmung der betreffenden Gemeinde und ihrer Bevölkerung (Grundsatz der Freiwilligkeit, *volontariat*) abhängig machte und diese ‚freiwillige‘ Zustimmung in kaum einer Gemeinde erreicht wurde. Um dennoch das – auch dezentralisierungsbedingt – zunehmende Aufgabenvolumen zu bewältigen, wurde in Frankreich ein komplexes System verschiedener interkommunaler Kooperationsformen (*intercommunalités*) etabliert, die inzwischen auch über eigene Steuerquellen verfügen (siehe Kapitel 2) und die politisch über direkt gewählte Mandatsträger repräsentiert werden. Hierbei markierte das Gesetz von 1999 (*Loi Chevènement*), das von einigen als eine „wahre interkommunale Revolution“ (LeGalès und Borraz 2005) bezeichnet worden ist (siehe auch Kuhlmann 2010), ei-

nen bedeutsamen institutionenpolitischen Schritt. Als Ergebnis dieses Prozesses, der durch finanzielle Anreize sowie sanften Druck der Präfekten befördert wurde, sind inzwischen bzw. infolge weiterer inkrementeller Reformschritte (z. B. Anhebung von Mindesteinwohnerzahlen), die im Ergebnis zu einer Halbierung der Anzahl von *établissements publics de coopération intercommunale* (EPCI) geführt haben, 13 Metropolregionen (*métropoles*), 218 Agglomerationsverbände (*communautés d'agglomération*, CA) und 1.019 Gemeindeverbände (*communautés de communes*, CC) gebildet worden, so dass inzwischen fast alle Kommunen in verschiedenen Verbänden (EPCI) organisiert sind.

In jüngerer Zeit sind einige weitere entscheidende Schritte zur territorialen Modernisierung der kommunalen Ebene unternommen worden. Zum einen stellt das Gesetz *Loi de Réforme des Collectivités Territoriales* von 2010 die Grundlage für eine substantielle Weiterentwicklung des subnationalen Institutionengefüges in Frankreich dar, mit welchem das Metropolen-Modell eingeführt wurde. Dieses stützt sich institutionell zum einen auf die schon seit 1966 existierenden acht *communautés urbaines* und zum anderen auf vier weitere interkommunale Formationen (CA) mit mehr als 500.000 Einwohnern, so dass insgesamt 10 neue Metropolen entstanden. Diese erhalten einerseits Kompetenzen von den fortbestehenden Mitgliedsgemeinden und andererseits von den jeweiligen *départements* und Regionen. In Zukunft sollen alle Ballungsgebiete in Frankreich in Form des Metropolen-Modells organisiert werden, worin eine einschneidende territoriale Veränderung der Kommunalverwaltung in urbanen Räumen zu erblicken ist. Mit dem Reformpaket des sog. *Acte III*, speziell dem Gesetz vom 27.1.2014, das am 1.1.2015 in Kraft trat, wurden zunächst die im Gesetz von 2010 festgelegten 10 Metropolen eingerichtet. Darüber hinaus wurde die Territorialstruktur in den drei Metropolen Paris, Lyon und Marseille, die bereits seit den 1980er Jahren eine institutionelle Sonderstellung genießen, mit der Gesetzgebung von 2014 weiterentwickelt (*métropoles de règles particulières*). Unter anderem wurde die Metropolstruktur in Grand Paris (Paris und umliegende Gemeinden der sogenannten *petite couronne*) dahingehend konsolidiert und modernisiert, dass sich alle Gemeinden in der Pariser Metropolregion, Île-de-France, zu EPCI mit einer Mindesteinwohnerzahl von 200.000 Einwohnern zusammenschließen müssen. Mit dem Metropolen-Modell sollen nachhaltige lebensfähige (inter-)kommunale Strukturen geschaffen werden, die in Zukunft die Kleingemeinden im Metropolenraum

absorbieren könnten, die aber auch die institutionelle Stellung der *départements* ‚bedrohen‘, da sie teilweise deren Funktionen übernehmen.¹²

Ein weiterer Schub territorialer Modernisierung in Frankreich ging vom Gesetz NOTRe (*Nouvelle Organisation Territoriale de la République*) aus, welches 2015 verabschiedet wurde und Mindesteinwohnerzahlen zwischen 5.000 und 15.000 Einwohner für CC vorsieht. Den Präfekten wurde dabei die Kompetenz übertragen, neue Grenzen und territoriale Zusammenschlüsse von EPCI herbeizuführen, um deren Anzahl zu reduzieren. So konnte zwischen 2012 und 2015 ein Rückgang der Anzahl der EPCI von 2.599 auf 1.267 erreicht werden. Darüber hinaus wurde durch das *Loi Pélissard* von 2015 die Bildung sogenannter *communes nouvelles* gefördert (vgl. Némery 2017). Auch wenn hier erneut der Grundsatz der Freiwilligkeit angewendet wurde, konnten bis 2017 immerhin 517 solcher neuen Gemeinden gebildet werden. Hierin spiegelt sich die wachsende Bereitschaft der Bürgermeister von Kleinstgemeinden wider, die Lebensfähigkeit ihrer Gemeinde angesichts schwindender Steuereinnahmen und rückläufiger staatlicher Zuweisungen mittels Gemeindefusion zu erhalten oder zu verbessern, was auch als stille territoriale Revolution bezeichnet worden ist („une révolution territoriale silencieuse“) (Pasquier, 2017). Zieht man außerdem noch in Betracht, dass die Anzahl der französischen Regionen inzwischen von 23 auf 12 (ohne Übersee-Regionen) reduziert wurde, so besteht insgesamt kein Zweifel daran, dass das subnationale Institutionengefüge in Frankreich in einem Ausmaß verändert worden ist, welches bisher als nicht realisierbar galt und im historischen Rückblick als beispiellos anzusehen ist.

Auch in Italien wurde zunächst versucht, eine territoriale Konsolidierung der kommunalen Ebene auf freiwilliger Basis zu erreichen. Da die Anzahl der Kommunen in Italien bis 2010 von 8.088 auf 8.104 anstieg, ist dieser Ansatz als gescheitert anzusehen. Infolgedessen ist ein Rückgang der Relevanz von Territorialreformen für die politische Agenda in Italien festzustellen. Demgegenüber konzentrieren sich entsprechende Reformvorstöße seit der oben bereits diskutierten (siehe Kapitel 1.3) Verfassungsänderung von 2001 eher auf die Suche nach geeigneten Formen interkommunaler Kooperation (Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 196f.). So sind mit der institutionellen Form der französischen *intercommunalité* vergleichbare *unioni di comuni* begründet worden, deren Zahl zwischen 2000 und 2019 von 50 auf 550 angestiegen ist und die 3.292 bzw. ca. 40 Prozent aller Gemein-

den – insgesamt 12,2 Millionen Einwohner – umfassen (Comunivero 2019).

In Ungarn räumte die 1990 beschlossene Kommunalverfassung der unteren lokalen Ebene weitgehende Autonomie in der Bildung kommunaler Einheiten (Siedlungen) ein. Die lokale Bevölkerung machte von diesem Recht sogleich lebhaft Gebrauch, um die unter dem sozialistischen Regime durchgesetzten territorialen Fusionen von Kommunen rückgängig zu machen (vgl. Temesi 2000, S. 347; Soós 2003, S. 245; Wollmann und Lankina 2003, S. 95). Infolgedessen stieg die Zahl der Gemeinden nach dem Regimewechsel in kurzer Zeit von 1.584 auf 3.092 mit durchschnittlich 3.170 Einwohnern. Zwar wurde das Kommunalsystem durch nachfolgende Reformen funktional und politisch beträchtlich gestärkt, jedoch blieb der territoriale Zuschnitt der beiden kommunalen Ebenen unverändert. In Reaktion auf die Existenz und den Fortbestand der Vielzahl kleiner und kleinster Gemeinden sind in Ungarn unterschiedliche Formen interkommunaler Kooperation gesetzlich angeregt worden und entstanden. Dies gilt zum einen für ein Gesetz von 1997, durch das eine in der Regel monofunktionale interkommunale Kooperation angestoßen werden sollte. Inzwischen werden ca. 2.590 solcher Kooperationsformen gezählt (Hoorens 2008, S. 369). Des Weiteren zielte ein Gesetz von 2003 darauf, die multi-funktionale Zusammenarbeit zwischen Gemeinden zu institutionalisieren (vgl. Pfeil 2010, S. 255). Die Regierung hatte bis 2010 die Bildung von 162 solcher multi-funktionaler interkommunaler Verbände veranlasst, in denen 97,5 Prozent aller Gemeinden organisiert waren (vgl. Pfeil 2010, S. 256). Im Zusammenhang mit dem Amtsantritt von Orbán und der damit einhergehenden Re-Zentralisierung (siehe oben) haben diese Formen interkommunaler Kooperation jedoch weitgehend ihre Funktionen und an praktischer Bedeutung verloren.

3.4 New Public Management und Privatisierung

Die Modernisierungsbewegung im Rahmen des *New Public Management* stellte seit den 1980er Jahren die einflussreichste Reformdoktrin der öffentlichen Verwaltung in Europa dar (vgl. Pollitt und Bouckaert 2017; Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 211ff.). In Abkehr vom Konzept des expansiven Wohlfahrtsstaates und der klassisch-bürokratischen Verwaltung war die NPM-Reformbewegung, als deren Vorreiter und internationale Vorbilder in erster Linie die angelsächsischen Staaten (Vereinigtes Königreich, Neuseeland) anzusehen sind, auf zwei wesentliche Ziele gerichtet. Zum einen ging es darum, den Aktions-

¹² So hatte Präsident Macron angekündigt, während seiner Legislatur mindestens ein Viertel der aktuellen *départements* aufzulösen, indem diese in neuen Metropolen aufgehen sollen (Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 155).

radius des Staates neu zu bestimmen (einzuschränken), Marktmechanismen zu stärken, Wettbewerb zu fördern und die Position des Bürgers als Kunden zu kräftigen. Zum anderen sollten die Binnenstrukturen, Organisationsprinzipien und Personalprofile der öffentlichen Verwaltung nach dem mikroökonomisch inspirierten Leitbild eines *managerial state* umgebaut werden, vor allem indem ökonomische Anreizmechanismen installiert, betriebswirtschaftliches Know-how implementiert, hierarchische Strukturen aufgebrochen und eine klare Funktions- und Rollentrennung von Politik und Verwaltung vorgenommen wird (Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 211ff.). Im Folgenden wird lediglich die erste Dimension diskutiert.

Die Privatisierung des Staats- und Kommunalwirtschaftssektors bildete in allen OECD-Ländern seit den 1980er Jahren ein vorrangiges Modernisierungsziel (vgl. Wollmann und Marcou 2010; Wollmann 2016; Pollitt und Bouckaert 2017), wobei der Strategiewechsel dort besonders ausgeprägt war, wo – wie z. B. im Vereinigten Königreich – ein hoher Staatswirtschaftsanteil mit einer parteipolitisch akzentuierten, (neo-)liberalen Regierungsprogrammatis zusammenfielen. Neben der formalen und teils auch materiellen Privatisierung von Kommunalbetrieben kam es in vielen europäischen Kommunen außerdem zu vermehrten Ausgründungen von Eigengesellschaften und Unternehmen privaten Rechts auf der kommunalen Ebene (*corporatization*) (Grossi und Reichard 2008b). Ferner stellen der *purchaser-provider split* und die Einbindung privater Leistungsanbieter über Leistungsverträge (funktionale Privatisierung) übergreifende lokale Reformtrends dar. Im Ergebnis haben sich die kommunalen Organisationsmodelle in Europa sektoral stärker ausdifferenziert und fragmentiert, da zahlreiche externe, monofunktional operierende Erfüllungsgehilfen in die öffentliche Leistungserbringung eingebunden wurden und sich die Kommunen als direkte Produzenten öffentlicher Güter vielfach zurückzogen. Inzwischen lassen sich jedoch als Folge negativer NPM-Effekte einige Gegenentwicklungen beobachten, welche die Zielsetzung der Rückgewinnung kommunaler Steuerungskapazitäten verfolgen (Wollmann 2016).

Das Vereinigte Königreich ist das europäische Land, in dem sich die Eigentumsverhältnisse am schnellsten gewandelt haben und in welchem Privatisierungen am radikalsten realisiert wurden. Das UK ist damit zum Vorreiter und Vorbild in der EU geworden und hat die europäische Liberalisierungspolitik nachhaltig geprägt. Im Ergebnis des marktorientierten Privatisierungsprogramms wurden im

Vereinigten Königreich rund drei Viertel der Unternehmen privatisiert. Auf der kommunalen Ebene ist vor allem der Verkauf weiter Teile des Sozialwohnungsbestandes an die jeweiligen Mieter (1995: 1,5 Mio. Wohnungen) sowie die Privatisierung im ÖPNV-Bereich zu erwähnen. So fand nach dem 1985 *Transport Act* eine umfassende Marktliberalisierung statt, in deren Verlauf zahlreiche kommunale Busunternehmen formell und materiell privatisiert wurden (Christmann 2004, S. 233). Auch die vierzehn auf regionaler Ebene tätigen Elektrizitätsverteiler wurden vollständig materiell privatisiert, so dass fast der gesamte britische Elektrizitätssektor in privater Hand ist (Schalauske und Streb 2008, S. 50). Zudem wurde das traditionell vom Vorrang öffentlicher Leistungserbringung bestimmte britische Kommunalmodell dadurch verändert, dass die *local governments* unter der von Margaret Thatcher geführten konservativen Regierung gesetzlich verpflichtet wurden, zahlreiche kommunale Leistungen (Müllabfuhr, Kantinen, Straßenreinigung, Instandhaltung usw.) über öffentliche Ausschreibungen (*tendering*) im Marktwettbewerb zu vergeben (*compulsory competitive tendering* – CCT). So sind die *local authorities* dazu übergegangen, sich durch Outsourcing der einschlägigen Dienste externer Anbieter zu bedienen und sich damit das Konzept eines *purchaser-provider split* zu eigen zu machen. Beispielsweise wird die Heimpflege (*residential care*) in wachsendem Umfang von sog. *independents* geleistet, bei denen es sich um private und gemeinnützige Anbieter handelt. Das CCT wurde zwar unter New Labour wieder abgeschafft, so dass allein innerhalb eines Jahres (2000–2001) die Zahl der Ausschreibungen um immerhin 23 Prozent zurückging (Wegener 2004). Allerdings müssen die Kommunen auch innerhalb des neuen Systems ihre Leistungen mit privaten Anbietern vergleichen und auslagern (Reimer 1999, S. 157ff.). Eine Wirkung der wettbewerblichen Ausschreibungen ist die Entlassung von etwa 300.000 Kommunalbeschäftigten seit Anfang der 1990er Jahre, wobei vor allem Tätigkeitsbereiche der *manual workers* betroffen waren (Kantinenbewirtschaftung, Müllabfuhr, Freizeit- und Sporteinrichtungen, Gebäudereinigung, Straßenbau und -instandhaltung). Der Marktwettbewerb bewirkte zudem eine Degradierung von Arbeitsverhältnissen im Kommunaldienst bzw. insbesondere sinkende Löhne und Sozialleistungen (Kranken- und Urlaubsgeld), vermehrte Zeit- und Kurzverträge, generelle Beschäftigungsunsicherheit und Mehrfachbeschäftigung (*multiple jobholding*) sowie zunehmende Arbeitsbelastung (Reimer 1999, S. 157ff.).

Während die Angelsächsische Staats- und Verwaltungstradition (siehe Kapitel 1) einen guten Resonanzboden für umfassende Privatisierungspolitik bietet, erfolgten entsprechende Reformschritte im kontinentaleuropäischen und skandinavischen Kontext gemäßigter und mit einigen Verzögerungen, wenngleich im Ergebnis durchaus signifikant. Dies hängt mit den Ausgangsbedingungen der Reformen und damit zusammen, dass – wie etwa im schwedischen und französischen Fall – radikale Privatisierungsansätze den traditionellen Vorstellungen vom ausgebauten Wohlfahrtsstaat (*folkshemmet*) bzw. vom interventionistischen Staat (*dirigisme*) und eines starken öffentlichen Sektors (*service public*) mit gesellschaftsintegrierender Funktion entgegenstehen. So kam es zwar in Schweden nach dem wirtschaftlichen Einbruch in den 1980er Jahren auch zu einer (neo-)liberalen Neuorientierung, in welcher manche Beobachter schon den Beginn eines Systemwechsels erblickten (Premfors 1998, S. 151). Insbesondere die bürgerliche Regierung unter Bildt (1991-1994) schloss sich unter ausdrücklicher Berufung auf die radikalen Vorbilder im Vereinigten Königreich und Neuseeland dem Privatisierungsdiskurs an. Jedoch gab es keine marktorientierten Privatisierungsansätze britischer Prägung, sondern eher eine wettbewerbsorientierte Modernisierung unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Schwedischen Modells, flankiert durch sozial verträgliche Regulierungen (Schalauske und Streb 2008, S. 215). In diesem Kontext geriet auch der kommunale Sektor der öffentlichen Versorgungsleistungen (Energie-, Wasserversorgung, Abfallbeseitigung usw.), der traditionell ein Kernstück des multifunktionalen Aufgabenprofils der schwedischen Kommunen bildet, zunehmend unter Druck. Vor allem Kommunen mit bürgerlichen Mehrheiten sind dazu übergegangen, ihre kommunalen Betriebe durch Verkauf an nationale und internationale Unternehmen zu veräußern und sich damit aus den entsprechenden lokalen Handlungsfeldern merklich zurückzuziehen (Montin und Amnå 2000, S. 8; Strömberg und Engen 1996, S. 267). Auch die Funktionalprivatisierung über *purchaser-provider split*, Anbieterpluralisierung und externe Leistungsvergabe im Marktwettbewerb ist unter dem Druck der budgetären Krise in den schwedischen Kommunen seit den 1980er Jahren als Reformkonzept aufgegriffen worden. Durch zahlreiche Wettbewerbselemente wie Betreibermodelle, Entflechtungen, Dienstleistungsgutscheine oder Benutzerentgelte sollte der Übergang vom Leistungs- zum Gewährleistungsstaat sichergestellt werden (vgl. Naschold und Riegler 1997, S. 17). Dabei wurden in einer wachsenden Zahl von Kommunen soziale Dienstleistungen (z. B.

Alten- und Behindertenpflege usw.), die bislang fast ausschließlich von kommunalem Personal ausgeübt worden waren, nunmehr im Wettbewerb an privat-kommerzielle und gemeinnützige Träger vergeben. Insgesamt ist die schwedische Reformstrategie dennoch durch einen gemäßigteren Umgang mit Marktkräften sowie einen geplanten und regulierten Wettbewerb gekennzeichnet, der den Leistungsempfängern größere Wahlmöglichkeiten (etwa über Schul- und Kita-Gutscheine etc.) eröffnet. Zwar konnten privat-kommerzielle und gemeinnützige Anbieter inzwischen auf den für sie neuen Märkten zunehmende Anteile für sich gewinnen. Neben den kommunalen und regionalen Einrichtungen übernehmen sie jedoch weiterhin eine allenfalls ergänzende Rolle (Schröter 2001, S. 435). Insgesamt ist trotz dieser Einschnitte am schwedischen Wohlfahrtsstaats- und Kommunalmodell weitgehend festgehalten worden.

Frankreich stellt insofern einen Sonderfall im hier betrachteten Ländersample dar, als die Aufgaben der lokalen Daseinsvorsorge von jeher delegiert, also privaten Leistungsträgern über Konzessionsverträge überantwortet werden. Das Modell der Funktionalprivatisierung (*gestion déléguée*) ist im französischen Kommunalsystem seit langem etabliert und wurde von ausländischen Beobachtern auch als ‚French-style privatization‘ bezeichnet (Citroni 2010). Allein in der Trinkwasserversorgung stieg der private Anteil von 31 Prozent Mitte der 1950er Jahre auf fast 62 Prozent im Jahr 1982 (Guérin-Schneider und Lorrain 2003, S. 46). Aktuell beträgt der Anteil (teil-)privatisierter Unternehmen im Bereich der Trinkwasserversorgung ca. 75 Prozent, wobei nur in 33 Prozent der Fälle eine reine *gestion déléguée* vorliegt. In allen anderen Fällen liegen Mischformen zwischen privater und staatlicher Aufgabenwahrnehmung vor (Atlas IGD 2019b). Im Bereich der Abfallentsorgung werden 53 Prozent der Betriebe kommunal verwaltet, wobei seit dem Jahr 2000 ein leichter Rückgang dieses Anteils zu konstatieren ist – vormals 58 Prozent (Beuve et al. 2013; Douard et al. 2014). Demgegenüber stieg der Anteil der Aufgabenwahrnehmung in Mischformen im gleichen Zeitraum von 24 auf 30 Prozent an. Das zunehmende Auftreten solcher Mischformen ist auf Zusammenführungen von EPCI (siehe Kapitel 3.3) zurückzuführen, wenn in den kooperierenden Kommunal-einheiten unterschiedliche Modi der Aufgabenwahrnehmung vorlagen (Atlas IGD 2019a). Die Marktöffnung in der kommunalen Daseinsvorsorge (Wasser, Abfall, ÖPNV) erfolgte in erster Linie über eine Ausweitung der Praxis von Konzessionsverträgen mit privaten Anbietern, bei der die Kommune allerdings weiterhin die Gewährleistungsver-

antwortung behält und auch grundsätzlich Eigentümerin der Betriebe und Anlagen bleibt. Darüber hinaus haben in Frankreich gemischtwirtschaftliche kommunale Unternehmen (*Sociétés d'économie mixte locales – SEML*) an Bedeutung gewonnen. Nach der Neugründungswelle der 1980er Jahre ist inzwischen eine Konsolidierung und teils auch ein leichter Rückgang aufgrund organisatorischer Konzentrationsprozesse festzustellen (Grossi et al. 2010). In Frankreich gibt es eine Reihe von rechtlichen Disziplinierungsmaßnahmen für SEML, die den privilegierten Zugriff der Kommunen sicherstellen sollen. Im Unterschied zu Deutschland müssen nämlich die öffentlichen Träger bei SEML grundsätzlich Mehrheitseigner sein und auch die Mehrheit der Stimmen/Sitze in den Aufsichtsgremien haben¹³, woran klar die Vorrangstellung der kommunalen Träger innerhalb der französischen Variante von Öffentlich-Privater Partnerschaft (ÖPP) auf der lokalen Ebene abzulesen ist.

In Italien ist der Beginn einer gezielten nationalen Privatisierungspolitik in etwa zeitgleich mit der Dezentralisierungsbewegung (siehe oben) zu verorten und im Zusammenhang mit der ökonomischen und politischen Krise des Landes sowie mit dem EU-induzierten Privatisierungsdruck zu sehen. Die Daseinsvorsorge im lokalen Raum (Wasser, Abwasser, Abfall, ÖPNV, Energie) erfolgte in Italien – ähnlich wie in Deutschland, Skandinavien und dem Vereinigten Königreich – bis Anfang der 1990er Jahre überwiegend durch öffentliche Institutionen. Italien verfügt traditionell über eine ausgebaute Kommunalwirtschaft, vielfach in Form der sog. *municipalizzate*, einer den deutschen Stadtwerken vergleichbaren Betriebsform, die bereits auf die Gesetzgebung von 1903 zurückgeht (Grossi et al. 2010; Citroni 2010). Innerhalb der *municipalizzate* sind die verschiedenen Versorgungssparten institutionell gebündelt und sie befinden sich traditionell zumeist vollständig in öffentlichem Eigentum. Zu Beginn der 1990er Jahre kam es infolge nationaler Gesetzgebung, die wiederum im Kontext der Dezentralisierungspolitik Italiens zu sehen ist, zu einer verstärkten organisatorischen Diversifizierung und Ausgründung von Betrieben (*corporatization*), so dass inzwischen ca. 50 Prozent der kommunalen Beschäftigten in ausgegründeten Unternehmen tätig sind (Grossi und Reichard 2008b, S. 604). Es fanden einerseits umfangreiche formale Privatisierungen mit einer klaren Präferenz für die Aktiengesellschaft (*società per azioni – SpA*) statt. Andererseits haben materielle Privatisierungen an Bedeutung gewonnen (Lippi 2003, S. 163; Bobbio 2005, S. 43) und es wurden Teil- oder Komplettverkäufe getätigt, etwa im kommunalen

Energiesektor. Im Energiesektor gibt es nur noch wenige Städte (z. B. Turin, Venedig, Brescia), deren *municipalizzate* komplett in kommunaler Hand sind, während in der Mehrheit der Kommunen nationale oder multinationale Energiekonzerne als *co-shareholders* agieren (Wollmann et al. 2010). Insgesamt haben aber die italienischen *municipalizzate* ihre Position auf dem Energiemarkt verteidigen und teils sogar ausbauen können. Im Bereich der sozialen Dienste wurde in Italien traditionell die Leistungserbringung durch freie Träger wie z. B. die katholischen Wohlfahrtsorganisationen, aber auch durch die Familien selbst sichergestellt. Insgesamt herrschte somit bereits vor der NPM-Diskussion der 1980er Jahre ein Anbietermix aus kommunalen Leistungsträgern, und überwiegend kirchlichen Non-Profit-Organisationen vor (Bobbio 2005, S. 43). Inzwischen hat in diesem Sektor eine massive Aufgabenverlagerung auf private Träger stattgefunden, in der manche bereits den ‚triumph of privatism‘ (Bobbio 2005, S. 43) sehen. Auch bei internen Serviceleistungen (Gebäudemanagement, IT, Kantinen etc.) finden sich zunehmend Ansätze funktionaler Privatisierung und Fremdvergabe (Dipartimento della Funzione Pubblica 2006; Grossi und Reichard 2008b, S. 603). Allerdings wird bezweifelt, dass die lokalen Exekutiven in der Lage sind, dieses neue *networked local government* zu steuern, das durch Partnerschaften, Verträge und vielfältige kontraktuelle Arrangements gekennzeichnet ist und welches zunehmend institutionell ‚auszufransen‘ droht (Meneguzzo 1997; Magnier 2003, S. 193).

In Ungarn vollzog sich die tiefgreifende Umwälzung der Eigentümer- und Anbieterstruktur in der öffentlichen Daseinsvorsorge (Wasser, Abwasser, Abfallbeseitigung, Schulen, Freizeiteinrichtungen, Öffentlicher Nahverkehr, Sozialwohnungen usw.) in zwei Phasen. Zunächst wurden die Aufgaben und das Eigentum an den entsprechenden Einrichtungen, die unter dem sozialistischen Regime formal den lokalen Räten unterstanden hatte, durch die Kommunalverfassung von 1990 und flankierende Gesetze den Städten, Gemeinden und Kreisen übertragen. Durch die Kommunalisierung des Eigentums und der Funktionen in diesen Aufgabenbereichen wurden die Gemeinden und Städte vor enorme operative und finanzielle Probleme gestellt. Vor diesem Hintergrund gingen sie verbreitet dazu über, zusammen mit privaten Investoren gemischtwirtschaftliche Betriebe (institutionelle ÖPP) zu bilden (Hoorens 2008, S. 369). Teilweise wurden kommunale Betriebe und Einrichtungen, aber auch vollständig an private Investoren verkauft, etwa im Bereich der Wasserwirtschaft (vgl. Temesi 2000, S. 367; Soós 2003, S.

¹³ Article L. 1522-1 du CGCT.

248ff.; Horváth 2008, S. 233). Angeleitet von NPM-inspirierten Outsourcing und *marketization*-Konzepten wurden außerdem zunehmend öffentliche Leistungen im Wege von Konzessionen und Verträgen an private Anbieter vergeben, was aufgrund des gleichzeitigen Fehlens kommunal-administrativer Kapazitäten nach der Wende dazu führte, dass private Anbieter in profitversprechenden Bereichen deutlich intensiver zum Zuge kamen als in anderen Ländern Mittel- und Osteuropas. Während der ersten Phasen kann somit das Entwicklungsmuster in der ungarischen Daseinsvorsorge als Übergang von einer staatszentralistisch organisierten Leistungsproduktion hin zu einem zunächst kommunal-dezentralisierten System beschrieben werden, welches sich zunehmend dem Markt geöffnet hat. In der zweiten Phase wird von der Regierung unter Orbán darauf hingewirkt, die zentralstaatliche Steuerung und Regulierung deutlich zu erhöhen und insbesondere die Profite aus den Bereichen Energie, Wasser, Abfallentsorgung zu zentralisieren (Horváth 2016, S. 190ff.; Kovács et al. 2016; Wollmann 2016). Darüber hinaus wurde die Rolle privater Anbieter bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen massiv zurückgefahren. So hat der Zentralstaat die Eigentümerschaft vieler privater oder kommunaler Unternehmen inzwischen übernommen. Daher ist zu konstatieren, dass die zentralstaatliche Ebene eine zunehmend aktive Rolle bei der institutionellen Ausgestaltung lokaler Daseinsvorsorge einnimmt, die mit zentral vorgegebenen Organisationsformen, einem erhöhten Interventions- und Regulierungsgrad sowie einer Entkommunalisierung der Aufgabenwahrnehmung einhergeht.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass in der Mehrheit der europäischen Kommunalsysteme eine radikale NPM-Reform des öffentlichen Sektors nach dem Vorbild des Vereinigten Königreichs nicht stattgefunden hat. Im Gegensatz zum Angelsächsischen Verwaltungsmodell (Vereinigtes Königreich, Neuseeland, Australien, USA), wo die umfassenden NPM-Vorstöße sich nahtlos in die vorherrschende pragmatisch-instrumentelle Handhabung des Rechtsstaates im Rahmen der *public interest*-Kultur einfügen, erfolgten entsprechende Reformen in den kontinentaleuropäischen Ländern (Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, Portugal) und in Skandinavien zurückhaltender und teils auch verzögert.

3.5 *Post-New Public Management*

Re-Kommunalisierung

Inzwischen sind in vielen Kommunen Europas als Reaktion auf fehlgeschlagene NPM-Reformen, nicht-intendierte negative Reformeffekte oder auch schlecht funktionierende

Mischungen aus Weberianischen und NPM-Elementen neue Reformschritte zu beobachten, die auch unter dem Schlagwort des *Post-NPM*, der *New Public Governance* oder des *Neo-Weberian Model* diskutiert werden (vgl. Pollitt und Bouckaert 2017; Kuhlmann und Bogumil 2019). Dabei geht es u. a. um die Re-Integration von Verwaltungseinheiten oder Einrichtungen in die Kernverwaltungen, die Re-Kommunalisierung von Betrieben oder auch das In-sourcing von ausgelagerten Leistungen der Kommunen, z. B. durch die Beendigung von Konzessionsverträgen. Allen diesen Maßnahmen sind die Abwendung von einer engen Management- und Ökonomisierungslogik und das Bestreben gemeinsam, übergreifende politische Steuerungsfähigkeit im kommunalen Raum zurückzugewinnen. Diese Abkehr von der Ökonomisierungslogik des NPM ist auch als ‚Rehabilitierung des Staates‘ und des öffentlichen Gutes bezeichnet worden, in welcher sich eine Art Pendelumschwung andeutet (Wollmann 2016). Zweifellos hat der (neo-)liberal geprägte Ansatz ‚private is better than public‘ inzwischen an Überzeugungskraft verloren. Allerdings variieren Ausmaß und Intensität dieses Pendelrückschwungs erheblich zwischen Ländern, Verwaltungsebenen und Sektoren. Während etwa für die nationale Ebene prognostiziert wurde, dass der „Niedergang des unternehmerisch tätigen Staates (...) wahrscheinlich von Dauer sein (wird)“ (Mayer-Kramer 2006, S. 279), wird für die kommunale Ebene zumindest die Frage aufgeworfen: is the „[p]endulum swinging back?“ (Wollmann 2016).

Der Energiesektor bietet ein anschauliches Beispiel für aktuelle Ansätze der Re-Kommunalisierung. So haben beispielsweise die kommunalen Energiebetriebe in Italien trotz Privatisierungsdruck ihre Position auf dem italienischen Energiemarkt insgesamt behaupten und teils ausbauen können. Inzwischen kaufen sich einige Großstädte sogar bei dem (privatisierten) Energieriesen ENEL ein und weiten ihre Produktion und Vertriebsnetze aus (Wollmann und Marcou 2010). Auch in Frankreich werden ungeachtet der anhaltenden Privatisierungsbewegung inzwischen Gegenstrategien verfolgt, die vor allem aus dem kommunalen Raum kommen. Gestützt auf ihre durch die Dezentralisierung (siehe oben) gestärkte Position haben die französischen Kommunen ihre Rolle in der lokalen Energiepolitik und -wirtschaft Schritt für Schritt erweitern können (Wollmann et al. 2010). Zum einen hat sich seit den 1980er Jahren zunehmend eine kommunale Energiepolitik etabliert und einige Lokalregierungen gingen dazu über, ihre eigenen, den lokalen Bedingungen besser angepassten Energieerzeugungssysteme aufzubauen, indem etwa kleinere Wasserfälle zur Energieerzeugung genutzt und

auch auf Kraft-Wärme-Kopplung sowie Windenergie gesetzt wurde (ebd.). Zum anderen nutzen die Kommunen ihre Versorgungsnetze zunehmend als Einnahmequelle, da sie als *autorités organisatrices* im Rahmen der Konzessionsverträge Einfluss auf die Höhe der Abgaben, die Preisgestaltung und die Leistungsparameter nehmen können. Außerdem sind in Frankreich im Wassersektor in den letzten Jahren Kommunen bzw. Verwaltungsgemeinschaften von der Delegation auf Regie umgestiegen. Als Grund hierfür wird unter anderem das Bestreben der öffentlichen Akteure genannt, sich unabhängig von den *grands groupes* zu machen und einen stärkeren politischen Einfluss auf den Wassersektor in der Region zu erlangen. Neben der Hauptstadt Paris, die – wegweisend für viele Kommunen – im Jahre 2009 entsprechende Schritte unternahm, kann die Stadt Grenoble als weiteres spektakuläres Beispiel genannt werden. Dort wurden die bis 1989 als Regiebetrieb geführten, 1990 privatisierten und 1997 in eine institutionelle ÖPP (SEML) umgewandelten Wasserbetriebe re-kommunalisiert.

3.6 Fazit: Diffusion und Konvergenz von Reformmodellen

Die vergleichende Analyse der Verwaltungssysteme und -reformen in Europa hat gezeigt, dass die Frage von Konvergenz, Divergenz und Persistenz je nach Reformfeld (Dezentralisierung/Föderalisierung, Territorialreform, Privatisierung, Binnenmodernisierung) unterschiedlich zu beantworten ist. Dabei werden in der Literatur zwei Thesen kontrovers diskutiert: Die Konvergenzthese wird von der Vermutung gestützt, dass die Kräfte der Globalisierung und der Internationalisierung (innerhalb der Europäischen Union: unter anderem Angleichung der rechtlichen Regelungen) dazu führen, dass bislang voneinander abweichende nationale Strukturen und deren historische Bestimmungsfaktoren zunehmend an Wirkungskraft verlieren und dadurch eine Angleichung auf verschiedenen Ebenen stattfindet. Demgegenüber schreibt die Divergenzthese den institutionellen, kulturellen und normativen Faktoren, die in Politik-, Staats- und Verwaltungstraditionen einzelner Länder oder einzelner Ländergruppen verankert sind, eine fortwirkende Bestimmungskraft zu.

In Bezug auf die Territorialreformen wurde deutlich, dass zwar einerseits die Gebietsgrößen und Einwohnerzahlen der Gemeinden im europäischen Vergleich nach wie vor große, teilweise eklatante Unterschiede aufweisen (zwischen 1.640 in Tschechien und 139.000 im UK; vgl. Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 205) – ein Hinweis auf Persistenz. Jedoch lassen sich auch konvergierende Muster

ausmachen. So kam es in einigen Ländern des Nordeuropäischen Reformprofils (z. B. ostdeutsche Bundesländer, Skandinavien, UK) teils zu weiteren territorialen Maßstabsvergrößerungen. War die radikale Maßstabsvergrößerung kommunaler Strukturen (wie etwa im Vereinigten Königreich und in Schweden) dabei zunächst vom rationalistischen Zeitgeist und der institutionenpolitischen Absicht bestimmt, die operative Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebenen im Dienste des auf- und auszubauenden nationalen Sozial- und Interventionsstaates durch *economy of scale* zu stärken, steht der Reformdiskurs seit den 1990er Jahren zunehmend im Bann der Europäisierung. Diese richtet sich zum einen darauf, die Handlungsfähigkeit der subnationalen Verwaltungseinheiten (Regionen, Kommunen) im europäischen und internationalen Wettbewerb um Standorte sowie um EU-Fördermittel zu verbessern. Zum anderen dreht sich der Diskurs um verwaltungspolitische Lösungsansätze für eklatante demographische, sozioökonomische, fiskalische und Koordinationsprobleme im kommunalen Raum, die neue Gebietszuschnitte und/oder Kooperationsformen erzwingen. In diesen Kontext ist auch die seit den 2000er Jahren einsetzende Reformwelle in den südeuropäischen Ländern (Griechenland, Portugal) sowie in den mittelosteuropäischen EU-Beitrittsländern (Bulgarien, Litauen) einzuordnen. Die genannten Länder haben sich dem nordeuropäischen Reformprofil angenähert, was durch die Finanz- und Euro-Krise sowie den Druck der EU zusätzlich befördert worden ist. Inwieweit der Krisen- und EU-induzierte Handlungsdruck dazu führen wird, dass sich die Süd-Länder noch stärker in Richtung *up-scaling* bewegen, bleibt indes abzuwarten. Anzeichen dafür sind bereits in der Gesetzgebung einiger Länder zu erkennen (vgl. Kuhlmann und Wollmann 2019).

Konvergierende Reformmuster, die teils aus nationalen Eigenentwicklungen, teils aber auch aus übergreifenden Diffusionsprozessen resultieren, zeigen sich auch bei der Dezentralisierung, die – von einigen abweichenden Fällen abgesehen (Ungarn, UK) – einen generellen Trend in Europa darstellt. So hat in Frankreich seit den 1980er und in Italien seit den 1990er Jahren eine politische Dezentralisierung stattgefunden, welche durch die Übertragung von staatlichen öffentlichen Aufgaben auf die lokalen Selbstverwaltungskörperschaften und durch die Stärkung der lokalen Autonomie charakterisiert ist. Die Tatsache, dass selbst in den bereits dezentralisierten Ländern Schweden und Deutschland eine weitere Dezentralisierung durch (‘echte’ und ‘unechte’) Kommunalisierung staatlicher Aufgaben auch im jüngsten verwaltungspolitischen Diskurs ein Leitthema bildete, weist auf das langfristige und nachhaltige

Prägemuster dieses traditionellen Reformdiskurses hin. Im Vereinigten Königreich, das insofern vom generellen Trend abweicht, hat dagegen – unter neo-liberaler Konzeptanleihe – eine administrative Dekonzentration mit dem Ergebnis stattgefunden, dass staatliche Agenturen außerhalb und unter bewusster Verdrängung der traditionellen (multi-funktionalen) kommunalen Selbstverwaltung an Bedeutung gewannen.

Wurde die NPM-Reformbewegung aufgrund der fraprierenden Diskursvorherrschaft im internationalen Kontext als ein Prozess allumfassender Konvergenz von Verwaltungssystemen interpretiert, der einer Phasenfolge vom Wohlfahrtsstaat über den neo-liberalen und manageriellen Staat bis hin zum gewährleistenden und aktivierenden Staat folgt (Holmes und Shand 1995), setzte die empirische Verwaltungsforschung den eher normativ begründeten Konvergenzthesen differenziertere Befunde entgegen. In der verwaltungswissenschaftlichen Forschung herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass der Reformdiskurs des *New Public Managements*, der seit den 1980er Jahren die veraltungspolitische Agenda in vielen Ländern dominiert hatte, nicht zu jener allumfassenden Konvergenz der Verwaltungssysteme in Richtung eines manageriellen Staates oder Gewährleistungsstaates geführt hat, die von manchen vorausgesagt und erwartet worden (Pollitt und Bouckaert 2017; Byrkjeflot et al. 2018). Zudem stellten der Rückbau des Staates, seine Beschränkung auf eine Gewährleistungs- und Regulierungsfunktion und der Rückzug öffentlicher Anbieter aus der direkten Leistungserbringung überall wesentliche Elemente des Politikdiskurses dar. Jedoch wurde die NPM-Doktrin in den verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich umgesetzt (Kuhlmann und Wollmann 2019). So variieren die jeweils praktizierten Varianten und die Reichweite der Privatisierung (materiell/formell/funktional). Im Vereinigten Königreich dominierte ein Reformdiskurs, der klar vom Slogan ‚private is better than public‘ angetrieben wurde und der die Umsetzung eines marktorientierten Privatisierungsmodells anstrebte, das aufgrund der zeitgleichen Entmachtung der *local governments* als Monopolanbietern zahlreicher Leistungen stark zentralisierende Züge trägt. Insgesamt haben sich die angelsächsisch geprägten Staaten in der Modernisierung des öffentlichen Sektors am stärksten von Liberalisierungsideen und NPM-Konzepten leiten lassen. Dagegen konnten solche extremen Entstaatlichungsdiskurse in Ländern wie Schweden und Frankreich, die durch eine politisch und gesellschaftlich fest verwurzelte Tradition

des öffentlichen Sektors und eine in der politischen Kultur verankerte Vorstellung vom starken Staat gekennzeichnet sind, kaum Fuß fassen. In Schweden wurde in erster Linie eine Modernisierung des Wohlfahrtsstaates durch Wettbewerbsöffnung und Anbieterpluralisierung vorgenommen, die durch soziale Regulierungen und Elemente der Nutzerdemokratie flankiert wurde. Die Privatisierung von Staatsbetrieben hat in Schweden bei Weitem nicht das Ausmaß anderer europäischer Länder erreicht und materielle Privatisierungen sind nach wie vor die Ausnahme. Auch in Frankreich wurden im lokalen Raum besondere rechtliche Vorkehrungen für einen privilegierten Zugriff öffentlicher Akteure auf teilprivatisierte Unternehmen (SEML) getroffen und befindet sich inzwischen ein Großteil lokaler öffentlicher Leistungen (wieder) in kommunaler Hand (z. B. im Wasser- und Abfallsektor).

Auch die aktuelle *Post-NPM*-Debatte scheint durch eine länderübergreifende Diskursentwicklung und gewisse Diffusionsprozesse gekennzeichnet zu sein, wofür die Unternehmen und Einrichtungen der lokalen Daseinsvorsorge ein anschauliches Beispiel bieten. So konnten die kommunalen Stadtwerke in Deutschland, die im Zuge von Privatisierung und Outsourcing zunächst gegenüber den privaten *big four* der Energieunternehmen, wie EON, RWE oder Vattenfall, an Boden verloren hatten, in den vergangenen Jahren deutlich an operativer Stärke gewinnen. Es kam verstärkt zu Netzzurückkäufen, zur Beendigung von Konzessionsverträgen und zu Re-Insourcing, was sich auch in steigenden Marktanteilen der deutschen kommunalen Energieversorger zeigt (Bönker et al. 2016; Wollmann 2016). In internationaler Perspektive ist ein ähnlicher Trend zur Re-Kommunalisierung im Wassersektor und teilweise bei der Abfallentsorgung zu beobachten (Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 247). Allerdings besteht inzwischen auch weitgehend Einigkeit darüber, dass es sich bei dieser Entwicklung nicht um eine allumfassende Konvergenz über Länder und Sektoren hinweg handelt. Stattdessen sind im Hinblick auf Re-Kommunalisierung deutliche Unterschiede zwischen Ländern (u. a. in Abhängigkeit von der Reichweite zuvor durchgeführter Privatisierungen) und Aufgabenfeldern zu konstatieren (z. B. mehr Re-Kommunalisierung in den Bereichen Energie und Wasser, dagegen fortwährend mehr Privatisierung im Krankenhausesektor) (vgl. Klenk und Reiter 2015). Zudem zeigen sich je nach Kontextbedingungen vielfältige Variationen zwischen traditionellen und neuen Elementen der Verwaltungssteuerung (sog. Neo-Weberianisches Modell; vgl. Kuhlmann und Bogumil 2019).

4. Schlussfolgerungen

Die Studie hat gezeigt, dass die Stellung der Kommunen in den meisten europäischen Ländern in den vergangenen Jahrzehnten (ca. seit den 1980er Jahren) aufgewertet worden ist, was sich in funktionalen und finanziellen Indikatoren sowie insgesamt in einer gewachsenen Leistungs- und Gestaltungsfähigkeit subnationaler Gebietskörperschaften zeigt. Beispiele für diesen europäischen Trend bieten u. a. Frankreich, Italien und Schweden. Allerdings gibt es auch einige Fälle, in denen Reformen von Seiten der Zentralregierungen dazu geführt haben, dass die Kommunen teilweise deutlich geschwächt oder gar funktional und finanziell ausgehöhlt wurden, was mit einschneidenden Re-Zentralisierungstendenzen einherging. Hierzu gehören beispielsweise England und Ungarn. Diese Länder repräsentieren jedoch eher abweichende Fälle von einem insgesamt ‚kommunalfreundlichen‘ Entwicklungstrend in Europa, der sich auch in einem gestiegenen lokalen Autonomieindex (von einzelnen Ausnahmen abgesehen) widerspiegelt und eine grundsätzlich günstige Ausgangsbasis für eine weitere Bekräftigung kommunaler Selbstregierung und -verwaltung in Europa darstellt.

Im direkten Ländervergleich wurde deutlich, dass die Kommunen der Nordeuropäischen Profils am leistungs- und gestaltungsfähigsten sind, was hier am Beispiel Schweden gezeigt worden ist und auf funktionalen, finanziellen, territorialen und politisch-demokratischen Merkmalen des Kommunalsystems basiert. Ein besonders hohes Ausmaß an finanzieller Autonomie ist mit einem breiten multifunktionalen Aufgabenprofil gekoppelt, welches die schwedischen Kommunen – in Kombination mit territorialer Lebensfähigkeit – zu den wichtigsten Akteuren öffentlicher Daseinsvorsorge und wohlfahrtsstaatlicher Aufgabenerledigung macht. Zudem verfügen sie über eine historisch gewachsene, tief verwurzelte Tradition bürgerschaftlicher Selbstbestimmung und lokaler Beteiligung, so dass sie auch in politisch-demokratischer Hinsicht die einschlägigen Merkmale eines starken Kommunalsystems erfüllen. Zwar haben auch die Kommunen des Kontinentaleuropäisch-Napoleonischen Profils im Verhältnis zu höheren staatlichen Ebenen eine vergleichsweise starke Position, was (z. B. in Frankreich) mit dem politischen Einfluss lokaler Akteure auf höhere staatliche Entscheidungsebenen und insgesamt der machtvollen Stellung lokaler Exekutiven zu tun hat. Zudem ist das Ausmaß ihrer Autonomie und Handlungsfreiheit ebenfalls als relativ hoch einzuschätzen, u. a. ablesbar am Anteil eigener Steuern am lokalen

Gesamtbudget, der in Frankreich beispielsweise deutlich höher ist als in Deutschland. Allerdings werden in diesen Ländern zahlreiche subnationale Funktionen und Gemeinwohlaufgaben nach wie vor zu erheblichen Anteilen von staatlichen Behörden erbracht oder an Private delegiert (z. B. Infrastrukturaufgaben), so dass die kommunale Leistungs- und Handlungsfähigkeit insgesamt geringer als in den nordischen Ländern oder auch als in Deutschland einzuschätzen ist. Das englische Kommunalsystem, das einst zu den stärksten in Europa gehörte, rangiert im Vergleich der hier betrachteten Länder nur noch auf einem hinteren Platz, sowohl was seine Leistungsfähigkeit und Gestaltungsspielräume als auch das funktionale und politische Profil anbelangt. Diese Schwächung ist vor allem mit den Reformen seit den 1980er Jahren, finanziellen Kürzungen, Austeritätspolitik und Privatisierungsmaßnahmen zu erklären und an einschlägigen Indikatoren abzulesen (Autonomieindex, Ausgaben- und Steueranteile etc.). Die Länder des Osteuropäischen Profils zeigen dagegen sehr unterschiedliche Entwicklungen und Ausprägungen. Ausgehend von einem Demokratisierungs- und Dezentralisierungstrend nach dem Systemumbruch haben sich in einigen Ländern (u. a. Polen, Ungarn) bemerkenswert starke Kommunalsysteme herausgebildet, was sich vor allem in wachsenden funktionalen Zuständigkeiten sowie einer institutionellen Konsolidierung und Professionalisierung der Verwaltung zeigt. Andere Länder weisen dagegen nach wie vor eher (pfadabhängige) stärker zentralistische Systeme auf (Bulgarien, Rumänien), in denen den Kommunen eine weniger bedeutende Stellung im Mehrebenensystem zukommt. Zudem sind, wie erwähnt, teils Re-Zentralisierungsprozesse zu beobachten, in denen die post-sozialistischen Dezentralisierungsreformen teils wieder rückgängig gemacht werden (Ungarn). Ausweislich vorliegender Finanzdaten (u. a. zum lokalen Steueraufkommen) ist die Autonomie und Gestaltungsfähigkeit der osteuropäischen Kommunen (z. B. Ungarn) als geringer einzuschätzen als in Nord-, West- und Südeuropa. Dies mag auch eine Erklärung dafür sein, dass die subnationalen Gebietskörperschaften des Osteuropäischen Profils (aber auch der südeuropäischen Länder) in einem größeren Maß von europäischen Strukturfonds profitieren (und auch auf diese angewiesen sind) als die Kommunen in den anderen hier betrachteten Ländergruppen.

Im Folgenden sollen, aufbauend auf den hier vorgelegten vergleichenden Analysen, einige Schlussfolgerun-

gen abgeleitet werden, die im Hinblick auf die Zielstellung der Neuen Leipzig-Charta, einen Beitrag zur Stärkung der Städte zu leisten, von Interesse sind. Es sollen ausgewählte institutionelle Stellschrauben aufgezeigt werden, die von den politischen Entscheidungsträgern bewegt werden können, wenn es ihnen darum geht, Kommunen handlungs-, leistungs- und gestaltungsfähiger zur Ausübung ihrer Daseinsvorsorgefunktionen und Förderung des Gemeinwohls zu machen. Zudem sollen Steuerungsprinzipien benannt werden, mittels derer starke Kommunen ihre Leistungs- und Gestaltungsfähigkeit ausüben und so zur Steigerung des lokalen Gemeinwohls beitragen können. Im Einzelnen geht es um die folgenden zehn Kernelemente:

1. Kommunale Autonomie
2. Finanzielle Gestaltungsspielräume
3. Kommunaler Finanzausgleich
4. Multifunktionales Aufgabenprofil
5. Horizontale Koordination und Gebietsorganisationsprinzip
6. Territoriale Lebensfähigkeit
7. Politische Legitimation und Artikulationsfähigkeit
8. Kommunale Gemeinwohlfunktion und Steuerungsfähigkeit
9. *Corporate Governance*
10. Kommunenorientierte Verwaltungspolitik

(1) Kommunale Autonomie: Die Handlungs- und Leistungsfähigkeit von Kommunen setzt ein Mindestmaß an kommunaler Autonomie voraus, die insbesondere auch fiskalische Aspekte betrifft (u. a. eigene Steuereinnahmen; selbstbestimmte Einnahmenverwendung und Ausgabenwirtschaft), kann die Handlungsfähigkeit der Kommunen nicht sichergestellt werden. In jenen Ländern, deren Kommunen ausgebaute Autonomierechte, aber auch breite Zuständigkeitsprofile haben, ist die kommunale Handlungsfähigkeit somit besonders groß. Mit einer Erhöhung kommunaler Autonomie, die an verschiedenen Punkten (Steuerautonomie, funktionale Selbstbestimmung, Aufsichtsbeziehungen zu höheren Ebenen etc.) ansetzen kann, fiskalische Autonomieaspekte jedoch als eine notwendige Bedingung einschließen sollte, können politische Entscheidungsträger folglich einen Beitrag dazu leisten, die kommunale Selbstverwaltung im jeweiligen Land insgesamt handlungsfähiger zu machen.

(2) Finanzielle Gestaltungsspielräume: Kommunaler Aufgabenvollzug funktioniert dann besonders gut, wenn er mit einer starken Fiskalautonomie und finanziellen Gestaltungsspielräumen der Kommunen verbunden ist, was etwa dann der Fall ist, wenn der Anteil der eigenen Steuereinnahmen am kommunalen Gesamtbudget im Verhältnis zu den staatlichen Zuweisungen möglichst hoch ist und wenn es sich außerdem um allgemeine und nicht um zweckgebundene Zuweisungen handelt. Dies trifft par excellence auf Schweden zu (Wollmann 2008), wo die Kommunen eine selbstverwaltete kommunale Einkommensteuer erheben, deren Höhe sie selbst festlegen und die ca. 70 Prozent ihrer Gesamteinnahmen umfasst, wohingegen der Anteil zweckgebundener staatlicher Zuweisungen weniger als ein Drittel des kommunalen Gesamtbudgets ausmacht. Die finanzielle Situation der Kommunen ist entscheidend für ihre Leistungsfähigkeit. Daher treten Leistungsverbesserungen nach Dezentralisierungsreformen eher dann auf, wenn die fiskalische und wirtschaftliche Situation der Kommunen günstig und finanzielle Handlungsspielräume vorhanden sind (Kuhlmann et al. 2011; 2014; Grohs et al. 2013). Umgekehrt wird kommunale Autonomie durch strikte Austeritätspolitik und Sparzwänge ad absurdum geführt, da die Kommunen dann zwar de iure Handlungsfreiheiten haben, de facto aber nicht über die Handlungskapazitäten und -ressourcen verfügen, um im Sinne des Gemeinwohls gestaltend und steuernd tätig zu sein. Dies trifft par excellence auf die britischen Kommunen zu, deren Autonomierechte zwar im Zuge von *new localism* formal gestärkt wurden. Gleichzeitig wurden ihnen jedoch in erheblichem Ausmaß finanzielle Ressourcen entzogen, was auch als „austerity localism“ (Dagdeviren et al. 2019) bezeichnet worden ist und auf eine eklatante Schwächung der kommunalen Ebene hinausläuft.

(3) Kommunaler Finanzausgleich: Stellt kommunale Autonomie einerseits eine Grundvoraussetzung für lokale Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit dar, wohnt andererseits jeglicher Form der Aufgabendezentralisierung und Autonomisierung lokaler Gebietskörperschaften die Tendenz inne, dass Leistungsunterschiede und regionale Disparitäten in Abhängigkeit von der jeweiligen sozio-ökonomischen Ausgangsposition der lokalen Einheiten zunehmen. Im Ergebnis können sich bestehende Unterschiede verfestigen oder verstärken, was für Länder mit starkem Egalitätsanspruch (z. B. Frankreich), ausgeprägter Unitarisierungskultur und Gleichbehandlungsprinzip (z. B. Deutschland) sowie expansiv-umverteilen-

dem Wohlfahrtsstaat (z. B. Schweden) als problematisch angesehen wird (Gegenbeispiel: Schweiz). Hier sind finanzielle Ausgleichsmechanismen (kommunaler Finanzausgleich) angezeigt, um im Falle von sozio-ökonomisch bedingten Ungleichheiten in der kommunalen (Steuer-) Finanzierungsbasis entsprechende Niveauunterschiede ein Stück weit zu bereinigen.

(4) Multifunktionales Aufgabenprofil: Starke handlungs- und leistungsfähige Kommunen besitzen nicht nur Autonomierechte und Gestaltungsfreiheiten, sondern ihnen muss auch ein ausreichend breites multifunktionales Aufgabenportfolio zur eigenständigen Erledigung übertragen sein, welches möglichst auch politische Entscheidungsrechte der gewählten Vertretung im Hinblick auf die wahrgenommenen Aufgaben einschließt (echte Kommunalisierung/politische Dezentralisierung) und auf dem Grundsatz der Allzuständigkeit beruht (im Kontrast zum Ultra-vires-Prinzip britischer Prägung). Nur ein solches multifunktionales Aufgabenprofil (*multi purpose model*) kann sicherstellen, dass die Kommunen ihrer territorialen Steuerungs- und Koordinierungsfunktion angemessen nachkommen und gewährleisten können, dass potenziell widerstreitende Fachpolitiken im territorialen Raum (z. B. Wirtschaftsförderung vs. Umweltschutz) miteinander in Einklang gebracht und harmonisiert werden können. Diese horizontale, sektorenübergreifende territoriale Steuerungs- und Koordinierungsfunktion kann durch dezentrierte mono-sektorale Staatsbehörden (*single purpose model*) nicht erbracht werden, so dass eine starke multifunktional aufgestellte Kommunalebene hier aus Sicht einer ganzheitlichen gebietsbezogenen Steuerung essentiell ist. Viele der vergangenen Dezentralisierungsreformen, insbesondere in den kontinental-europäisch-napoleonischen Ländern, erfolgten u. a. in der Absicht, diese territoriale Steuerungsfunktion der Kommunen zu stärken, was zumindest dort, wo die Dezentralisierung konsequent betrieben wurde, auch vielfach gelungen ist.

(5) Horizontale Koordination und Gebietsorganisationsprinzip: Trägt die Dezentralisierung von Gemeinwohlaufgaben einerseits dazu bei, die funktionale und (teils) politische Stellung der Kommunen zu stärken, ist andererseits neben territorialen und kapazitiven Grundvoraussetzungen für solche Kompetenztransfers auch die Spezifik der jeweils übertragenen Aufgabe zu berücksichtigen. Nicht jede Aufgabe eignet sich für eine Abschiebung auf die kommunale Ebene und je weniger

leistungsstark, territorial lebensfähig und politisch kontrolliert Kommunen sind, umso kritischer sind solche Aufgabenübertragungen generell zu sehen. Funktionale, organisatorische, territoriale und politische Aspekte der Dezentralisierung stehen in engem Zusammenhang und nicht-intendierte, negative Reformeffekte lassen sich eher vermeiden, wenn das Zusammenwirken von Gebiets-, Funktional- und (interner) Verwaltungsreform sowie politisch-demokratischen Reformelementen beachtet wird. Empirische Studien u. a. in den Bereichen der sozialen Aufgaben (z. B. Eingliederungshilfe) und der Stadtplanung haben gezeigt, dass die Übertragung von Gemeinwohlaufgaben auf die Kommunen reale Chancen einer Leistungsverbesserung gegenüber der staatlichen Erledigung bietet (Kuhlmann et al. 2011, 2014; Grohs et al. 2013). Entsprechend dem Gebietsorganisationsprinzip (oder dem *place-based approach*) muss es sich allerdings dabei um solche Aufgaben handeln, für die horizontale Koordination, direkter Bürger- und Ortsbezug, Problemnähe und eine politikfeldübergreifende Kenntnis lokaler Kontextbedingungen besonders wichtige Merkmale darstellen. Dagegen sollten das Erzielen von Skaleneffekten und eine hohe technisch-fachliche Spezialisierung weniger bedeutsame Aufgabenmerkmale sein. Zugleich liegt empirische Evidenz darüber vor, dass einige Aufgaben, insbesondere mit überlokalen Problembezügen, externen Effekten, hohem Spezialisierungsgrad und geringem direkten Bürgerbezug nur bedingt für eine Übertragung auf Kommunen geeignet sind (Bogumil und Ebinger 2020), vor allem dann, wenn die nötige ökonomische, territoriale und institutionelle Robustheit der kommunalen Ebene nicht sichergestellt ist (z. B. Ressourcenknappheit, gebietliche Fragmentierung, Personal-/Organisationsprobleme). Ferner ist bei Aufgabenübertragungen von der staatlichen auf die kommunale Ebene ein angemessener begleitender Ressourcentransfer erforderlich (Konnexitätsprinzip), um eine Überforderung und Überfrachtung der Kommunen und damit einhergehende Leistungsverschlechterungen im Zuge von Dezentralisierungsreformen zu vermeiden.

(6) Territoriale Lebensfähigkeit: Die Ausübung einer gesamt kommunalen Steuerungsfunktion im Rahmen des multifunktionalen Kompetenzprofils setzt eine angemessene territoriale Lebensfähigkeit von Kommunen voraus. Insbesondere in den nordischen Ländern, im Vereinigten Königreich und in Teilen Deutschlands haben Gebietsreformen dazu beigetragen, die kommunale Ebene lebensfähiger und leistungsstärker zu machen (Kuhlmann et al. 2018a). Die Schaffung robusterer Organisationsstruktu-

ren, die Verbesserung von Verwaltungsprozessen, die Steigerung der Verwaltungs- und Veranstaltungskraft der Kommunen und die Professionalisierung der Verwaltungsarbeit gehören dabei zu den zentralen Pluspunkten von Gebietsreformen. Dagegen kam es bei der demokratischen Beteiligung teils zu Verschlechterungen und konnten reformbedingte Einsparpotenziale und Effizienzgewinne auch nicht durchweg als Effekte von Gebietsreformen festgestellt werden (ebd.). Zudem stoßen gesetzgeberisch verfügte Gemeindefusionen in einigen Ländern (z. B. Frankreich) auf nachhaltigen Widerstand, was teils zum Scheitern der entsprechenden Reformbemühungen führte. Hier bieten verschiedene Varianten der interkommunalen Kooperation eine pragmatische Alternative, um unter Verzicht auf Fusionen und durch Bündelung einzelkommunaler Handlungskapazitäten die Leistungsfähigkeit der Kommunen zu erhöhen. Bislang fehlen allerdings vergleichende empirische Befunde darüber, inwieweit und unter welchen Bedingungen sich interkommunale Kooperationsformen als ähnlich leistungsfähig wie Einheitsgemeinden erweisen. Betrachtet man die Transaktions- und Koordinationskosten interkommunaler Verbände sowie die Defizite hinsichtlich demokratischer Kontrolle, politischer Verantwortlichkeit, Transparenz und gesamtkommunaler Steuerungsfähigkeit, so dürfte diese pragmatische Variante territorialer Konsolidierung im Vergleich zur Fusionsvariante weniger leistungsfähig sein. Dennoch stehen Gebietsreformen nicht im Widerspruch zu Möglichkeiten interkommunaler Kooperation, die auch zur kommunalen Leistungssteigerung beitragen können. Insofern ist durchaus auch ein undogmatischer Mix verschiedener, komplementärer Reformansätze möglich und sinnvoll. Die entsprechenden Varianten müssen dabei je nach Aufgabenbereich und unter Berücksichtigung aktueller Strukturen unterschiedlich ausgestaltet werden. Zudem werden gebietliche Neugliederungen von den relevanten lokalen Stakeholdern nur dann akzeptiert, wenn sie mit einer entsprechenden funktionalen Aufwertung der kommunalen Ebene einhergehen. Insofern sollten Gebiets- und Funktionalreformen mit einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltungsfunktion einhergehen (Stichwort ‚echte‘ Kommunalisierung), was einen nicht zu unterschätzenden Anreiz für die Reformakzeptanz und eine effektive Reformdurchführung bietet, aber auch positive Auswirkungen auf die Bürgerzufriedenheit und wahrgenommene Servicequalität haben kann.

(7) Politische Legitimation und Artikulationsfähigkeit: Neben funktionalen Zuständigkeiten, Autonomierechten und territorialer Lebenskraft zeichnen sich starke und handlungsfähige Kommunen auch durch eine hohe politisch-demokratische Legitimation sowie politische Artikulationsfähigkeit im Mehrebenensystem aus, z. B. in Form von Mitwirkungsrechten an der Gesetzgebung oder Zugangsrechten zu Entscheidungsprozessen höherer staatlicher Ebenen bis hin zur EU. Auch die Aufgabenübertragung im Wege der ‚echten‘ Kommunalisierung (politische Dezentralisierung) ist als Schritt einer politischen Aufwertung der Kommunen zu verstehen, da den gewählten Kommunalvertretungen eigene Entscheidungs- und Beschlussrechte im Hinblick auf die den Kommunen übertragenen Aufgaben zugestanden werden. Dadurch wird eine hohe politisch-demokratische Verantwortlichkeit und Transparenz bei der kommunalen Aufgabenerledigung sichergestellt, was aus legitimatorischer Sicht die Position der Kommunen und die lokalpolitische Steuerungsfähigkeit stärkt. Dagegen ist die ‚unechte‘ Kommunalisierung (administrative Dezentralisierung) von Staatsaufgaben deshalb problematisch, weil ihr eine Tendenz zur Verstaatlichung (und damit politischen Schwächung) der Kommunen innewohnt. Denn in diesem Falle werden den Kommunen zwar Aufgaben übertragen, aber die zugehörigen politischen Beschluss- und Kontrollrechte bleiben ihnen verwehrt, was Legitimations-, Transparenz- und politische Zurechenbarkeitsprobleme (*accountability*) mit sich bringt und daher im Interesse einer leistungs- und handlungsfähigen Kommunalebene kritisch zu bewerten ist. Zur Stärkung der kommunalen Politikfunktion bieten sich noch eine Reihe weiterer Maßnahmen an, die in den europäischen Ländern je nach Kontextbedingungen und nationaler Politikkultur sehr unterschiedlich zur Anwendung kommen (direkte Wahl/Abwahl der lokalen Exekutiven, Referenden, Konsultationen, Anhörungen). Grundsätzlich gilt für diese verschiedenen Ansätze demokratischer Beteiligung und Bürgermitbestimmung, dass Partizipationsergebnisse in angemessener Weise in die lokalpolitischen Entscheidungsprozesse und -ergebnisse einfließen müssen, da andernfalls der Eindruck einer bloßen Scheinpartizipation entsteht, was die Politikverdrossenheit der Bürger noch verstärken kann.

(8) Kommunale Gemeinwohlfunktion und Steuerungsfähigkeit: Um die lokale Daseinsvorsorge- und Gemeinwohlfunktion adäquat auszuüben, muss eine wirksame politisch-administrative Steuerungsfähigkeit der Kommunen sichergestellt sein. Die kommunalen Akteure müssen also in der Lage sein, auf die von ihnen verantworteten Aufgabenfelder und Leistungsbereiche effektiv Einfluss zu nehmen, d. h. Prozess und Ergebnis der Leistungsproduktion selbst zu lenken und zu gestalten. Dass dies im Falle der übertragenen Staatsaufgaben („unechte“ Kommunalisierung) nur begrenzt der Fall ist, wurde oben schon gezeigt. Aber auch im Falle von Auslagerungen, Privatisierungen und Fremdvergabe von (Teil-)Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge, die in vielen europäischen Kommunen im Zuge der NPM-Reformen stattgefunden haben, treten Steuerungs- und Koordinationsprobleme auf, oftmals verbunden mit Verlusten politisch-demokratischer Kontrolle und Verantwortlichkeit. Vielfach gingen mit der Privatisierung von Kommunalbetrieben und der Fremdvergabe von Leistungen eklatante Steuerungsdefizite einher, die einer der Auslöser für die in letzter Zeit verstärkt zu beobachtenden Re-Kommunalisierungsbemühungen und Re-Insourcing-Maßnahmen (z. B. in der Energieversorgung, der Müllentsorgung oder auch im ÖPNV, teils auch in der Wasserversorgung) waren. Zudem ist die empirische Forschung inzwischen zu der Erkenntnis gelangt, dass Leistungsverbesserungen, die man sich – neben Kostenersparnissen – von der NPM-inspirierten Privatisierungsbewegung erhoffte, in vielen Bereichen nicht eingetreten sind oder es sogar zu Serviceverschlechterungen, Preissteigerungen und zur Entwertung von Arbeitsbedingungen kam (Vereinigtes Königreich). Mit Blick auf die gesamtkommunale, territoriale Steuerungsfunktion und Gemeinwohlverpflichtung der Kommunen sind daher die NPM-inspirierten Privatisierungsreformen, die in den angelsächsischen Ländern besonders radikal, in Kontinentaleuropa und in den nordischen Ländern dagegen zurückhaltender umgesetzt worden sind, kritisch zu bewerten.

Zwar kann die Entscheidung bezüglich der Eigenerstellung oder Fremdvergabe von Leistungen je nach Aufgabentypus und lokaler Kontextsituation durchaus unterschiedlich ausfallen. So sind viele französische Kleinstgemeinden, die aufgrund ihrer Leistungsschwäche z. B. keine eigenen Stadtwerke betreiben können, nach wie vor auf die Delegation an Private oder auf staatliche Erle-

digung dieser Gemeinwohlaufgaben angewiesen, sofern hierfür nicht inzwischen eine leistungsstarke interkommunale Formation bereitsteht, was zunehmend der Fall ist. Zudem gibt es Aufgaben von geringerer strategischer Bedeutung und mit nur indirektem Gemeinwohlbezug (z. B. Kantinenbetrieb, Reinigungsservice etc.), für die sich die Fremdvergabe auch unter Kostenaspekten von Vorteil ist. Allerdings besteht die Gefahr, dass ein Übermaß an Outsourcing und Privatisierung zur organisatorischen und funktionalen Fragmentierung der Kommune als gebietsbezogene Steuerungsinstanz und damit zu Verlusten der politischen Verantwortlichkeit und Transparenz führt, da sich die zahlreichen funktionalen Satelliten (*satellisation*) und „Erfüllungsgehilfen“ nicht mehr effektiv steuern lassen. Zudem tritt dann an die Stelle der multifunktionalen Steuerung öffentlicher Aufgaben im Sinne des kommunalen Gemeinwohls zunehmend eine monofunktionale Steuerungslogik, die verschiedensten einzelsektoralen Interessen verschrieben ist, so dass eine territoriale Gesamtkoordination nicht oder nur noch erschwert möglich ist. Damit zusammenhängend werden auch die Zuständigkeiten undurchsichtiger und die politische Zurechenbarkeit von Leistungsergebnissen schwieriger, was letztlich aus Sicht der Bürger die Legitimität öffentlicher Aufgabenerledigung in Zweifel ziehen kann, da diese als die ultimativen Prinzipale immer weniger Einfluss auf die kommunalen Aktivitäten haben.

(9) Corporate Governance: Verschiedene Modelle von *Corporate Governance* und Beteiligungsmanagement (Grossi und Reichard 2008a; Papenfuß und Schaefer 2017) können helfen, gesamtkommunale Steuerungsdefizite zumindest dort abzumildern, wo es sich „nur“ um formal privatisierte oder organisatorisch verselbständigte Organisationseinheiten/Betriebe in vollständiger bzw. mehrheitlicher kommunaler Träger- und Eigentümerschaft handelt (*corporatization*). Jedoch geraten diese Steuerungskonzepte dann an ihre Grenzen, wenn die Kommunen in größerem Ausmaße auf materielle Privatisierung, Minderheitsbeteiligungen und funktionales Outsourcing setzen. In diesen Fällen ist grundsätzlich mit kommunalen Steuerungsverlusten bis zu dem Punkt zu rechnen, dass die Kommunen ihre Gemeinwohl- und Daseinsvorsorgefunktion nicht mehr adäquat ausüben können. Diese Erkenntnis ist eine der wesentlichen Lehren aus der NPM-Bewegung und sie hat in einer Reihe von Kommu-

nen inzwischen einen *Post-NPM*-Trend ausgelöst, der in einigen Sektoren auf eine „Rückkehr des Öffentlichen“ (Kuhlmann und Bogumil 2019) und eine Wiederbelebung der kommunalen Leistungserstellung hinausläuft (Wollmann 2016; Friedländer et al. 2020).

(10) Kommunenorientierte Verwaltungspolitik: Angesichts neuer gesellschaftlicher Herausforderungen und zunehmend vertrackter Probleme (*wicked problems*) ist eine starke kommunale Ebene in Europa unabdingbar und sind entsprechende verwaltungspolitische Entscheidungen nötig. Jüngste Krisen (etwa Flüchtlingsmigration) haben gezeigt, dass sich die kommunale Ebene zur Krisenbewältigung als die stabilste und handlungsfähigste gerade in jenen Ländern erwiesen hat (vgl. Bogumil et al. 2018; Thränhardt 2020), die traditionell funktional starke, leistungskräftige, problemlösungsfähige und krisengeübte Kommunen haben (z. B. Deutschland, Schweden). Wirtschaftlich starke, prosperierende Länder haben in der Regel auch starke und autonome Kommunen (nor-

dische Länder, Schweiz, Deutschland). Ob Energiewende, Klimapolitik, Migration oder Digitalisierung – die damit verbundenen (globalen) Probleme müssen letztlich vor Ort bewältigt werden, so dass eine handlungsfähige kommunale Ebene eine Grundvoraussetzung zur Bewältigung neuer Problemlagen ist. Dies betrifft Fragen der klima- und gesundheitsverträglichen Verkehrssteuerung und urbanen Mobilität ebenso wie energiepolitische Fragen, etwa zur dezentralen Stromversorgung, und *Smart City*-Konzepte, die die Bedeutung der Städte bei der Gestaltung der digitalen Transformation unterstreichen. Angesichts dessen, dass die Neue Leipzig-Charta die Städte auf eine nachhaltige Zukunft vorbereiten will, stellt die (weitere) Steigerung der Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit der Städte ein zentrales institutionen- und verwaltungspolitisches Zukunftsthema dar. Um die zentralen Herausforderungen für die kommunale Ebene in Europa zu meistern, sollte daher der Sicherung der Funktions-, Leistungs- und Zukunftsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung höchste Priorität eingeräumt werden.

Anhang

Anhang 1	64
Anteile der Kommunen an den gesamtstaatlichen Einnahmen und Ausgaben in Prozent	
Anhang 2	65
Anteil der Beschäftigten auf zentralstaatlicher (links) und lokaler Ebene (rechts) in Prozent der gesamten öffentlich Beschäftigten	
Anhang 3	66
Anteil der Steuereinnahmen an den Gesamteinnahmen der Kommunen	
Anhang 4	66
Anteil von Zuweisungen von Zentral-/Regionalregierung an den Gesamteinnahmen der Kommunen	
Literatur	67
Abbildungsverzeichnis	73

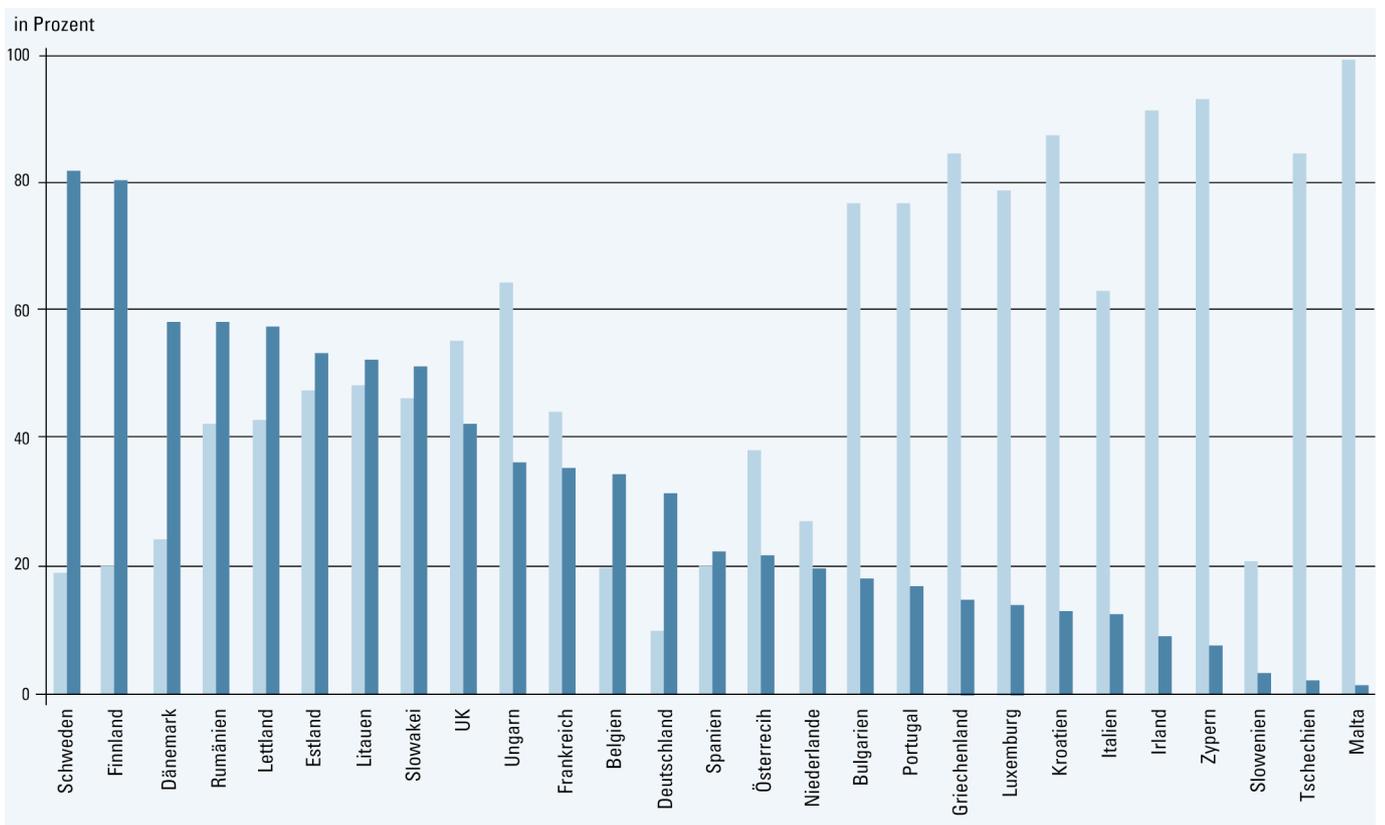
Anhang 1:
Anteile der Kommunen an den gesamtstaatlichen Einnahmen und Ausgaben in Prozent

	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Ein	Aus																		
Belgien	7,7	13,8	7,3	13,5	8,2	13,5	7,8	13,4	7,7	13,4	7,4	13,5	7,2	13,4	7,3	13,3	7,4	13,2	7,5	13,1
Dänemark	25,4	62,2	26,1	62,8	27,1	62,4	27,6	61,8	27,3	61,3	27,3	60,2	27,4	61,9	25,8	62,2	27,3	62,2	28,2	63,6
Deutschland	11,6	15,9	11,6	16,0	11,2	16,0	11,4	15,9	11,4	16,4	11,3	16,3	11,2	16,6	11,0	16,9	11,1	16,9	11,0	17,4
Estland	3,7	27,5	4,3	26,9	4,8	24,3	5,3	24,1	5,5	24,7	5,4	24,5	5,5	25,6	4,7	24,0	4,5	23,2	4,0	23,2
Finnland	25,8	39,5	26,5	40,7	29,1	39,9	29,8	40,1	28,8	40,8	28,7	40,9	29,4	40,6	29,5	40,3	28,9	39,4	28,3	39,3
Frankreich	15,4	20,4	15,6	20,5	16,6	20,3	13,5	19,8	15,9	20,0	15,9	20,2	15,6	20,6	15,6	20,2	15,9	19,8	16,0	19,4
Griechenland	2,6	7,0	2,7	7,0	3,0	7,5	3,0	7,2	2,5	5,6	3,0	6,0	3,0	5,7	3,0	6,6	2,9	6,3	2,9	7,0
Irland	8,6	18,2	8,9	16,5	7,6	13,0	6,6	8,2	6,4	10,1	6,3	10,0	5,9	9,0	5,3	7,6	5,0	7,7	5,0	8,0
Italien	19,2	30,6	19,0	30,8	17,9	30,6	18,1	30,4	18,5	29,5	19,0	28,7	18,9	28,6	19,1	28,0	19,0	27,8	17,4	27,4
Lettland	19,3	30,0	20,1	31,2	18,5	28,5	19,1	26,3	18,4	27,2	17,7	26,3	18,1	27,3	18,2	26,5	18,3	24,9	18,7	26,3
Litauen	2,5	23,1	2,8	24,2	3,2	23,8	3,8	26,3	3,3	23,5	3,1	25,8	2,9	23,3	3,0	22,7	3,2	22,4	3,2	22,9
Luxemburg	6,7	11,7	6,6	11,8	6,5	11,6	6,4	11,0	6,4	11,1	6,0	10,5	5,5	10,7	5,4	10,8	5,4	10,2	5,9	10,9
Niederlande	10,4	33,9	9,9	33,7	10,6	33,6	10,2	33,1	10,0	32,6	9,9	31,8	9,4	30,3	9,3	29,7	9,3	31,2	8,9	31,5
Österreich	6,2	14,4	6,0	14,7	6,5	14,6	6,3	14,7	6,1	14,6	6,0	14,6	5,9	14,9	6,1	14,7	6,0	15,2	6,5	15,1
Polen	17,6	30,4	18,2	31,3	17,6	31,6	17,6	32,2	17,2	31,5	17,2	30,6	17,0	30,5	17,6	31,1	16,8	30,5	15,4	30,9
Portugal	10,7	15,0	11,0	15,6	11,2	14,8	10,9	14,2	10,8	13,5	11,0	12,7	10,6	13,1	10,4	11,4	10,8	12,1	10,4	12,5
Schweden	33,2	46,3	34,6	47,1	35,0	47,1	33,8	47,0	33,9	48,0	35,2	48,1	35,4	47,9	34,9	48,7	34,1	49,4	34,2	50,6
Slowakei	4,9	16,7	6,0	16,5	4,7	16,4	4,9	17,3	5,3	16,5	5,6	15,8	5,7	15,4	5,5	15,8	5,4	16,4	5,1	15,8
Slowenien	11,8	19,4	11,8	20,5	12,7	20,0	13,4	19,8	13,3	18,6	13,4	19,5	13,2	16,1	12,7	19,6	11,6	18,6	12,6	18,1
Spanien	9,7	13,8	10,1	13,3	10,4	13,6	10,5	13,3	10,6	12,1	10,9	10,2	11,0	10,7	11,3	11,2	11,1	11,3	11,0	11,2
Tschechien	18,0	25,8	18,1	26,0	19,0	26,4	18,4	26,2	18,3	28,4	18,3	25,3	19,0	26,6	19,6	27,3	19,3	26,9	18,0	25,6
UK	9,4	28,4	9,4	27,4	10,3	27,8	9,8	27,1	9,3	26,6	9,4	25,5	9,0	25,2	9,2	24,8	9,1	24,9	9,2	24,5
Ungarn	13,8	23,0	9,4	23,1	10,3	23,5	10,7	25,2	11,3	22,8	9,9	18,5	9,9	15,0	9,6	15,7	9,7	15,6	7,4	12,6

Quelle: OECD 2017

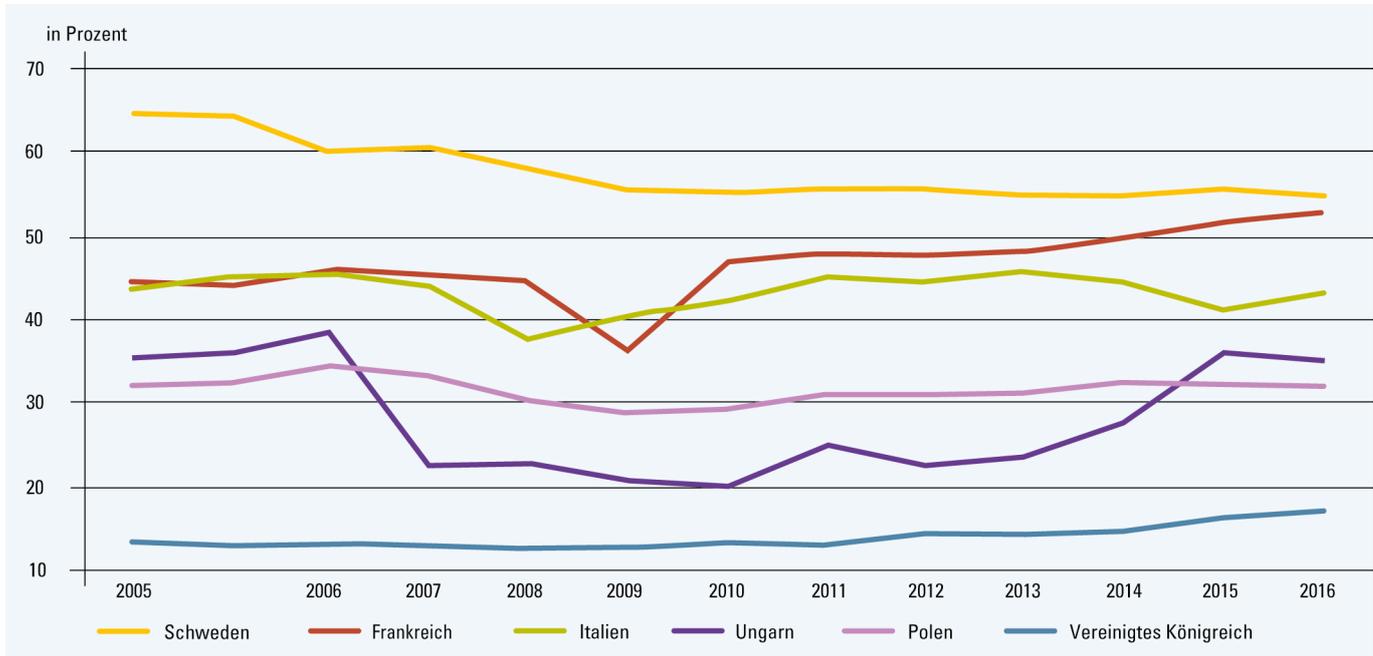
Anhang 2:
Anteil der Beschäftigten auf zentralstaatlicher (links) und lokaler Ebene (rechts) in Prozent der gesamten öffentlich Beschäftigten

Anteil Beschäftigte
■ zentralstaatliche Ebene
■ lokale Ebene



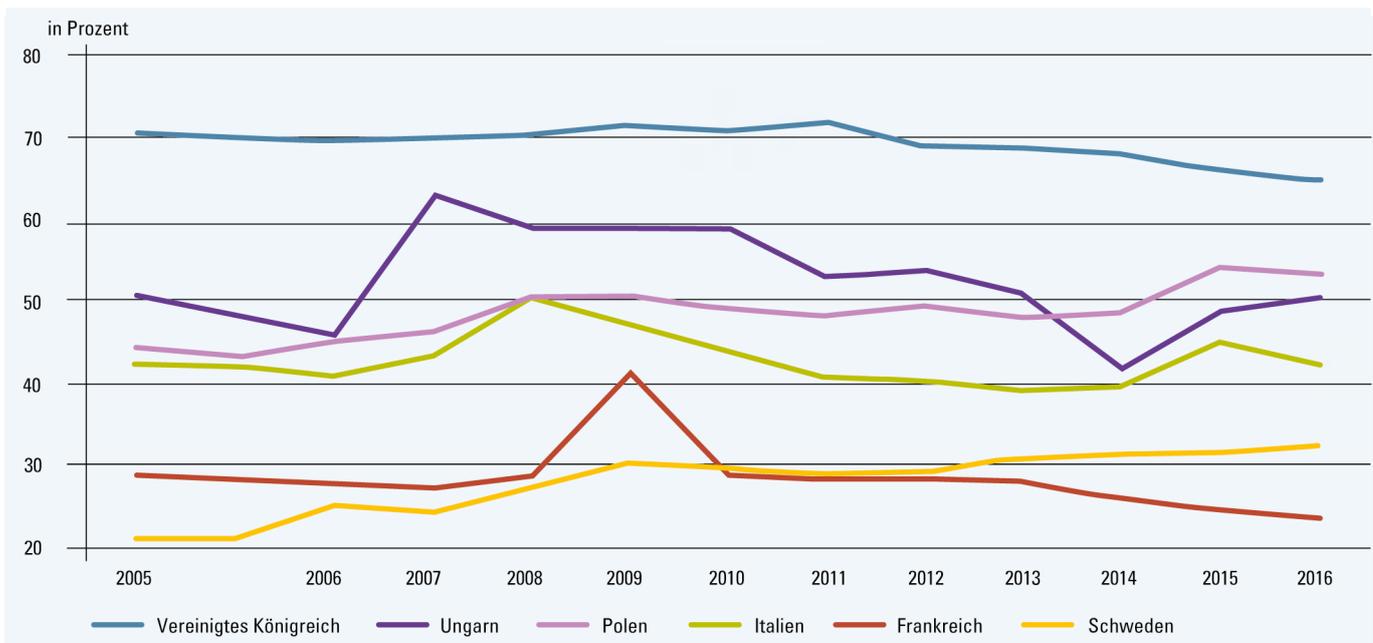
Quelle:
Zahlen von 2013-2015; in Anlehnung an Kuhlmann und Wollmann 2019 und EU-Kommission 2018

Anhang 3:
Anteil der Steuereinnahmen an den Gesamteinnahmen der Kommunen



Quelle:
Internationaler Währungsfonds (IMF) 2017

Anhang 4:
Anteil von Zuweisungen von Zentral-/Regionalregierung an den Gesamteinnahmen der Kommunen



Quelle:
Internationaler Währungsfonds (IMF) 2017

- Atlas IGD. 2019a. Collecte des déchets 2019. <https://atlas.fondation-igd.org/services/collecte-des-dechets>. Zugegriffen: 14.11.2019.
- Atlas IGD. 2019b. Distribution de l'eau 2019. <https://atlas.fondation-igd.org/services/eau>. Zugegriffen: 14.11.2019.
- Baldersheim, Harald. 1994. *Skandinavien*. Stuttgart: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg.
- Baldersheim, Harald, Michal Illner, Audun Offerdal, Lawrence Rose, et al. (Hrsg.). 1996. *Local Democracy And The Processes Of Transformation In East-central Europe* 1. Aufl. Boulder, CO: Westview Press.
- Baldersheim, Harald, Andreas Ladner, und Anders Lidström. 2017. The Anatomy and Drivers of Local Autonomy in a European Perspective. In *Starke Kommunen – wirksame Verwaltung: Fortschritte und Fallstricke der internationalen Verwaltungs- und Kommunalforschung*, Hrsg. Sabine Kuhlmann, und Oliver Schwab, 85-100. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Baldersheim, Harald, und Lawrence E. Rose. 2010. A Comparative Analysis of Territorial Choice in Europe — Conclusions. In *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, Hrsg. Harald Baldersheim, und Lawrence E. Rose, 234-259. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Behnke, Nathalie. 2010. Politische Dezentralisierung und administrative Dekonzentration in Italien. In *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*, Hrsg. Jörg Bogumil, und Sabine Kuhlmann, 299-321. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bennett, R. J. (Hrsg.). 1989. *Territory and administration in Europe*. London: Pinter.
- Beuve, Jean, Freddy Huet, Simon Porcher, und Stéphane Saussier. 2013. *Rapport pour l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie*. Paris: L'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie. http://chaire-eppp.org/files_chaire/rapport_final_ademe_-_mars_2013_0.pdf. Zugegriffen: 18.11.2019.
- Bobbio, Luigi. 2005. Italy after the storm. In *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, Hrsg. Bas Denters, und Lawrence E. Rose, 29-46. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bogumil, Jörg, Martin Burgi, Sabine Kuhlmann, Jonas Hafner, et al. 2018. *Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Bogumil, Jörg, und Falk Ebinger. 2020. Leistungsvergleiche zwischen Lernen und Kontrolle. Die Institutionalisierung von Innovation durch die Gemeindeprüfungsanstalt NRW. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* (im Erscheinen).
- Bönker, Frank, Jens Libbe, und Hellmut Wollmann. 2016. Remunicipalisation Revisited: Long-Term Trends in the Provision of Local Public Services in Germany. In *Public and Social Services in Europe*, Hrsg. Hellmut Wollmann, und Gérard Marcou, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bouckaert, Geert, und Sabine Kuhlmann. 2016. Introduction: Comparing Local Public Sector Reforms: Institutional Policies in Context. In *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Hrsg. Sabine Kuhlmann, und Geert Bouckaert, 1-20. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bulpitt, Jim. 1983. *Territory and Power in the United Kingdom: An Interpretation*. Manchester: Manchester University Press.
- Byrkjeflot, Haldor, Paul du Gay, und Carsten Greve. 2018. What is the 'Neo-Weberian State' as a Regime of Public Administration? In *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, Hrsg. Edoardo Ongaro, und Sandra Van Thiel, 991-1009. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Christmann, Clemens. 2004. *Liberalisierung von Monopolmärkten*. Frankfurt am Main; New York: Peter Lang GmbH, Internationaler Verlag der Wissenschaften.
- Citroni, Giulio. 2010. Neither State nor Market: Municipalities, Corporations and Municipal Corporatization in Water Services – Germany, France and Italy Compared. In *The Provision of Public Services in Europe*, Hrsg. Hellmut Wollmann, und Gérard Marcou, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Comuniverso. 2019. *Comuniverso: le 550 Unioni dei Comuni*. <http://www.comuniverso.it/index.cfm?menu=314>. Zugegriffen: 14.11.2019.
- Copus, Colin. 2018. Decentralisation, Democratisation and Delivery: English Sub-municipal Devolution. In *Sub-Municipal Governance in Europe: Decentralization Beyond the Municipal Tier*, Hrsg. Nikolaos-Komninos Hlepas, Norbert Kersting, Sabine Kuhlmann, Pawel Swianiewicz, et al., 69-91. Cham: Springer International Publishing.
- Copus, Colin, und Kristof Steyvers. 2017. Local leadership and local self-government : avoiding the abyss. *Lex Localis - journal of Local Self-government* 15(1):1-18. DOI: [http://dx.doi.org/DOI%2010.4335/15.1.1-18\(2017\)](http://dx.doi.org/DOI%2010.4335/15.1.1-18(2017)).
- Dagdeviren, Hulya, Matthew Donoghue, und Alexis Wearmouth. 2019. When rhetoric does not translate to reality: Hardship, empowerment and the third sector in austerity localism. *The Sociological Review* 67(1):143-160. DOI: <https://doi.org/10.1177/0038026118807631>.
- Davies, K. 1995. Local government in Hungary. In *Local government in Eastern Europe: establishing democracy at the grass-roots*, Hrsg. Andrew Coulson, 57-74. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Denters, Bas, Michael J. Goldsmith, Andreas Ladner, Poul Erik Mouritzen, et al. 2006. *Size and Local Democracy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Dimitrov, Vesselin, Klaus H Goetz, und Hellmut Wollmann. 2006. *Governing after Communism: Institutions and Policymaking*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- Dipartimento della Funzione Pubblica. 2006. *L'esternalizzazione strategica nelle amministrazioni pubbliche*. Catanzaro: Rubettino.
- Douard, Pascal, Mireille Campana, Jérôme Fournel, Bruno Fareniaux, et al. 2014. La gestion des déchets par les collectivités territoriales. Paris: l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie. https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/epp/epp_gestion-locale-dechets-menagers_rapport.pdf. Zugegriffen: 18.11.2019.
- Ebinger, Falk, Sabine Kuhlmann, und Jörg Bogumil. 2019. Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation. *Local Government Studies* 45(1):1-23. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1530660>.
- Eckersley, Peter. 2017. Cities and climate change: How historical legacies shape policy-making in English and German municipalities. *Politics* 37(2):151-166. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F0263395716670412>

- Europäische Kommission. 2018. *Public administration characteristics and performance in EU28: Introduction*. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8123&furtherPubs=yes>. Zugegriffen: 30.09.2019.
- Europäische Kommission. 2017a. *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014- 2020?* Bruxelles: Directorate-General for Regional and Urban Policy. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/integrated_strategies/integrated_strategies_en.pdf. Zugegriffen: 19.11.2019.
- Europäische Kommission. 2017b. *Services of general interest*. https://ec.europa.eu/info/topics/single-market/services-general-interest_en. Zugegriffen: 29.9.2019.
- Europäische Kommission. 2019a. *Cohesion Fund*. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/cf>. Zugegriffen: 10.11.2019
- Europäische Kommission. 2019b. *European Regional Development Fund*. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/erdf>. Zugegriffen: 10.11.2019.
- Europäische Kommission. 2019c. *Stadtentwicklung*. https://ec.europa.eu/regional_policy/de/policy/themes/urban-development. Zugegriffen: 10.11.2019.
- Europäische Kommission. 2019d. *European Social Fund*. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/esf>. Zugegriffen: 10.11.2019.
- Fenwick, John, und Howard Elcock. 2018. Devolution and federalism in England. *Public Money & Management* 38(3):175-184. DOI: <https://doi.org/10.1080/09540962.2018.1434335>.
- Friedländer, Benjamin, Manfred Röber, und Christina Schäfer. 2020. Institutional Differentiation of Public Service Provision in Germany: Corporatization, Privatization and Re-Municipalization. In *Public Administration in Germany. Governance, Reforms and Society*, Hrsg. Sabine Kuhlmann, Isabella Proeller, Dieter Schimanke, und Jan Ziekow, Basingstoke: Palgrave Macmillan (im Erscheinen).
- Grohs, Stephan, Jörg Bogumil, und Sabine Kuhlmann. 2012. Überforderung, Erosion oder Aufwertung der Kommunen in Europa? Eine Leistungsbilanz im westeuropäischen Vergleich. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 5(1).
- Grohs, Stephan, Christoph Knill, und Jale Tosun. 2013. Der Gebührenstaat. Theoretische Überlegungen und empirische Befunde. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 6(1).
- Grossi, Giuseppe, Gérard Marcou, und Christoph Reichard. 2010. Comparative aspects of institutional variants for local public service provision. In *The provision of public services in Europe*, Hrsg. Hellmut Wollmann, und Gérard Marcou, 217-239. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Grossi, Giuseppe, und Christoph Reichard. 2008a. Corporate Governance von städtischen Holdings. In *Public Corporate Governance*, Hrsg. Christina Schäfer, und Ludwig Theuvsen, 86-100. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Grossi, Giuseppe, und Christoph Reichard. 2008b. Municipal corporatization in Germany and Italy. *Public Management Review* 10(5):597-617. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719030802264275>.
- Guérin-Schneider, Laetitia, und Dominique Lorrain. 2003. Note de recherche sur une question sensible. *Flux* 52-53(2-3):35-54.
- Häggroth, Sören, Kai Kronvall, Curt Riberdahl, und Karin Rudebeck. 1993. *Swedish local government: traditions and reforms*. Stockholm: The Swedish Institute.
- Halligan, J. 2003. *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Heady, F. 2001. *Public Administration : A Comparative Perspective* 6th edition. Boca Raton, FL: CRC Press.
- Heady, Ferrel. 1996. Configurations of civil service systems. In *Civil service systems in comparative perspective*, Hrsg. H Bekke, J Perry, und T Toonen, 207-226. Bloomington, IN: Indiana University Press.
- Heinelt, Hubert, und Nikolaos-K. Hlepas. 2006. Typologies of Local Government Systems. In *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Hrsg. Henry Bäck, Hubert Heinelt, und Annick Magnier, 21-42. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Heinelt, Hubert, Nikos Hlepas, Sabine Kuhlmann, und Pawel Swianiewicz. 2018. Local Government Systems: Grasping the Institutional Environment of Mayors. In *Political Leaders and Changing Local Democracy*, Hrsg. Hubert Heinelt, Annick Magnier, Marcello Cabria, und Herwig Reynaert, 19-78. Cham: Springer International Publishing.
- Henriksen, Lars Skov, Steven Rathgeb Smith, Malene Thøgersen, und Annette Zimmer. 2016. On the Roads Towards Marketization? A Comparative Analysis of Nonprofit Sector Involvement in Social Service Delivery at the Local Level. In *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Hrsg. Sabine Kuhlmann und Geert Bouckaert, 221-236. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hlepas, Nikolaos-Komninos, Thanos Chantzaras, und Panagiotis Getimis. 2018. Leadership Styles of European Mayors: How Much Have They Changed Over the Past 12 Years? In *Political Leaders and Changing Local Democracy*, Hrsg. Hubert Heinelt, Annick Magnier, Marcello Cabria, und Herwig Reynaert, Cham: Springer International Publishing.
- Hoffmann-Martinot, Vincent. 2006. Reform and Modernization of Urban Government in France. In *State and Local Government Reforms in France and Germany: Divergence and Convergence*, Hrsg. Vincent Hoffmann-Martinot, und Hellmut Wollmann, 231-251. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Holmes, Malcolm, und David Shand. 1995. Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years. *Governance* 8(4):551-578. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1995.tb00227.x>
- Hoorens, Dominique. 2008. *Sub-national governments in the European Union: organisation, responsibilities and finance*. La Défense: Dexia.
- Horváth, Tamás M. 2008. Le cas de la modernisation administrative dans les collectivités locales hongroises. *Annuaire des Collectivités Locales* 28(1):225-242. DOI: <https://doi.org/10.3406/coloc.2008.1952>.
- Horváth, Tamás M. 2016. From Municipalisation to Centralism: Changes to Local Public Service Delivery in Hungary. In *Public and Social Services in Europe*, Hrsg. Hellmut Wollmann, Ivan Koprić, und Gérard Marcou, 185-199. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hertzog, Robert. 2002. Le système financier local en France: la décentralisation n'est pas le fédéralisme. *Revue internationale de droit comparé* 54(2):613-638. DOI: <https://doi.org/10.3406/ridc.2002.18759>.
- Hulst, Rudie, und André van Montfort (Hrsg.). 2007. *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Springer Netherlands.
- IMF. 2017. *Government Finance Statistics (GFS)*. <http://data.imf.org/>. Zugegriffen: 15.10.2019.

- Jann, Werner. 2002. Der Wandel veraltungspolitischer Leitbilder: vom Management zu Governance? In *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Hrsg. Klaus König, 279-304. Baden-Baden: Nomos.
- Jeffery, Charlie. 2009. Devolution in the United Kingdom: Ever Looser Union? *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 2(1):207-218.
- John, Peter. 2010. Larger and Larger? The Endless Search for Efficiency in the UK. In *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, Hrsg. Harald Baldersheim, und Lawrence E. Rose, 101-117. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kaltenbach, J. 1990. Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Ungarn. *Jahrbuch für Ostrecht* 31(1):77-93.
- Kerrouche, Eric. 2010. France and Its 36,000 Communes: An Impossible Reform? In *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, Hrsg. Harald Baldersheim, und Lawrence E. Rose, 160-179. Basingstoke: Palgrave Macmillan. DOI: https://doi.org/10.1057/9780230289826_9.
- Kickert, Walter J. M. 2011. Public Management Reform in Continental Europe: National Distinctiveness. In *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, Hrsg. Tom Christensen, und Per Lægred, 97-112. Aldershot: Ashgate.
- Klenk, Tanja, und Renate Reiter. 2015. The governance of hospital markets – Comparing two Bismarckian countries. *European Policy Analysis* 1(1):108-126. DOI: <https://doi.org/10.18278/epa.1.1.8>.
- König, Klaus. 1993. Die Transformation der öffentlichen Verwaltung. In *Verwaltungsintegration in den neuen Bundesländern*, Hrsg. R. Pitschas, 29-46. Berlin: Duncker & Humblot.
- König, Klaus. 2006. Öffentliches Management in einer legalistischen Verwaltungskultur. In *Public Management - Grundlagen, Wirkungen, Kritik*, Hrsg. Werner Jann, Manfred Röber, und Hellmut Wollmann, 23-36. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Kovács, Ilona Pálné. 2012. Roots and Consequences of local Governance Reforms in Hungary. *Revue detudes comparatives Est-Ouest* 43(3):173-197.
- Kovács, Ilona Pálné, Ákos Bodor, István Finta, Zoltán Grünhut, et al. 2016. Farewell to Decentralisation: The Hungarian Story and its General Implications. *Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave* 16(4):789-816. DOI: <https://doi.org/10.31297/hkju.16.4.4>.
- Kuhlmann, Sabine. 2009. *Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.
- Kuhlmann, Sabine. 2010. Vergleichende Verwaltungswissenschaft: Verwaltungssysteme, Verwaltungskulturen und Verwaltungsreformen in internationaler Perspektive. In *Vergleichende Regierungslehre: Eine Einführung*, Hrsg. Hans-Joachim Lauth, 140-160. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kuhlmann, Sabine. 2015. Verwaltung und Verwaltungsreformen im internationalen Vergleich. In *Der gut organisierte Staat*, Hrsg. Marian Döhler, Jochen Franzke, und Kai Wegrich, 110-133. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Kuhlmann, Sabine. 2019. Dealing with cross-country variation in the comparative study of public administration and street-level bureaucracy. In *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy*, Hrsg. Peter Hupe, 240-261. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Kuhlmann, Sabine, Jörg Bogumil, Falk Ebinger, Stephan Grohs, et al. 2011. *Dezentralisierung des Staates in Europa: Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kuhlmann, Sabine. 2014. Reforming Public Administration in Multilevel Systems. In *Public Administration and the Modern State: Assessing Trends and Impact*, Eds. Eberhard Bohne, John D. Graham, Jos C. N. Raadschelders, and Jesse Paul Lehrke, 205-222. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kuhlmann, Sabine, und Jörg Bogumil. 2019. Neo-Weberianischer Staat. In *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Hrsg. Sylvia Veit, Christoph Reichard, und Götztrik Wewer, 1-13. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Kuhlmann, Sabine, Markus Seyfried, und John Siegel. 2018a. Was bewirken Gebietsreformen? Eine Bilanz deutscher und europäischer Erfahrungen. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 11(1).
- Kuhlmann, Sabine, Markus Seyfried, und John Siegel. 2018b. *Wirkungen kommunaler Gebietsreformen*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Kuhlmann, Sabine, und Hellmut Wollmann. 2019. *Introduction to comparative public administration: administrative systems and reform in Europe* 2nd edition. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Ladner, Andreas, Nicolas Keuffer, und Harald Baldersheim. 2016. Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990-2014). *Regional & Federal Studies* 26(3):321-357. DOI: <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1214911>.
- Ladner, Andreas, Nicolas Keuffer, Harald Baldersheim, Nikos Hlepas, et al. 2019. *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ladner, Andreas, Nicolas Keuffer, und Harald Baldersheim. 2015. *Self-rule Index for Local Authorities*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- LaPorta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, und Robert Vishny. 1999. The Quality of Government. *Journal of Law, Economics and Organization* 15(1):222-279.
- Le Galès, Patrick, und Olivier Borraz. 2005. France : the inter-municipal revolution. In *Comparing local governance: trends and developments*, Hrsg. Bas Denters, und Lawrence E. Rose, 12-28. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lidström, Anders. 2010. The Swedish Model under Stress: The Waning of the Egalitarian, Unitary State? In *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, Hrsg. Harald Baldersheim, und Lawrence E. Rose, 61-79. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lidström, Anders, Harald Baldersheim, Colin Copus, Eva Marín Hlynsdóttir, et al. 2016. Reforming Local Councils and the Role of Councillors: A Comparative Analysis of Fifteen European Countries. In *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Hrsg. Sabine Kuhlmann, und Geert Bouckaert, 287-300. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lippi, Andrea. 2003. As a voluntary choice or as a legal obligation? Assessing New Public Management Policy in Italy. In *Evaluation in Public Sector Reform*, Hrsg. Hellmut Wollmann, 140-168. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Lowndes, Vivien, und Lawrence Pratchett. 2012. Local Governance under the Coalition Government: Austerity, Localism and the 'Big Society'. *Local Government Studies* 38(1):21-40. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2011.642949>.

- Mabileau, Albert. 1996. *Kommunalpolitik und-verwaltung in Frankreich: Das lokale System Frankreichs*. Basel: Birkhäuser.
- Mabileau, Albert, und Claude Sorbets. 1989. *Gouverner les villes moyennes*. Paris: Éditions A. Pedone.
- Magnier, Annick. 2003. Subsidiarity: fall or premise of 'local government reforms'. The Italian case. In *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Hrsg. Norbert Kersting, und Angelika Vetter, 183-196. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Magyar Nemzeti Bank. 2016. *Public Finance Report. Analysis of the 2017 budget bill*. <https://www3.mnb.hu/letoltes/public-finance-report-june2016-eng.pdf>. Zugegriffen: 15.10.2019.
- Mayer-Kramer, Florian. 2006. *Vom Niedergang des unternehmerisch tätigen Staates: Privatisierungspolitik in Vereinigtes Königreich, Frankreich, Italien und Deutschland*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- McEldowney, John. 2016. Delivering Public Services in the United Kingdom in a Period of Austerity. In *Public and Social Services in Europe*, Hrsg. Hellmut Wollmann, Ivan Koprić, und Gérard Marcou, 41-54. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Meneguzzo, Marco. 1997. Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale. In *Managerialità, innovazione e governance nella pubblicaamministrazione*, Hrsg. Marco Meneguzzo, Denita Cepiku, und Emiliano Di Filippo, 45-72. Roma: Aracne editrice.
- Mikula, Łukasz, und Marzena Walaszek. 2016. The Evolution of Local Public Service Provision in Poland. In *Public and Social Services in Europe*, Hrsg. Hellmut Wollmann, Ivan Koprić, und Gérard Marcou, 169-183. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Montin, S., und E. Amnå. 2000. The Local Government Act and municipal renewal in Sweden. In *Towards a New Concept of Local Self-government*, 157-185. Bergen: Fagbokforlaget.
- Montin, Stig. 2016. Local Government and the Market. The Case of Public Services and Care for the Elderly in Sweden. In *Public and Social Services in Europe*, Hrsg. Hellmut Wollmann, Ivan Koprić, und Gérard Marcou, 87-101. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mouritzen, Poul Erik, und James H. Svara. 2002. *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Nadin, V., A.M Fernandez Maldonado, W.A.M Zonneveld, D Stead, et al. 2018. *COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe. Applied Research 2016-2018: Final Report*. Luxembourg: ESPON & TU Delft.
- Naschold, Frieder, und Claudius H. Riegler. 1997. Einleitung: Die Reform des öffentlichen Sektors in Skandinavien im Kontext der globalen Entwicklung. In *Reformen des öffentlichen Sektors in Skandinavien*, Hrsg. Claudius H. Riegler, und Frieder Naschold, 15-28. Baden-Baden: Nomos.
- Némery, Jean-Claude. 2017. La commune nouvelle - un nouveau mode de fusion de communes? In *Mélanges en l'honneur de Gérard Marcou*, Hrsg. Rhita Boust, Nadine Dantonel-Cor, Nicolas Kada, und François-Xavier Millet, 315-322. Paris: IRJS Éditions.
- Norton, Alan. 1994. *International handbook of local and regional government: a comparative analysis of advanced democracies*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- OECD. 2015a. *Education Policy Outlook: Hungary*. <http://www.oecd.org/education/Hungary-Profile.pdf>. Zugegriffen: 30.9.2019.
- OECD. 2015b. *Education Policy Outlook: Poland*. <http://www.oecd.org/education/POL-country-profile.pdf>. Zugegriffen: 30.9.2019.
- OECD. 2017. *Government at a Glance 2017 Database. Website of the Directorate for Public Governance at the OECD*. <http://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-2017-database.htm>. Zugegriffen: 29.9.2019.
- Olsson, Jan, und Joachim Åström. 2003. Why Regionalism in Sweden? *Regional & Federal Studies* 13(3):66-89. DOI: <https://doi.org/10.1080/13597560308559435>.
- Ongaro, Edoardo, und B. Guy Peters. 2008. The Napoleonic tradition. *International Journal of Public Sector Management* 21(2):118-132. DOI: <https://doi.org/10.1108/09513550810855627>.
- Page, Edward C. und Michael J. Goldsmith. 1987. *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of Western European Unitary States*. London: SAGE.
- Papenfuß, Ulf, und Christina Schaefer. 2017. Beteiligungsmanagement und Public Corporate Governance: Grundsachverhalte und Reformperspektiven. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 40(2-3):131-151. DOI: <https://doi.org/10.5771/0344-9777-2017-2-3-131>.
- Pasquier, Romain. 2017. Une révolution territoriale silencieuse? Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale. *Revue française d'administration publique* 162(2):239. DOI: <https://doi.org/10.3917/rfap.162.0239>.
- Percy-Smith, Janie, und Robert Leach. 2001. *Local governance in Britain*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pfeil, Edit Somlyódy. 2010. Hungarian public service reform: multipurpose microregional associations. In *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Hrsg. Pawel Swianiewicz, 255-264. Budapest: The Open Society Institute.
- Pierre, Jon. 1994. *Den lokala staten: den kommunala självstyrelsens förutsättningar och restriktioner*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Pollitt, Christopher, und Geert Bouckaert. 2017. *Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into The Age of Austerity 4*. New York, NY: Oxford University Press.
- Premfors, Rune. 1998. Reshaping the Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective. *Public Administration* 76(1):141-159. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00094>.
- Reimer, Suzanne. 1999. 'Getting by' in Time and Space: Fragmented Work in Local Authorities*. *Economic Geography* 75(2):157-177. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1944-8287.1999.tb00121.x>.
- Reiter, Renate. 2010. Zwei Schritte vor, einer zurück? Dezentralisierung der Sozialhilfepolitik in Frankreich. In *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*, Hrsg. Jörg Bogumil, und Sabine Kuhlmann, 253-275. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Reiter, Renate, Falk Ebinger, Stephan Grohs, Sabine Kuhlmann, et al. 2011. Dezentralisierungsstrategien im Leistungsvergleich: Wirkungen von Dezentralisierungspolitik auf die Leistungsfähigkeit der Lokalsysteme in Deutschland, Frankreich und England. In *Jahrbuch des Föderalismus 2011: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Hrsg. Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen, 67-82. Baden-Baden: Nomos.
- Reiter, Renate, und Sabine Kuhlmann. 2016. Decentralization of the French welfare state: from 'big bang' to 'muddling through'. *International Review of Administrative Sciences* 82(2):255-272. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852315583774>.
- Riché, Pascal. 2017. Emmanuel Macron, un jacobin face aux contre-pouvoirs. *L'Obs*. <https://www.nouvelobs.com/edito/20171122.OBS7677/emmanuel-macron-un-jacobin-face-aux-contre-pouvoirs.html> Zugegriffen: 13.11.2019.
- SCB. 2018. Municipalities with highest and lowest tax rates 2019. *Statistiska Centralbyrån*. <http://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/public-finances/local-government-finances/local-taxes/pong/tables-and-graphs/municipalities-with-highest-and-lowest-tax-rates/>. Zugegriffen: 9.11.2019.
- Schalauske, J, und S. Streb. 2008. Schweden: Wettbewerbsmodernisierung im Wohlfahrtsstaat. In *Liberalisierung und Privatisierung in Europa*, Hrsg. H.-J. Bieling, C. Deckwirth, und S. Schmalz, 215-244. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Schefold, Dian. 2007. Verfassungs- und Verwaltungsrecht. In *Einführung in das italienische Recht*, Hrsg. Alessio Zaccaria, und Stefan Grundmann, 22-118. Frankfurt am Main: Verlag Recht und Wirtschaft.
- Schnapp, Kai-Uwe. 2004. *Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien: Eine vergleichende Analyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schröter, Eckhard. 2001. Staats- und Verwaltungsreformen in Europa: Internationale Trends und nationale Profile. In *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung: Lokale, nationale und internationale Perspektiven*, Hrsg. Eckhard Schröter, 415-445. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Sharpe, Laurence J. 1993. The United Kingdom: the disjointed meso. In *The Rise of Meso Government in Europe*, London, Hrsg. Laurence J. Sharpe, 246-295. London: Sage.
- Skelcher, Chris. 2000. Changing images of the State: overloaded, hollowed-out, congested. *Public Policy and Administration* 15(3):3-19. DOI: <https://doi.org/10.1177/095207670001500302>.
- Skelcher, Chris, und H. Davis. 1998. *The appointed state: Quasi-governmental organizations and democracy*. Open University Press Buckingham.
- Soós, Gábor. 2003. Local government reforms and the capacity for local governance in Hungary. In *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Hrsg. Norbert Kersting, und Angelika Vetter, 241-260. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Sotiropoulos, Dimitri A. 2004. Southern European Public Bureaucracies in Comparative Perspective. *West European Politics* 27(3):405-422. DOI: <https://doi.org/10.1080/0140238042000228077>.
- Stewart, John David. 2000. *The nature of British local government*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Stoker, Gerry. 1999. Quangos and Local Democracy. In *Quangos, Accountability and Reform: The Politics of Quasi-Government*, Hrsg. Matthew V. Flinders, und Martin J. Smith, 40-53. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Strömberg, Lars, und Tone Engen. 1996. Sweden. In *Nordic Local Government: Developmental Trends and Reform Activities in the Postwar Period*, Hrsg. Erik Albæk, Lawrence Rose, Lars Strömberg, und Krister Stålberg, 235-270. Helsinki: ACTA.
- Swianiewicz, Pawel. 2010. If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European Perspective. *Local Government Studies* 36(2):183-203. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930903560547>.
- Temesi, I. 2000. Local government in Hungary. In *Decentralization: Experiments and Reforms, Budapest*, Hrsg. Tamás M. Horváth, 343-385. Budapest: Open Society Institute.
- Thranhardt, Dietrich. 2020. Integrationspolitik im deutschen Föderalismus: eine Implementationsanalyse. In *70 Jahre Grundgesetz – Der deutsche Bundesstaat im Spiegel internationaler Erfahrungen*, Hrsg. Felix Knüpling, Mario Kölling, Sabine Kropp, und Henrik Scheller, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (im Erscheinen).
- Vetter, Angelika, Daniel Klimovský, Bas Denters, und Norbert Kersting. 2016. Giving Citizens More Say in Local Government: Comparative Analyses of Change Across Europe in Times of Crisis. In *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Hrsg. Sabine Kuhlmann, und Geert Bouckaert, 273-286. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wagener, Frido. 1976. Typen der verselbständigten Erfüllung öffentlicher Aufgaben. In *Verselbständigung von Verwaltungsträgern*, Hrsg. Frido Wagener, 31-51. Bonn: Internationales Institut für Verwaltungswissenschaften.
- Wagener, Frido, und Willi Blümel. 1997. Staatsaufbau und Verwaltungsterritorien. In *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, Hrsg. Klaus König, und Heinrich Siedentopf, Baden-Baden: Nomos.
- Wayenberg, Ellen, und Sabine Kuhlmann. 2018. Comparative local government research: theoretical concepts and empirical findings from a European perspective. In *The Palgrave Handbook of public administration and management in Europe*, Hrsg. Edoardo Ongaro, und Sandra Van Thiel, 841-863. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wegener, Alexander. 2004. Benchmarking-Strategien im öffentlichen Sektor Deutschland und Vereinigtes Königreich im Vergleich. In *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung: Konzepte und Praxis*, Hrsg. Sabine Kuhlmann, Jörg Bogumil, und Hellmut Wollmann, 251-266. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wilson, David, und Chris Game. 2011. *Local Government in the United Kingdom*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wollmann, Hellmut. 1995. Variationen institutioneller Transformation in sozialistischen Ländern: Die (Wieder-) Einführung der kommunalen Selbstverwaltung in Ostdeutschland, Ungarn, Polen und Rußland. In *Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs*, Hrsg. Hellmut Wollmann, Helmut Wiesenenthal, und Frank Bönker, 554-596. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Wollmann, Hellmut. 2000. Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – ein ‚Auslaufmodell‘? *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* 41(1):42-51.
- Wollmann, Hellmut. 2004. Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations. *Local Government Studies* 30(4):639-665. DOI: <https://doi.org/10.1080/0300393042000318030>.
- Wollmann, Hellmut. 2006. Staatsorganisation zwischen Territorial- und Funktionalprinzip im Ländervergleich: Varianten der Institutionalisierung auf der dezentral-lokalen Ebene. In *Politik und Verwaltung: PVS-Sonderheft 37*, Hrsg. Jörg Bogumil, und Frank Nullmeier, 424-452. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wollmann, Hellmut. 2008. *Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung: England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wollmann, Hellmut. 2009. The ascent of the directly elected mayor in European local government in West and East. In *Local Political Leadership in Europe*, Hrsg. Herwig Reynaert, P Delwit, J.-B. Pilet, und Kristof Steyvers, 115-148. Brugge: Vanden Broele.
- Wollmann, Hellmut. 2010. Das deutsche Kommunalsystem im europäischen Vergleich – Zwischen kommunaler Autonomie und ‚Verstaatlichung‘? In *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*, Hrsg. Jörg Bogumil, und Sabine Kuhlmann, 223-252. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wollmann, Hellmut. 2014. Schwedische Verwaltung im skandinavischen Kontext Zwischen Beharrung und Wandel. In *Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung*, Hrsg. Klaus König, Sabine Kropp, Sabine Kuhlmann, Christoph Reichard, et al., 537-558. Baden-Baden: Nomos.
- Wollmann, Hellmut. 2016. Provision of Public and Social Services in European Countries: From Public Sector to Marketization and Reverse—or, What Next? In *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Hrsg. Sabine Kuhlmann, und Geert Bouckaert, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wollmann, Hellmut, Harald Baldersheim, Giulio Citroni, Gérard Marcou, et al. 2010. From public service to commodity: The demunicipalization (and re-municipalization?) of energy provision in Germany, Italy, France, the UK and Norway. In *The Provision of Public Services in Europe*, Hrsg. Hellmut Wollmann, und Gérard Marcou, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Wollmann, Hellmut, und Tomila Lankina. 2003. Local Government in Poland and Hungary: from post-communist reform towards EU accession. In *Local Democracy in Post-Communist Europe*, Hrsg. Harald Baldersheim, Michal Illner, und Hellmut Wollmann, 91-122. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wollmann, Hellmut, und Gérard Marcou. 2010. From Public Sector-based to Privatized Service Provision. Is the Pendulum Swinging Back Again? Comparative Summary. In *The Provision of Public Services in Europe*, Hrsg. Hellmut Wollmann, und Gérard Marcou, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Verwaltungsprofile in Europa	10
Abbildung 2: Anteil der öffentlich Beschäftigten nach Sektoren in Prozent	16
Abbildung 3: Anteil der kommunalen Einnahmen (links) und Ausgaben (rechts) an den gesamtstaatlichen Einnahmen/Ausgaben in Prozent, 2016	17
Abbildung 4: Anteil der kommunalen Ausgaben an den gesamtstaatlichen Ausgaben in Prozent, über Zeit	18
Abbildung 5: Entwicklung der Bereitstellung von Plätzen in Pflegeheimen in Ungarn, 2006 – 2012	21
Abbildung 6: Anteil der Ausgaben nach Aufgabengebieten und nach Sektoren in Prozent der Gesamtausgaben (2013)	22
Abbildung 7: Kompetenzverschiebungen im Bereich der Raumplanung in der Europäischen Union	23
Abbildung 8: Territorialstrukturen der Gemeinden in Europa	27
Abbildung 9: Struktur der subnationalen Ebene in ausgewählten Ländern	28
Abbildung 10: Bürgermeisterstärke in europäischen Ländern	30
Abbildung 11: Finanzautonomie der Kommunen in Europa	34
Abbildung 12: Anteil kommunaler Ausgaben am BIP in Prozent	37
Abbildung 13: Anteil von EFRE- und KF-Mitteln an den gesamten öffentlichen Investitionen	38
Abbildung 14: Anteil von SUD-Förderungen an den gesamten nationalen EFRE-Mitteln	39
Abbildung 15: Territoriale Reformmuster in Europa	46

