

Reformen der dezentral-lokalen Organisationsstrukturen
zwischen Territorialität und Funktionalität –
Grossbritannien, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich

Hellmut Wollmann

vorgesehen für Hubert Heinelt/ Angelika Vetter (Hrs.),
Kommunalpolitik und lokale Politikforschung heute,
VS Verlag, in Vorbereitung

In diesem Aufsatz werden¹

- zunächst einige definitorische und konzeptionelle Anmerkungen vorausgeschickt,
- sodann die Entwicklung der dezentral-lokalen Organisationsstrukturen in Grossbritannien/England, Schweden, Frankreich und Deutschland unter der Leitfrage von Territorialität und Funktionalität behandelt,
- schliesslich die Frage der „Steuerung“ und Koordination der lokalen Handlungsstrukturen diskutiert.

¹ Der Aufsatz knüpft an Wollmann 2004, 2006a sowie Wollmann/Bouckaert 2006 an. Er stützt sich auf ein Forschungsvorhaben, das der Verf. im Auftrag der Wüstenrot-Stiftung am Institut für Stadtforschung Berlin (IFS) bearbeitete und das einen Vergleich der Entwicklung der Kommunalssysteme in Grossbritannien/England, Schweden, Frankreich und Deutschland zum Gegenstand hatte. Vgl. Wollmann 2007.

1. Konzeptionelle und definitorische Vorbemerkungen

Der Aufsatz zielt darauf, organisatorisch-institutionelle Veränderungen und Reformen im dezentral-lokalen Raum in Grossbritannien/England, Schweden, Frankreich und Deutschland vergleichend zu diskutieren.

Konzeptionell wird hierbei ein Frage- und Analyserahmen angewandt, in dem auf

- Territorialität und Funktionalität,
 - Dezentralisierung und Dekonzentration sowie
 - *government* und *governance*
- abgehoben wird..

1.1. Gebietsbezogene Organisationsform/ „Territorialität“

Gebietsbezogene Organisation besagt, dass die politischen und administrativen Funktionen einer bestimmten territorialen Ebene im Politik- und Verwaltungssystem und deren zuständigen Akteuren zugewiesen sind (vgl. Wagener 1981). Typischerweise dient die jeweils *horizontale gebietsbezogene* Organisationsform der Übertragung und Trägerschaft einer Mehrzahl (*Multi-Funktionalität*) von öffentlichen Aufgaben..Im modernen mehrstufig (als *Mehrebenensystem*) organisierten Verfassungs- und Verwaltungsstaat ist die gebietsbezogene (multi-funktionale) Organisationsform darauf gerichtet, die politischen und administrativen Zuständigkeiten (im Sinne einer vertikalen Funktions- und auch Gewaltenteilung) zwischen den zentralstaatlichen und den subnationalen Ebenen *vertikal* abzuschichten und aufzuteilen (vgl. Benz 2006: 18 f.).

Dies sind auf der *meso*-Ebene die *Länder* oder Regionen, auf der lokalen Ebene die Kommunen.

Die „Multi-Funktionalität“ der letzteren findet typischerweise in einer „allgemeinen Zuständigkeitsvermutung“ für „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“² ihren Ausdruck . Die Entscheidungen über die kommunalen Aufgaben liegen bei der demokratisch gewählten Kommunalvertretung, deren kommunalpolitisches Mandat insbesondere (normativ) darin gesehen werden kann, die unterschiedlichen Aufgaben, Ziele und Interessen zu koordinieren und auszugleichen und eine am „Gemeinwohl“ (*common interest*) orientierte Willensbildung zu erreichen.

² so die „klassische“ Formulierung in Art 28 Absatz 2 GG: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemenischaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“.

Die Gebietskörperschaften und ihre Institutionen bilden die förmlich verfasste Institutionenwelt des politisch-administrativen Systems und können als *government* begriffen werden (im Gegensatz und in Abgrenzung zu den sich ausserhalb ihrer entfaltenden Netzwerke von politischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen usw. Akteuren, für die in der neueren sozialwissenschaftlichen Diskussion der Begriff des *governance* Verbreitung und Anwendung gefunden hat, siehe unten 1..5).

Territoriale (und organisatorische) Reformen der kommunalen Gebietseinheiten sind wesentlich darauf gerichtet, die politische und administrative Handlungs- und Leistungsfähigkeit der Kommunen als gebietsbezogene multifunktionale Handlungseinheiten zu sichern und zu steigern.

1.2. Funktionsbezogene Organisationsform/ "Funktionalität"

Die funktionsbezogene Organisationsform („Funktionalität“) ist darauf gerichtet, *einzelne* Funktion bestimmten Trägern mit dem Ziel zu übertragen, die Aufgabenfüllung innerhalb der spezifischen (sektoralen, *single purpose*) Zweckbestimmung zu optimieren. Dies erhöht die Flexibilität und (ökonomische) Effizienz der jeweiligen (einzelfunktionalen) Leistungserbringung, tendiert aber dazu, die je einzelnen Handlungskosten zu „externalisieren“ und die ihrerseits einzelfunktionalen Ziele anderer Akteure zu vernachlässigen oder zu verletzen.

Für die einzelfunktionale Organisationslogik seien die folgenden Dimensionen und Beispiele genannt.

Einzelfunktionale (vertikal organisierte) staatliche Sonderbehörden

Die einzelfunktionale Organisationslogik leitet die Einrichtung sektoraler Verwaltungseinheiten in der Erwartung an, hierdurch eine fachliche Spezialisierung und Bündelung der Handlungsressourcen der befassten Verwaltungsteile und -stäbe zu erreichen. Im Mehrebenen-System trifft dies insbesondere auf die (sektoralen) Behörden der Staatsverwaltung zu, die in vertikalen (dezentrierten) Verwaltungssträngen organisiert sind, Dienststellen auf der regionalen und lokalen Ebene haben (*field offices*,

Sonderbehörden, *services extérieurs*) und dem (ihrerseits sektoralen) Ministerium der Regierungsebene unterstehen. Für einzelfunktionale Verwaltungsaufgaben sind vielfach nach Maßgabe ihrer Funktion Zuständigkeitsräume festgelegt..

Die sog. *Funktionalreformen* zielen typischerweise darauf, diese einzelfunktionale Fragmentierung staatlicher Verwaltung unter den Leitlinien der „Einräumigkeit“ und der „Einheit der Verwaltung“ zu überwinden (vgl. Wollmann 2006b mit Nachweisen).

Einzelfunktionale Handlungsträger (innerhalb funktional bestimmter Handlungsräume)

Die einzelfunktionale Organisationslogik kann ihre Ausprägung auch darin finden, dass – ausserhalb des durch die Gebietskörperschaften definierten Territorialsystems – neue Handlungsträger, sei es adhoc/vorübergehend, sei es dauerhaft, geschaffen werden bzw. sich bilden, um das überkommene Territorialsystem für bestimmte Handlungszwecke zu flexibilisieren. Beispiele hierfür sind etwa regionale Planungsverbände, deren Handlungsräume einzelfunktional bestimmt sind (vgl. Benz/Meincke 2006).

Einzelfunktionale Logik der auf Wettbewerb und „Vermarktlichung“ zielenden Verwaltungsmodernisierung

Die – insbesondere von den Konzepten eines *New Public Management* (NPM) inspirierte - Verwaltungsmodernisierung ist darauf gerichtet, mit der Auslagerung („outsourcing“) öffentlicher Leistungen auf (im Wege von Ausschreibung, Wettbewerb und „Vermarktlichung“ ermittelte) externe (im Prinzip einzelfunktionale) Träger und Akteure eine Flexibilisierung und „Ökonomisierung“ der Leistungserbringung zu erreichen. (vgl. Nullmeier 2006: 110 ff.) Beispiels- und Handlungsfelder sind die sozialen Dienste (mit der „Pluralisierung“ kommunaler, gemeinnütziger, privat-kommerzieller Dienstleister) und die Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge (mit deren „Auslagerung“ oder Privatisierung).

1.3. Dezentralisierung

Als *Dezentralisierung* wird (im interorganisatorischen/*intergovernmentalen* Kontext) die Übertragung von öffentlichen Aufgaben auf (subnationale) Handlungseinheiten bezeichnet,

die eigene demokratisch gewählte Vertretungs- und politisch verantwortliche Exekutiv- und Verwaltungsorgane. Damit handelt es sich um einen wesentlich *politischen* Aufgabentransfer.

Als Adressaten von Dezentralisierung kommen (vertikal) in Betracht:

- auf der regionalen/*meso* Ebene: die Regionen und Länder,
- auf der lokalen Ebene die kommunalen Körperschaften (bzw. interkommunalen Kommunalverbände) (zu Unterschieden und Varianten der „Kommunalisierung“ öffentlicher Aufgaben siehe unten 1.4).

1.4. Dekonzentration

Als *Dekonzentration* wird – in Abgrenzung von *Dezentralisierung* – in der verwaltungswissenschaftlichen Diskussion in der Regel eine Aufgabenübertragung „von oben nach unten“ bezeichnet, in der Adressat des Aufgabentransfers (nachgeordnete) *Verwaltungseinheiten* sind. Die *Dekonzentration* ist mithin im Kern ein *administrativer* Vorgang..

- In der vertikalen/intergovernmentalen Organisation kann es sich hierbei um die Schaffung von staatlichen Oberbehörden handeln, auf die einzelne administrative Zuständigkeiten der zentralen Regierungsebene/Ministerien übertragen werden. Hierzu rechnen die in Schweden seit dem 18. Jahrhundert bestehenden sektoralen Oberbehörden (*mynigheter, ämbetsverk*) (vgl. Petersson 1994) ebenso wie die in Grossbritannien die in den späten 1980er Jahren geschaffenen *executive agencies*, aber auch in Deutschland die *Oberbehörden* des Bundes und der Länder..
- Des Weiteren sind hier als traditionelle Formen dezentrierter Verwaltung die sektoralen, vertikal organisierten Verwaltungsstränge staatlicher Sonderbehörden, *field offices* zu nennen.
- Ferner ist als Sonderform dezentrierter Verwaltung auf die auf der Meso-Ebene bestehenden *Verwaltungsbezirke* zu verweisen, die als (territorial abgegrenzte) *administrative* staatliche Bündelungs-, Koordinierungs- und teilweise auch Vollzugsbehörden (unter der Leitung eines von der Zentralregierung ernannten Beamten) tätig werden. Klassische Beispiele sind die staatliche *Department*-Verwaltung in Frankreich (insbesondere in der bis 1982 geltenden Ausprägung) und die Regierungspräsidien in den Bundesländern (vgl. Stöbe/Branel 1996)..

- Als eine Variante *dekonzentrierter* staatlicher Verwaltung durch einzelfunktionale lokale Organisationen sind in England die sog. „quangos“ (= „quasi-autonomous non-governmental organisations“ (vgl. David/Game 2006: 143 ff) zu nennen, die von der Zentralregierung in der Absicht geschaffen oder angeregt werden, um öffentliche Aufgaben auf der lokalen Ebene – im wesentlichen ausserhalb der traditionellen *local government* und unter dem Einfluss der Zentralregierung – zu erledigen.

1.5. Kommunalisierung – Dezentralisierung oder Dekonzentration?

Um den Vorgang der Aufgabenübertragung auf die Kommunen begrifflich und konzeptionell zutreffend zu erfassen, ist an die Unterscheidung zwischen dem „monistischen“ und „dualistischen“ kommunalen Aufgabenmodell zu erinnern (vgl. Wollmann 1997, 2007a: 261 ff. mit Nachweisen).

Dem ersteren ist eigentümlich, dass alle öffentlichen Aufgaben, insoweit und sobald sie den Kommunen übertragen sind, „volle“ oder „echte“ kommunale Aufgaben in dem Sinne werden, dass sie ohne Ausnahme in die Entscheidungszuständigkeit der Kommunalvertretungen als demokratisch gewählte und politisch verantwortliche Kommunalorgane fallen, also sich zugleich als „echte“ (im Kern „politische“) Dezentralisierung erweisen. Typischerweise geht mit „echter“ Kommunalisierung und „echter“ Dezentralisierung der öffentlichen Aufgaben die Regelung Hand in Hand, dass sich im Verhältnis von Kommune und Staat der letztere auf die „Rechtsaufsicht“, also die Prüfung der Rechtmässigkeit kommunalen Handelns beschränkt.

Die *Multifunktionalität* der Kommunen als kommunale Selbstverwaltungskörperschaften ist mithin am „reinsten“ bei umfassender „echter“ Kommunalisierung und Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben verwirklicht. Aus der mit der „echten“ Kommunalisierung in der Regel eingehende Beschränkung der staatlichen Aufsicht auf die „Rechtsaufsicht“ ergibt sich des weiteren, dass sich die kommunale Selbstverwaltungsebene und die staatliche Ebene institutionell verhältnismässig „getrennt“ gegenüberstehen, was gelegentlich als „separationist model“ bezeichnet worden ist (vgl. Leemans 1975).

Zwar war die institutionelle Entwicklung des *local government* in Grossbritannien/England seit dem späten 19. Jahrhundert bis weit in das 20. Jahrhundert exemplarisch für die Ausformung des multi-funktionalen, „monistischen“ und *separationist*“ Kommunalmodells.

Jedoch ist dieses historisch gewachsene institutionelle Grundmuster durch die von der Zentralregierung seit den frühen 1980er Jahren durchgesetzten funktionalen Beschneidung und Unterwerfung der Kommunen unter zentralstaatliche Eingriffe und Kontrolle weitgehend aufgelöst worden. Unter den hier diskutierten Ländern gibt *Schweden* derzeit das markanteste Beispiel für die Institutionalisierung der Kommunen mit einem multi-funktionalen „monistischen“ Aufgabenprofil innerhalb einer „getrennten“ („separationist“) Beziehung zwischen staatlicher und kommunaler Ebene (vgl. Wollmann 2007a: 88 ff.).

Im Gegensatz zu diesem „monistischen“ steht das „dualistische“ Aufgabenmodell, das der kontinentaleuropäischen Staats- und Kommunaltradition eigentümlich ist und das insbesondere das deutsche Kommunalmodell geprägt hat (vgl. Wollmann 1999b). Danach haben die Kommunen auf der einen Seite (sei es aufgrund der „allgemeinen Zuständigkeitsvermutung“, sei es aufgrund gesetzlicher Zuweisung) „echte“ kommunale Aufgaben, für die die gewählten Kommunalvertretungen in vollem Umfang zuständig sind und über deren Vollzug die staatliche Ebene lediglich eine *Rechtsaufsicht* ausübt. Insoweit handelt es sich um „echte“ Kommunalisierung und „echte“ Dezentralisierung und steht die kommunale der staatlichen Ebenen gewissermaßen „separiert“ (*separationist model*) gegenüber. .

Auf der anderen Seite führen die Kommunen „übertragene“ Aufgaben, d.h. solche aus, die ihnen vom Staat zur Erledigung „übertragen“ werden³. Dieser Aufgabentyp ist zum einen dadurch gekennzeichnet, dass die Kommunalvertretungen auf deren Vollzug (jedenfalls formal) keinen Einfluss haben und allein die Kommunalverwaltung, d.h. im wesentlichen der Bürgermeister bzw. Landrat als kommunale „Exekutive“, für deren Ausführung zuständig ist. Zum andern ist den „übertragenen Aufgaben“ eigentümlich, dass die kommunale Exekutive nicht nur der „Rechtsaufsicht“, sondern der weitergehenden (sich auch auf die Zweckmäßigkeit usw. erstreckenden) *Fachaufsicht* untersteht. Diese „Verschränkung“ zwischen Staat und Kommunen birgt und fördert die Tendenz, dass die Kommunalverwaltung in Ansehung der „übertragenen“ Aufgaben in die Staatsverwaltung „integriert“ (*integrationist model*, Leemans 1975), ja in gewissem Sinne „verstaatlicht“ wird. Da die „Übertragung“ der Aufgaben mithin auf die Kommunen als *politisch* verantwortlicher Handlungsebene sondern als *Verwaltungsebene* erfolgt, also im Kern nicht *politisch* sondern *administrativ* ist, ist sie als Dekonzentration und nicht als *Dezentralisierung* zu qualifizieren (vgl. Wollmann 1997, Katz 2006: 885).

³ zu den sprachlichen und inhaltlichen Varianten der „übertragenen“ Aufgaben vgl. Schmidt-Eichstaedt 1983)

Wenn in der verwaltungspolitischen Diskussion die staatliche Zuweisung *übertragener* Aufgaben vielfach (undifferenziert) als deren „Kommunalisierung“ bezeichnet wird, so ist demgegenüber einzuwenden, dass der analytischen (und auch verwaltungspolitischen) Klarheit willen die Unterscheidung zwischen dezentralisierenden und dezentrierenden Aufgabenaufgabenübertragung und demzufolge zwischen „echter“ (oder „voller“) Kommunalisierung einerseits und „unechter“ (oder „kupierter“) Kommunalisierung auf der anderen Seite gemacht werden sollte. (vgl. Wollmann 1997).

1. 6. *Government und/ oder governance?*

In der neueren sozial- und politikwissenschaftlichen Diskussion ist – in Abgrenzung vom überkommenen Begriff des (local) *government* - der Begriff des (local) *governance* zunehmend gebräuchlich geworden (vgl. Rhodes 1997 zu dem variantenreich schillernden Begriff und Verständnis von *governance* vgl. zuletzt etwa Klenk/Nullmeier 2005:165 ff., Wegrich 2006: 36 ff. jeweils mit Nachweisen). Während *governmen*“ begrifflich und konzeptionell darauf gerichtet ist, die formalen kommunalen Strukturen und Institutionen zu erfassen und abzubilden, ist *governance* begrifflich und konzeptionell darauf gemünzt, jene Netzwerke von politischen, administrativen, gesellschaftlichen usw. Akteure in den Blick zu rücken, die zwar bereits in der Vergangenheit die lokale Arena bevölkert haben, sich jedoch in der jüngeren und jüngsten Entwicklung gegenüber und ausserhalb der *government* vervielfältigt und ausgedehnt haben. Während – mit Blick auf unsere Fragestellung - das demokratisch gewählte und politisch verantwortliche *local government* eher die gebietsbezogene multifunktionale Organisationslogik verkörpert, können die Akteure der pluralisierten *governance*-Strukturen eher als Träger der einzel-funktionalen (single purpose) Organisations- und Handlungslogik identifiziert werden.

1.7. *Auswahl der Länder*

Für die *Länderauswahl* (Großbritannien/England⁴, Frankreich, Schweden und Deutschland) ist – neben forschungspraktischen Gründen - die Überlegung maßgebend, dass, wie andere

⁴ An dieser Stelle sei an an die für den Nicht-Briten verwirrende (sich aus der geschichtlichen Entwicklung des Landes ergebende) Unterscheidung zwischen England, Britannien (das England und Wales umfasst), Grossbritannien (das England, Wales und Schottland umgreift) und UK (wozu zusätzlich Nordirland

vergleichende Untersuchungen nahe legen, gerade diese Länder für die Untersuchungsfrage relevante Aussagen und Einsichten versprechen.

2. Phasen und Profile der Entwicklung der politischen und administrativen Strukturen im dezentral-lokalen Raum in Grossbritannien/England, Schweden, Frankreich und Deutschland

Im folgenden wird der Versuch unternommen, die Entwicklung der Institutionalisierung im dezentral-lokalen Raum unter der Frage zu diskutieren, ob, inwieweit und wann sie von der gebietlich bestimmten multi-funktionalen bzw. von der einzelfunktionalen Organisationslogik bestimmt worden sind...

Tabelle Strukturdaten der Kommunalssysteme im Ländervergleich

Land	Kommunale Ebenen	Jahr/e der Gebietsänderung/en	Zahl	Bevölkerung Ø	Funktionales Gewicht	Probleme
England	<i>counties</i>	1888, 1974	34	720.000	+	Übergrösse (sizeism)
	<i>districts</i>	1894,	282	120.000		Übergrösse

kommt). Angesichts dessen, dass erhebliche Unterschiede in institutioneller Hinsicht, nicht zuletzt in der Regelung von *local government*, zwischen England einerseits und Schottland und auch Wales andererseits bestehen (zumal seit 1998, nachdem Schottland und Wales eigene regionale Parlamente erhielten und die institutionelle Eigenentwicklung weiter voranschreitet), soll sich die folgende Analyse, was den dezentral-lokalen Raum angeht, im wesentlichen auf *England* beziehen und beschränken (wo immerhin knapp 86 Prozent der Bevölkerung des U.K. leben).

		1974				e (sizeism)
	<i>unitary / authorities / county boroughs</i>	1888, 1986, 1990 ff.	82		130.000	+
Schweden	<i>Kreise landstings- kommuner kommuner</i>	1634, 1862 1862, 1952, 1974	22 + 2 286		360.000 30.300	 ++
Frankreich	<i>régions départemen- ts communes intercommu- nalité</i>	1982 1790 1790 1890, 1956, 1999	22 (26) 96 (100) 35.000 12.000 SIVU, 2.000 SIVOM, 14 <i>communautés urbaines</i> , 2.033 <i>communautés de communes</i> , 155 <i>communautés d'agglomération</i>		2,3 Mio. 550.000 1.560 (davon 93 % mit weniger als 3.500 EW)	 + Untergröß- e Überinsti- tutionalisie- rung
Deutschland	<i>Kreise (kreisangeh- örige)</i>	1960 / 1970, 1990 1960 / 1970,	323 12.250		170.000 6.100 (NRW: 40.000/	 +

	Gemeinden	2003 f.		Rheinland-Pfalz: 1.700)		
	(kreisfreie) Städte	1960 / 1970, 1990	116		+	
	Verwaltungs- gemeinsch- aften, Ämter	1960 / 1970, 1990	In Rheinland-Pfalz gehören 95 % der Gemeinden einer Verwaltungsgemeinsch- aft usw., in Bayern 62 %, in NRW und Hessen 0%			Überinsti- tutionalisie- rung

Quelle: Wollmann 2007a: 42

2.1. Grossbritannien/England

Im Gefolge der einschneidenden Gebiets- und Organisationsreformen von 1888/94 wurde das überkommene lokale Gemeinde von einfunktionalen (*single-purpose*) Organisationen schrittweise in die *local authorities*, insbesondere in die *county councils*, integriert. Gestützt auf ihr Recht, die kommunalen Aufgaben und Ausgaben überwiegend durch eine lokale Steuern (*local rate*) zu finanzieren, wurden die *local authorities* für einen breiten Katalog von Aufgaben zuständig, der soziale Aufgaben ebenso umfasste wie solche der *public utilities* (Wasser-, Energieversorgung usw.). England erlebte, wie es ausgedrückt wurde, ein „golden age of local self-government“ (Norton 1994: 352) und wurde in anderen Ländern, nicht zuletzt auf dem europäischen Kontinent, als (beneidetes) Vorbild für „kommunale Selbstverwaltung“ wahrgenommen. Insgesamt war das Politik- und Verwaltungssystem Großbritanniens mithin historisch von dem Grundmuster eines „*dual polity*“ (Bulpitt 1983) charakterisiert, deren zentralstaatliche Ebene für die „große Politik“ verantwortlich war,

während die gebietlich bestimmten politisch gewählten *local authorities multi-funktional* für den Löwenanteil der „kleinen“ Politik und der öffentlichen Aufgaben zuständig war.

Bezeichnenderweise verzichtete die Regierung traditionell darauf, auf der regionalen Ebene gebietsbezogene Verwaltungseinheiten mit multifunktionalen Zuständigkeiten zu schaffen. „Unlike much of Western Europe, Britain was totally uninfluenced by the Napoleonic concept of the *prefecture* and his domain“ (Sharpe 2000: 67). Soweit die Ministerien Dienststellen auf der regionalen Ebene einrichteten, geschah dies in der Form von je (sektoralen) Sonderbehörden mit unterschiedlichem gebietlichem Zuschnitt und entsprechend uneinheitlichen administrativen Strukturen.

Im Verlauf der 1940er Jahre hat die Zentralregierung, nach 1945 unter der Labour-Regierung, in das historische Aufgaben- und Organisationsmodell des *local government* einschneidend eingegriffen. Auf der einen Seite wurden diesem klassische Zuständigkeiten (Sozialhilfe, Wasser, Energie, Gesundheitswesen) entzogen und neugegründeten Instanzen (z.B. National Health Service und National Assistance Board) übertragen, die nunmehr als sektorale (*single-purpose*) Organisationen unter direktem oder indirektem Einfluss der Zentralregierung operierten. Auf der anderen Seite wurden die *local authorities* verstärkt (multi-funktional) für die aus dem weiteren Ausbau des Sozialstaates folgenden sozialpolitischen Aufgaben in Pflicht genommen (soziale Dienstleistungen, sozialer Wohnungsbau) (vgl. Leach/Percy-Smith 2002: 55 ff.).

Eine tiefreichende Gebietsreform, mit der 1974 in die 1888/1894 geschaffene lokale Gebietsstruktur umgekrempelt wurde, zielte darauf, die administrative Leistungsfähigkeit der *local authorities* in ihrem sozialpolitisch akzentuierten Aufgabenprofil zu steigern. Als Ergebnis dieser drastischen Gebietsreform entstanden *counties* mit durchschnittlich 724.000 Einwohnern und *districts/boroughs* mit durchschnittlich 130.000 Einwohnern (vgl. Norton 1994: 40 ff.. Kritisch zu der „Übergröße“ („*sizeism*“) kommunalen Einheiten vgl. Stewart 2000: 65 ff).

Der Primat des Öffentlichen Sektors, der den Ausbau des Sozialstaats (*welfare state*) in dieser Phase politisch-ideologisch kennzeichnete, schlug sich darin nieder, dass die sozialen Dienstleistungen auf der lokalen Ebene fast ausschließlich von den *local authorities* und ihrem Personal selber ausgeführt wurden.

Erosion des überkommenen Modells gebietlich bestimmter multifunktionaler local authorities

Das traditionelle (multi-funktionale) Kommunalmodell ist seit 1979, zunächst vor allem unter der Konservativen Regierung von *Margaret Thatcher*, einschneidend verändert worden. Die Zuständigkeiten und Autonomie des *local government* wurden gravierend beschnitten und die Eingriffsmöglichkeiten der Zentralregierung in die kommunale Ebene erheblich erweitert, so dass Großbritannien, wie gesagt worden ist, aus einem „unitary but significantly decentralized country“ in ein „unitary extremely centralized country“ (Jones 1991) verwandelt worden ist.

Zwar hat sich die Blair Regierung programmatisch der politischen Absicht verschrieben, das politische Profil des traditionellen *local government* zu stärken. So wurde (unter dem Banner eines „new localism“) im *Local government Act 2000* erstmals, in Abkehr von der traditionellen *ultra-vires*-Doktrin) eine Form von allgemeinen Zuständigkeitsvermutung („to promote the economic, social and environmental well-being of their areas“)(vgl. Leach/Pierce-Smith 2001: 80). Jedoch hat die Blair-Regierung die zentralstaatliche Steuerung und Kontrolle über die *local authorities* im Vergleich zur Konservativen Vorgängerregierung sogar eher noch verschärft, insbesondere durch das sog. *Best Value* Regime, vermittels dessen sich die Zentralregierung in den Stand setzt, die Leistungserbringung der einzelnen Kommunen bis ins Detail zu steuern, zu beaufsichtigen und gegebenenfalls zu sanktionieren (vgl. Wollmann 2004: 645 ff.. mit Nachweisen).

Während die Kommunen in England mithin einen gravierenden funktionalen und politischen Bedeutungsverlust als dezentral-lokale (multifunktionale) Handlungsebene erlitten haben, hat Grossbritannien 1997 auf der regionalen/Meso Ebene einen säkularen Schritt zu einer Dezentralisierung und Regionalisierung der unitarisch-zentralistischen Staatsorganisation (pointiert ist von „road to quasi-federalism“ gesprochen worden, Wilson/Game 2006: 82) dadurch unternommen, dass Schottland und Wales – nach dort vorausgegangenen Referenden – den Status von Regionen (mit eigenen regionalen Parlamenten und eigenen Zuständigkeiten) erhielten und damit für diese das (in der Vergangenheit abgelehnte) Organisationsprinzip multifunktionaler Territorialität das Organisationsprinzip multifunktionaler Territorialität anerkannt worden ist. Allerdings ist die auch für England angestrebte Regionalisierung bislang nicht vorangekommen (vgl. Wilson/Game 2006: 89 ff.)..

Vordringen des einzelfunktionalen Organisationsprinzips

Die politische und funktionale Schwäche der *local authorities* wurde begleitet und verstärkt durch Massnahmen der Zentralregierung, die darauf gerichtet waren, der einzelfunktionalen Organisations- und Handlungslogik auf der lokalen Ebene vermehrte, wenn nicht überwiegende Bedeutung zu verschaffen.

- Die in den 1980er Jahren den Kommunen gesetzlich vorgeschriebene Verpflichtung, die Erbringung kommunaler Dienstleistungen wettbewerblich auszuschreiben (*Compulsory Competitive Tendering, CCT*) zielte darauf, das bisherige „Monopol“ der Kommunen in der Erbringung der Dienstleistungen durch die „Pluralisierung“ der (insbesondere privaten) Dienstleister zu erreichen (vgl. Wilson/Game 2006: 353 ff. mit Nachweisen)..
- Die Zentralregierung förderte die ein-funktionaler (privater) Organisationen, die, meist als *quangos = quasi autonomous non-governmental organisations* bezeichnet (vgl. Skelcher 1998) auf der lokalen Ebene bestimmte öffentliche Aufgaben wahrnehmen, hierfür öffentliche Mittel in Anspruch nehmen, hierdurch weitgehend von der Zentralregierung abhängig sind und ausserhalb des Einflusses der *local authorities* agieren., sind jedoch vielfach (nicht zuletzt finanziell) von der Zentralregierung abhängig. Inzwischen werden rund 5.000 dieser Organisationen gezählt (vgl. Wilson/Game 2006:145 ff.)..Sie werden von Gremien (*boards*) geleitet, deren Mitglieder teils von der Zentralregierung, teils von anderen Gruppierungen ernannt werden und auf deren Zusammensetzung die *local authorities* vielfach eher marginalen Einfluss haben. „The once dominant position of the elected local government has been challenged by the ‚quango explosion‘“ (Wilson 2005: 155).
- Neben den Quangos hat die New Labour Regierung verstärkt auf *partnerships* zur Durchführung von Politikprojekten, denen unterschiedliche lokale Akteure (öffentliche Agenturen, private Unternehmer, darunter auch, wenn auch eher marginal, die *local authorities*) angehören und die räumlich auf bestimmte (innerstädtische usw.) Zielgebiete (*zones*) fokussiert sind. In dem Maße, wie die *partnerships* von der Zentralregierung initiiert werden und diese auch in den *zones* präsent ist, wird der Einfluss der *local authorities* in der lokalen Arena weiter geschwächt. „Zones are owned by the centre and local agendas are recognized inasfar as they facilitate the central agenda“ (Rhodes 2000: 360).

2.2. Schweden

Schwedens moderne Staatsorganisation wurde im 19. Jahrhundert als unitarisches zweistufiges Politik- und Verwaltungssystem ausgeformt. Auf der zentralstaatlichen Ebene bestehen neben Parlament und Regierung (und deren personell und organisatorisch vergleichsweise kleinen Ministerien, vgl. Pierre 1995: 142) staatliche (ein-funktionale) Oberbehörden (*mynigheter, ämbetsverk*), die innerhalb ihrer sektoralen Zuständigkeiten einen hohen Grad von Autonomie gegenüber den sektoral zuständigen Ministerien besitzen (vgl. Petersson 1994: 100 ff.).

Auf der lokalen Ebene wurde die moderne kommunale Selbstverwaltung durch die Reform von 1862 zweistufig in den Kreisen (*län* – mit gewählten Kreisvertretungen, *landsting*) und in den Kommunen (*kommuner* – mit gewählten Kommunalvertretungen, *fullmäktige*) begründet. (vgl. Strömberg/Westerståhl 1984).

Dieses Muster eines unitarischen zentralstaatlich regierten Staates mit einer politisch und funktional starken kommunalen Selbstverwaltung hat die Organisationslogik des schwedischen Staates bis heute (*pfadabhängig*) geprägt. Im Zuge des Auf- und Ausbaues des *Schwedischen Wohlfahrtsstaates*, der in den 1930er Jahren einsetzte und nach 1945 seine volle Dynamik entfaltete, wurde der lokalen Ebene in der politischen und administrativen Umsetzung und Verwirklichung des Schwedischen Wohlfahrtsstaates eine Schlüsselrolle zugewiesen, den Kreisen (*län*) im öffentlichen Gesundheitswesen und den Kommunen in (multi-funktionaler) Aufgabenfülle. Die Verwirklichung und Praxis des modernen Schwedische Wohlfahrtsstaat lag mithin wesentlich beim „lokalen Staat“ (*den lokalt staten*, Pierre 1994).

Zwei Wellen von Gebietsreformen der Kommunen (1952 und 1974), die vor allem darauf zielten, deren administrative Leistungsfähigkeit in der Erfüllung ihrer multifunktionalen Aufgaben („lokaler Wohlfahrtsstaat“) zu stärken, resultierten in 290 Kommunen (mit durchschnittlich 34.000 Einwohnern).

Der Primat, den der Öffentliche Sektor im (ursprünglichen politisch-ideologischen) Verständnis vom Schwedischen Wohlfahrtsstaat hatte, und die Schlüsselrolle, die die Kommunen in dessen Verwirklichung spielten, schlagen sich darin nieder, dass die sozialen und öffentlichen Dienstleistungen fast ausschließlich von den Behörden und Beschäftigten der Kommunen selber erbracht wurden.

Weitere Stärkung des multi-funktionalen Kommunalmodells

In den 1980s, auf der Basis der kommunalen Gebietsreform, erneuten Schub von Dezentralisierung (vgl. Premfors 1998), in dessen Verlauf die Zuständigkeiten der Kommunen erweitert wurden (u.a. durch die Übertragung der Zuständigkeit für Primär- und Sekundärschulen), die staatlichen Finanzaufweisungen „entregelt“ wurden (insbesondere durch verstärkten Übergang von Zweckzuweisungen zu Globalzuweisungen) und die Autonomie der Kreise und Kommunen in den Entscheidungen über ihre politischen und administrativen Strukturen ausgeweitet wurde (vgl. Montin 1993).

Vordringen der einzelfunktionalen Organisationslogik

Seit den 1990er Jahren fanden zum einen die (NPM-inspirierten) Forderungen nach Auslagerung (*outsourcing*) und Marktwettbewerb (*marketisation*)“ darin Anklang, dass in einer wachsenden Zahl von Kommunen soziale Dienstleistungen (Alten- und Behindertenpflege usw.), die bislang fast ausschliesslich von kommunalem Personal ausgeübt worden waren, nunmehr (in Wettbewerbsformen) an nicht-kommunale (privat-kommerzielle und gemeinnützige) Träger vergeben werden und damit der Kreis von nichtöffentlichen einzelfunktionalen (*single purpose*) Akteuren in diesem Handlungsfeld erweitert wird. Allerdings blieb der solcher „Auslagerungen“ auf nichtkommunale Organisationen bisher (mit insgesamt nur rund 15 Prozent aller sozialen Dienstleistungen) bemerkenswert gering (vgl. SKF/SCB 2004).

Zum anderen sind die Kommunen (in Anknüpfung an die Kommunalrechtsreform von 1990) dazu übergegangen, im traditionellen Bereich der Daseinsvorsorge (Energie, Wasser usw.) für ihre eigene Betätigung beweglichere Organisationsformen suchen, unter verstärkter Beteiligung privater Unternehmen.

2.3. Frankreich

Im Organisationsmodell des französischen Staats, das in dem (vom „Jakobinismus“ der Revolution von 1789 inspirierten) unitarisch-zentralistischen Prinzip der „einen und unteilbaren Republik“ beruhte und nach 1800 durch Napoleon seine zentralistisch-

bürokratische Ausprägung erhielt (vgl. Wollmann 1999b: 193 ff, 2006a: 439 ff. mit Nachweisen) lag die Ausführung der öffentlichen Aufgaben fast ausschließlich bei der staatlichen Verwaltung, sei es bei den den zentralen (sektoralen) Ministerien unterstehenden vertikalen (einfunktionalen) Verwaltungssträngen (*services extérieurs*) oder bei der (insoweit multifunktionalen) staatlichen *Département*-Verwaltungen unter Leitung des von der Zentralregierung ernannten Präfekten (*préfet*). Auch wenn der ausgeprägte Zentralismus im Verlaufe des 19. Jahrhunderts etwas abgemildert, „gezähmt“ (*jacobinisme apprivoisé*, Grémion 1976 worden ist, blieben die Zuständigkeiten der zweistufigen (aus den *départements* und *communes* bestehenden) Kommunalstrukturen (*collectivités locales*) geringfügig und die Aufsicht (*tutelle*) durch den departmentalen *préfet* umfassend. (vgl. Wollmann 2006a: 439, Kuhlmann 2006: 403 f.).

In der Wiederaufbau- und Modernisierungsperiode nach 1945 durchlief Frankreichs Politik- und Verwaltungssystem erneut eine verstärkte Zentralisierung und war die funktionale Rolle der kommunalen Ebenen, insbesondere der Gemeinden, sieht man von den Grosstädten ab, gering.

In den frühen 1970er Jahren scheiterte der Versuch, den (meist aus der Zeit der Revolution von 1789 und früher stammenden) gebietlichen Zuschnitt von 36.000 Gemeinden (mit durchschnittlich 1.700 Einwohnern) zu reformieren. Die Tatsache, dass in Frankreich – im Gegensatz zu Grossbritannien, Schweden und auch Deutschland – eine kommunale Gebietsreform nicht durchgeführt worden ist (und bis heute nicht stattgefunden hat), bildet ein Grunddatum, das in der weiteren dezentral-lokalen Institutionenentwicklung insbesondere die Ausbildung der *communes* als leistungsfähige multifunktionale *untere* Kommunalebene nachhaltig („pfadabhängig“) behindert hat..

Vordringen der gebietlich bestimmten multifunktionalen Organisationslogik

Die Verfassungsreform von 1982 hat einen „ein Bruch mit der jakobinischen Tradition“ (Mabileau 1994:33) dadurch vollzogen, dass erstmals erhebliche staatliche Funktionen von der bisherigen staatlichen Durchführung auf die kommunale Selbstverwaltungsebene (*collectivités locales*) dezentralisiert wurden. Als Adressaten der Dezentralisierung standen allerdings (mit der Übertragung insbesondere von sozialpolitischen Zuständigkeiten) die (rund 100) *départements* (mit durchschnittlich 500.000 Einwohnern) im Vordergrund. Hingegen blieb die Palette der den (36.000) *communes* (mit durchschnittlich 1.700 Einwohnern)

zugewiesenen Aufgaben (z.B. im Bereich von Stadtplanung und Stadtentwicklung, *urbanisme*) eher beschränkt. Für die „Département-Lastigkeit“ der Dezentralisierung und die schwache Berücksichtigung der *communes* dürfte die Einschätzung massgebend gewesen sein, dass die überwiegende Mehrheit der kleinen und kleinsten Kommunen ausserstande seien, eine weitergehende Dezentralisierung von Aufgaben zu bewältigen.

Die 2003 einsetzende weitere („Acte II“ genannte) Dezentralisierungswelle, die darin verfassungskräftigen Ausdruck fand, dass die Staatsorganisation Frankreichs in der Verfassung erstmals als „dezentralisiert“ bezeichnet wird⁵ (vgl. Kuhlmann 2006: 495) sind wiederum in erster Linie die *départments* die Nutzniesser der Reform. Auch werden die *regions* (als oberste dritte Ebene der *collectivités territoriales*) mit zusätzlichen Zuständigkeiten ausgestattet. Damit prägt sich auf der *départments*- und der *régions*- Ebene verstärkt das gebietsbezogene multi-funktionale Organisationsprinzip („Territorialität“) aus. Die *communes* bleiben im „Acte II“ hingegen weiterhin auffällig vernachlässigt (vgl. Borraz 2004: „*territoires oubliées*“), vermutlich in Widerspiegelung ihrer („pfadabhängig“) fortdauernden gebietlichen Fragmentierung und ihres daraus folgenden administrativen Defizits.

Insgesamt ist die institutionelle Entwicklung im dezentral-lokalen Raum darin von einer Asymmetrie und einem „*dualisme*“ (Marcou 2004: 239) gekennzeichnet, dass einerseits in zwei Wellen (1982, 2003) wesentliche Bereiche staatlicher Aufgaben auf die (zunehmend multi-funktionalen) subnationalen Selbstverwaltungskörperschaften (*collectivités territoriales*) – insbesondere auf die *départements* und neuerdings auch auf die *régions* bei weitgehender Aussparung der *communes* (!) – dezentralisiert worden sind und dass andererseits die staatliche Verwaltung nach wie vor eine bemerkenswert hohe organisatorische und personelle Präsenz im subnational-lokalen Raum hat. Der letztere Befund schlägt sich darin nieder, dass – ungeachtet der Dezentralisierung - zwischen 1980 und 1991 die Gesamtzahl der Staatsbediensteten nicht etwa zurückgegangen, sondern von 2,3 auf 2,5 Mio Staatsbeschäftigte gestiegen ist und 95 Prozent von diesen ausserhalb von Paris, also in der (departmentalen und lokalen) *province* und *péripherie* tätig sind (vgl. Hoffmann-Martinot 2003, Thoenig 2006). Dieser *dualisme* von Dezentralisation und fortbestehender Staatsverwaltung dürfte vor allem damit zu erklären sein, dass – als eine weitere „pfadabhängige“ Folge der unterbliebenen kommunalen Gebietsreform – die Vielzahl kleiner

⁵ „.... son organisation est décentralisée“ (Loi constitutionnelle no. 203-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République)

und kleinster Kommunen zur Ausführung ihrer (ohnedies schmalen) Zuständigkeiten, etwa im Bereich der Stadtplanung, *urbanisme*) auf die departmentale Staatsverwaltung und ihre lokalen Dienststellen „symbiotisch“ angewiesen bleibt..

Intercommunalité: Institutionelle Reaktion auf die fragmentierte kommunale Gebietsstruktur

Auf die „pfadabhängig“ fortwirkende territoriale Fragmentierung der kommunalen Ebene und die Vielzahl kleiner und kleinster Kommunen haben das französische Politik- und Verwaltungssystem und die Kommunen dadurch reagiert, dass in wachsendem Umfang von den Kommunen kommunale zur interkommunalen Zusammenarbeit (*Etablissement de coopération intercommunale*) gebildet wurden, um bestimmte kommunale Aufgaben (wie Abfallbeseitigung, öffentlicher Nahverkehr) gemeinsam zu erfüllen, sei es als einzelfunktionale (*syndicats à vocation unique, SIVU*) oder mehr-funktionale (*syndicats à vocation multiple, SIVOM*) Kommunalverbände. Ihre Zahl wurde in den frühen 1990er Jahren auf 15.000 SIVU's und 2.500 SIVOM's geschätzt (vgl. Norton 1994). Hinzu kamen die 1966 durch Gesetz eingeführten (9) Stadt-Umland-Verbände (*communautés urbaines*) in den städtischen Agglomerationen. Die bis in die späten 1990er Jahren im wesentlichen aus den (überwiegend *einzelfunktionalen*) *syndicats* zusammengesetzte *Intercommunalité* war geeignet, den interkommunalen Koordinationsbedarf eher zu erhöhen als zu regeln und die „Überinstitutionalisierung“ (*surinstitutionnalisation*) im sub-departmental-lokalen Raum zu steigern.

In den späten 1990er Jahren rückte der Wildwuchs der *Intercommunalité* in das Reforminteresse der Regierung. Insbesondere Gesetz von 1999 (sog. *Loi Chevènement*) zielt darauf, das ausufernde Geflecht der *Intercommunalité* dadurch zu „vereinfachen“ (so ausdrücklich der Titel des Gesetzes: *simplification*) und institutionell zu strukturieren, dass drei (siedlungsstrukturell definierte) Typen von Gemeindeverbänden (*communautés*) gesetzlich vorgegeben werden, innerhalb deren sich die *communes* (re-)gruppieren sollen (für Einzelheiten vgl. etwa Kuhlmann 2006: 404 f. mit Nachweisen). Indem die Gemeindeverbandstypen mit einem bestimmten Aufgabenkatalog verknüpft werden, stellen sie einen Ansatz der gebietsbezogenen multifunktionalen Organisationsform dar, allerdings mit dem gravierenden (Demokratie-)Defizit, dass die Leitungsgremien dieser *communautés* nicht durch direkte Wahlen demokratisch legitimiert sind, sondern von Vertretungsorganen der Mitgliedsgemeinden ernannt werden.

Die rasche Annahme und Umsetzung, die das (verschiedentlich als „interkommunale Revolution“ begrüßte ((vgl. Borraz/LeGalès 2005: 19) gesetzgeberische Schema bei den Kommunen, insbesondere die *communauté d'agglomération* in den verstärkten Gebieten, gefunden hat, deutet darauf hin, dass mit dieser Reform ein aussichtsreicher Weg beschritten worden ist, um – zumindest auf längere Sicht - handlungsfähige gebietsbezogene multifunktionale Arenen im interkommunalen Raum zu etablieren (und damit möglicherweise – sozusagen durch die Hintertür – eine ansonsten politisch nicht durchsetzbare kommunale Gebietsreform zu bewirken.

Überinstitutionalisierung (surinstitutionnalisation)

Insgesamt ist *Frankreichs* dezentral-lokaler Handlungsraum von einer ungewöhnlichen Dichte (*surinstitutionnalisation*) von Akteuren und Institutionen gekennzeichnet, die sich aus Regionen, Departments, Kommunen, den Kommunalverbänden (*syndicats* und *communautés*) der *Intercommunalité*, Präfekten, staatlichen Behörden, aber auch halb-öffentlichen und privaten Akteuren zusammensetzen. Allein die staatlichen und kommunalen Handlungsträger (summieren sich auf 54.000 Akteure (vgl. die Zusammenstellung bei Thoenig 2006: 41). Ein Grund für diese allem Anschein nach bislang unaufhaltsam fortschreitende Vermehrung und „Verdichtung“ von Institutionen ist darin zu sehen, dass in reformerischer Absicht zwar immer wieder neue Institutionen geschaffen, jedoch existierende nicht abgeschafft werden sondern „stehen bleiben“.

2.4. Deutschland

Zur Kennzeichnung der Staatsorganisation der Bundesrepublik sei an die folgenden institutionell-strukturellen Besonderheiten erinnert (vgl. etwa Wollmann 2006a:433 mit Nachweisen).

Zum einen ist die Staatsorganisation der Bundesrepublik von einer *vertikalen funktionsbezogenen Kompetenzverteilung* und daraus folgend einem „funktionalen Mehrebenensystem“ geprägt (vgl. Benz 2005: 18) , in dem die Zuständigkeit für Gesetzgebung (und „policy-making“) weitgehend dem Bund und die Verwaltungs- und Vollzugsaufgaben den Ländern zugewiesen sind, wobei innerhalb der Länder wiederum der grösste Teil der Verwaltungsaufgaben von den Kommunen erfüllt werden.. Die (multi-

funktionale) Aufgabenfülle der deutschen Kommunen zeigt sich darin, dass rund 80 Prozent aller ausführungsbedürftigen Gesetze und drei Viertel aller öffentlichen Investitionen (ungerechnet Verteidigungsausgaben) von der Verwaltung der Kommunen vollzogen werden (vgl. Schmidt-Eichstaedt 1999).

Jedoch bleibt daran zu erinnern, dass sich im „dualistischen“ Aufgabenmodell, das der deutschen Kommunaltradition eigentümlich ist, die Aufgabenpalette einerseits aus „echten“ kommunalen Aufgaben, für deren Entscheidung grundsätzlich die gewählten Kommunalvertretungen verantwortlich sind, und andererseits aus den sog. „übertragenen“ (staatlichen) Aufgaben zusammensetzt, die für allein die kommunale „Exekutive“ zuständig ist und in deren Ausführung diese der weitgehenden Fachaufsicht durch die staatlichen Behörden unterliegt. Wie weiter vorn argumentiert worden ist, birgt die „Übertragung“ der Aufgaben (vermöge ihrer kommunalexekutiven Vollzugskompetenz und der weitgehenden staatlichen *Fachaufsicht*) die Tendenz, die kommunale in die staatliche Verwaltung zu „integrieren“ und in gewissem Sinne zu „verstaatlichen“. Dies steht, wie ebenfalls erwähnt, in eklatantem Gegensatz zu „monistischen“ und „separierten“ (*separationist*) Kommunal- und Aufgabenmodell in *Schweden*.

Ähnlich wie in *Schweden* und *England* leiteten auch die Bundesländer in den späten 1960er und frühen 1970er Jahren kommunale Gebietsreformen (sowohl der Gemeinden als auch der Kreise) ein (vgl. Laux 1999, Mattenklodt 1983). Auch hier zielten diese wesentlich darauf, die administrative Handlungsfähigkeit der Kommunen und ihrer multifunktionalen Aufgabenstellung zu stärken. Während einige Länder eine weitgehend „Massstabsvergrößerung“ (Frido Wagener) der Städte durch Schaffung von „Einheitsgemeinden“ anstrebten (so insbesondere Nordrhein-Westfalen mit im Ergebnis durchschnittlich über 40.000 Einwohner zählenden Städten), begnügten sich die meisten Länder mit zurückhaltenden gebietlichen Neuzuschnitten der Gemeinden und führten eine Schicht von interkommunalen Verbänden (Verbandsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften usw.) ein. Diese weisen eine gewisse Ähnlichkeit mit der französischen *Intercommunalité* und führen – wie diese – zu einer „Überinstitutionalisierung“ im subregional-zwischengemeindlichen Raum..

Weitere „Dezentralisierung“ staatlicher Aufgaben auf die Kommunen

In einigen (insbesondere ostdeutschen) Bundesländern ist in den letzten Jahren eine neue Runde von kommunalen Gebiets- und von Funktionalreformen in Gang gekommen. Hatten die ostdeutschen Länder in der ersten Gebietsreformwelle nach 1990 (mit Ausnahme von Sachsen) von einem gebietlichen Neuzuschnitt der Gemeinden abgesehen (und stattdessen nach dem Vorbild einiger westdeutscher Länder zwischengemeindliche Verwaltungsgemeinschaften, Ämter usw. geschaffen), so ist inzwischen in *Brandenburg* eine Gemeindegebietsreform durchgeführt worden, die auf der Schaffung vergrößerter (multifunktionaler) Einheitsgemeinden bei gleichzeitiger Abschaffung der zwischengemeindlichen Ämter beruht (für weitere Beispiele vgl. Wollmann 2006: 436 f).⁶.

Ein bemerkenswertes Vorhaben einer *Funktionalreform* ist vom Land *Baden-Württemberg* verwirklicht worden, wo mit Wirkung zum 1.1.2005 insgesamt 350 staatlicher Sonderbehörden aufgelöst worden sind und deren Aufgaben überwiegend den Landkreisen und kreisfreien Städten übertragen worden sind (vgl. Wais 2004, Banner 2006, Bogumil/Ebinger 2005). Allerdings handelt es bei dieser „Kommunalisierung“, in Anknüpfung an das weiter vorn Gesagte, nicht um eine Dezentralisierung sondern um eine Dekonzentration und nicht um eine „echte“ sondern eine „unechte“ („kupierte“) Kommunalisierung, mit der die kreisfreien Städte und die Kreise für die Ausführung staatlicher Aufgaben „in Dienst genommen“ werden (vgl. Katz 2006).

Andererseits: Vordringen der einzelfunktionalen Organisationslogik

Dies gilt zum einen für die sozialen Dienste. Zwar war der deutschen Kommunalpraxis (im Gegensatz zu Großbritannien und Schweden, wo die Kommunen ein Quasi-Monopol in der Erbringung sozialer Dienstleistungen ausübten) in Anwendung des Subsidiaritätsprinzip seit langem üblich, dass sich die Kommunen im wesentlichen auf eine (in der New Public Management, NPM-Terminologie ausgedrückt) „enabling“ Rolle beschränkten, während die Dienstleistungen von nicht-öffentlichen Trägern, nämlich den gemeinnützigen Wohlfahrtsverbänden erbracht wurden. Mit der (durch das Pflegeversicherungsgesetz von 1994 und die NPM-Bewegung ausgelösten) „Marktöffnung“ ist das bisherige „Oligopol“ der

⁶ Der vom Landtag von Mecklenburg-Vorpommern mehrheitlich beschlossene „radikale“ Gesetz einer Kreisreform (das fünf Grosskreise, einschliesslich der „Einkreisung“ der bisherigen 6 kreisfreien Städte vorsah, ist am 26.7.2007 vom Verfassungsgericht von Mecklenburg-Vorpommern für verfassungswidrig erklärt worden, vgl. FAZ vom 27.7.2007

gemeinnützigen Wohlfahrtsverbände aufgelöst worden und ist einer größeren Vielfalt der privaten Anbieter und Selbsthilfegruppen und einer „Pluralisierung“ der Anbieterstruktur gewichen. (vgl. Bönker/Wollmann 2003, 2006).

Zum andern wurden die traditionell abgeschirmten „lokalen Märkte“ im Feld der Daseinsvorsorge (öffentliche Dienstleistungen, wie Wasser, Energie, ÖNPV, Abfall), einem Kernbereich des traditionellen Aufgabenverständnisses und –modells der deutschen kommunalen Selbstverwaltung, zunehmend aufgebrochen – unter dem Einfluss der auf Marktöffnung und –wettbewerb gerichteten Politik der EU und auch unter dem Druck der wachsenden budgetären Probleme der Kommunen (vgl. Bogumil/Kuhlmann 2004: 60). Inzwischen ist nur noch die Hälfte der Kommunalbedienstete in der „Kernverwaltung“ und die andere Hälfte in „ausgliederten“ Organisationseinheiten (vgl. Richter et. al. 2006).

3.(Local) government und/oder (local) governance - wer steuert und koordiniert wen?

Abschliessend und zusammenfassend sei die Frage diskutiert, wie sich die dezentral-lokale Institutionenwelt in den vier Ländern im Spannungsverhältnis zwischen *local government* (als Institutionalisierung des gebietlich bestimmten multifunktionalen Organisationslogik) und *local governance* (als Ausdruck der einzelfunktionalen Organisations- und Handlungslogik) engtwickelt hat, welche Gleichläufigkeiten (Konvergenz?) und Gegenläufigkeiten (Divergenz?) sich zeigen und welche Steuerungs- und Koordinierungsmechanismen zu beobachten sind.

3.1. Grossbritannien/England

In *England* ist die lokale Akteurs- und Institutionenwelt einerseits von einem erheblichen politischen und funktionalen Bedeutungsverlust des traditionellen *local government* Gleichzeitig hat sich das Geflecht von (ein-funktionalen, *single-purpose*) Organisationen ständig ausdehnt, die öffentliche Aufgaben, vielfach unter Inanspruchnahme öffentlicher Mittel („*quangos*“) und unter dem Einfluss der Zentralregierung, ausüben und weitgehend ausserhalb des Einflusses des (gewählten) *local government* agieren. Damit steht der Erosion des das Organisationsprinzip der multifunktionalen (multi-purpose) Territorialität

verkörpernden (*local government*) eine wachsende Ausdehnung der (*local governance*) Strukturen mit ihren einzelfunktionalen (*single purpose*) Akteuren (*quangos, partnerships*) gegenüber. Im kumulierten Effekt der Schwächung des traditionellen *local government* durch Zentralisierung und *quangoisation* ist von einem „British exceptionalism“ gesprochen worden (kritisch-ablehnend zu dieser Interpretation vgl. John 2001: 174).

Angesichts dieser die institutionelle Entwicklung in Grossbritannien/England in besonderem Masse kennzeichnenden Ausdehnung der Netzwerke von Akteuren und Institutionen ausserhalb des traditionellen *government* Akteursnetzwerkes kann es (wissenschaftssoziologisch und politiktheorie-geschichtlich) kaum verwundern, dass die Konzipierung des Begriffs und Konzepts des *governance* in der britischen Fachdiskussion ihren Ausgang nahmen (vgl. die bahnbrechende Arbeit von Rhodes 1987).

Zwar ist die „politisch-administrative Führerschaft“ (*political leadership*) des *local government* durch seine jüngste, durch die neue Kommunalgesetzgebung von 2000 eingeleitete, institutionelle Reform gestärkt worden, in der das überkommene System des „government by committees“ in den meisten Kommunen von einer beim „cabinet with leader“ (in Annäherung an ein lokales „parlamentarisches Regierungssystem“) konzentrierten Entscheidungsstruktur abgelöst worden ist (vgl. Wilson/Game 2006: 101 ff., Rao 2006, Wollmann 2007c mit Nachweisen) gestärkt worden ist. Jedoch bleibt der (koordinierende usw.) Einwirkung des *local government* auf die das (horizontale wie vertikale) Akteursgeflecht der (*local governance*-Strukturen infolge seines politischen und funktionalen Bedeutungsverlusts und auch angesichts dessen begrenzt, daß die *quangos* und *partnerships* weitgehend unter dem (ihrerseits sektoral fragmentierten und fragmentierenden) Einfluss der einzelnen Ministerien der Zentralregierung agieren.. So tragen denn auch die Schritte, die die Zentralregierung – unter dem (auch in der internationalen Diskussion aufgegriffenen und vielzitierten) Stichwort des Stichwort *joining-up* – eingeleitet hat (vgl. Pollitt 2003), überwiegend einen zentralistischen und zentralisierenden Prägestempel. Dies gilt auch und gerade für die „partnership (which) has been at the heart of the attempts to overcome the problems of ‚joining up‘ government both horizontally at the different levels of policy-making and provision and vertically between policy-makers and those responsible for implementation“ (James 2001: 18). In dem Maße jedoch, wie die zentrale Regierung beansprucht, in dem „joining up“ eine bestimmende Rolle zu übernehmen, gerät die mögliche horizontale Koordination durch *local government* noch weiter in Abseits. „The current drive for more ‚joined up‘ government may in practice strengthen vertical integration at the expense

of horizontal integration and reduce the scope of local governance“ (Leach/ Pierce-Smith 2001: 232)

3.2. Frankreich

Frankreichs (*pfadabhängig* bis in die 1970er Jahre wirksame) Organisationsform zentralistischer Staatsverwaltung (mit ausgeprägten vertikalen sektoral-ein-funktionalen Verwaltungssträngen und schwacher dezentral/lokaler Selbstverwaltung) wurde 1982 insbesondere dadurch tiefgreifend verändert, dass insbesondere durch Aufgabendelegation auf die Selbstverwaltung der Departmentebene die gebietsbezogene multifunktionale Organisationsform im dezentral-lokalen Handlungsraum verstärkt wurde. Angesichts dessen, dass infolge des Ausbleibens einer territorialen Reform der 35.000 Kommunen deren administrative Handlungsfähigkeit strukturell begrenzt blieb, entwickelte sich die *intercommunalité* zu einer Welt interkommunaler Zweck- und Kooperationsverbände (*syndicats, communautés*), Zwar zielt die jüngste Gesetzgebung von 1999 (Loi Chevènement) darauf, den institutionellen „Wucherwuchs“ der *Intercommunalité* durch die Einführung dreier Typen von Gemeindeverbänden (*communautés*) – mit Ansätzen zu einer gebietsbezogenen multifunktionalen kommunalen Organisationsform – zu strukturieren und zu „vereinfachen“. Jedoch steht diese Entwicklung, die darauf hinauslaufen könnte, die *Intercommunalité* im Wege einer umfassenden kommunalen Gebietsreform abzulösen, noch am Anfang.

Insgesamt ist Frankreichs dezentral-lokaler Handlungsraum von einer ungewöhnlichen Dichte (*surinstitutionnalisation*) von Akteuren und Institutionen gekennzeichnet, die sich aus Departments, Kommunen, Zweckverbänden der *Intercommunalité*, Präfekt, staatlichen Behörden, aber auch halb-öffentlichen und privaten Akteuren zusammensetzen – mit Handlungsnetzwerken, die vielfältige Ebenenüberschneidungen (*enchevêtrement, financement croisé*) und (vertikalen) Sektoralisierung von Zuständigkeiten (*cloisonnement*) aufweisen. Dieses komplexe Handlungssystem bildet die französische Variante von „gouverance“-Strukturen bilden und kann als „französischer Exzeptionalismus“ interpretiert werden.

Zwar ist kann von vielen kleinen Kommunen ein wirksamer Beitrag zur Koordination der komplexen Handlungs- und Akteursstrukturen in den lokalen Arenen kaum geleistet werden. Jedoch sind die Bürgermeister (*maires*), zumal von Gross- und Mittelstädten und als gleichzeitige Vorsitzende von Gemeindeverbänden (*communautés*), aufgrund der

ungewöhnlich starken (auch „exekutiven“) Stellung, die sie im französischen Kommunalsystem (*systeme local*, vgl. Mabileau 1994), nicht zuletzt aufgrund ihrer vertikalen politischen Rollenverflechtungen (*cumul de mandats*, vgl. Hoffmann-Martinot 2003), besitzen (vgl. Kerrouche 2005, Wollmann 2007c mit Nachweisen), durchaus in der Lage, sich als maßgebliche Akteure in den horizontaler und vertikaler Netzwerken geltend zu machen und eine „Koordination von unten“ zu bewerkstelligen (vgl. Thoenig 2006).

Um der institutionellen Zersplitterung der dezentral-lokalen Handlungswelt durch eine „Koordiantion von oben“ entgegenzuwirken, hat die französische Regierung eine Strategie der „territorialisierten politischer Aktionen“ (*actions politiques territorialisées*“, Duran/Thoenig 1996) verfolgt, die auf bestimmte Zielgebiete (z. B. innerstädtische Problemgebiete, *quartiers sensibles*, *politique de ville*) fokussiert sind und durch den Abschluss von Verträgen (*contractualisation*) die verbindliche Bündelung und Koordination unterschiedlicher Akteure und Handlungsressourcen anstrebt (vgl. Gaudin 1996). Dadurch, dass die territorialisierten Politikprojekte einen je spezifischen (dem Einzelprojekt entspringenden) Gebiets- und Akteursbezug haben, leisten sie indessen eher einer weiteren Sektoralisierung als einem territorial integrierten Politikvollzug Vorschub (vgl. Borraz/Le Galès 2005: 18).

3.3. Schweden

Der Auf- und Ausbau des schwedischen Wohlfahrtsstaats nach dem 2. Weltkrieg ist dadurch gekennzeichnet, dass er im dezentral-lokalen Raum wesentlich von den Kommunen verwirklicht und umgesetzt wird, so dass er weithin Züge eines „lokalen Wohlfahrtsstaats“ („den lokala staten“, Pierre 1994) trägt. An die kommunale Gebietsreform von 1974 anknüpfend, als deren Ergebnis 294 Kommunen mit durchschnittlich 34.000 Einwohnern entstanden, wurden im weiteren Verlauf, insbesondere in den 1990er Jahren weitere öffentliche Aufgaben (z.B. das Schulwesen) auf die Kommunen übertragen. Insgesamt stellen die schwedischen Kommunen das im internationalen Vergleich ausgeprägteste Beispiel der Institutionalisierung der dezentralen gebietsbezogenen multifunktionalen Organisationslogik („Territorialität“) dar – mit einer durchweg „echten“ Kommunalisierung der öffentlichen Aufgaben, also in einem „monistischen“ Aufgabenmodell, in dem alle den Kommunen zustehenden oder zugewiesenen Funktionen in die Entscheidungszuständigkeit und Verantwortung der gewählten Kommunalvertretungen als „local government“ fallen.

Seit den 1990er Jahren hat in den schwedischen Kommunen aber auch die *einzelfunktionale* Organisationslogik („Funktionalität“) zum einen dadurch Geltung gewonnen, dass die Kommunen – im Einklang mit NPM-inspirierten Vorstellungen - begonnen haben, die bislang fast ausschliesslich von kommunalen Personal erbrachten sozialen Dienstleistungen an externe (auch private) Dienstleister zu vergeben („outsourcing“). Auch sind Aufgaben der „Daseinsvorsorge“ (Energieversorgung, öffentlicher Nahverkehr usw.), die bislang überwiegend von kommunalen Verwaltungsteilen oder kommuneeigenen Unternehmen erbracht wurden, teilweise von externen, insbesondere auch privaten Unternehmen übernommen worden.

Allerdings bleibt dieser Prozess der (einzelfunktionalen) „Ausgliederung“ und Pluralisierung der lokalen Akteurs- und Handlungswelt als schwedische Variante sich ausformender *governance*-Strukturen bislang hinter der „quangoisierten“ Entwicklung von Grossbritannien/England weit zurück und spielen die überkommenen Kommunen als *local government* nach wie vor eine wesentliche, wenn nicht bestimmende Rolle in der lokalen Handlungsarena. Hierbei ist das Einflusspotential des *local government* seit einiger Zeit dadurch eher gewachsen, dass in einem in den 1980er Jahren einsetzenden Reform- und Veränderungsprozess das überkommene kommunale Entscheidungsmodell des „government by committees“ von kommunalen Entscheidungs- und Handlungsstrukturen abgelöst worden sind, in denen – in Schritten einer „decollectivisation“ (Larsen 2002) und eines „kind of parliamentarism“ (Strömberg/Westerståhl 1984: 39) oder einer „quasi-parliamentarisation“ (Bäck 2004) – die „political leadership“ vor allem dadurch gestärkt wird, dass die Vorsitzenden der Ausschüsse und insbesondere des massgeblichen „Hauptausschusses“ (*kommunstyrelsen*) politisch, nämlich von der politischen Mehrheit der Gemeindevertretung, gewählt werden. In dem Masse freilich, wie – in einer für die schwedische politische Tradition und Kultur vermutlich bezeichnenden Weise - davon abgesehen wird, eine dem britischen Beispiel eines kommunalen „cabinet“ vergleichbare Konzentration der kommunalen Entscheidungsmacht einzuleiten, bleibt es bei einem eher ausgeprägt kollektiven Entscheidungsstil, der pointiert als „many actors, few leaders“ (Montin 2005) charakterisiert worden ist. Koordination bleibt damit wesentlich von der der schwedischen politischen Tradition und Kultur eigentümlichen konsensualen Entscheidungsfindung und Einflussnahme abhängig.

3.4. Deutschland

In föderalen System Deutschlands ist die Ausführung der öffentlichen Aufgaben dadurch wesentlich dezentralisiert, dass diese weitgehend bei den Ländern liegt und innerhalb dieser wiederum zum größten Teil von den Kommunen – als territorial bestimmte multifunktionale Handlungseinheiten („Gebietskörperschaften“) wahrgenommen wird. In dem der deutschen Staats- und Kommunaltradition eigentümlichen „dualistischen“ Aufgabenmodell, in dem zwischen „echten“ und „übertragenen“ kommunalen Aufgaben unterschieden wird, kann allerdings nur in Ansehung der (in die Entscheidungszuständigkeit der gewählten Kommunalvertretungen fallenden) „echten“ kommunalen Aufgaben von einer „Dezentralisierung“ (im eigenen Sinne) gesprochen werden. Demgegenüber sind die „übertragenen“ (staatlichen) Aufgaben, für deren Vollzug allein die Kommunalverwaltung und nicht die Kommunalvertretung zuständig sind und die weitgehender staatlicher Aufsicht („Fachaufsicht“) unterliegen, eher als „dezentrierte“ staatliche Verwaltung anzusehen, in deren Ausführung die kommunalen Akteure in die Staatsverwaltung gewissermassen „integriert“ werden.

Die in den 1960er und 1970er Jahren in den („alten“) Bundesländern durchgeführten kommunalen Gebietsreformen zielten – in ihrer verwaltungspolitischen Dimension - darauf, die Kommunen als dezentrale gebietsbezogene multifunktionale Handlungsebene zu stärken und weitere Aufgabenübertragung vorzubereiten. In dem Masse freilich, wie die meisten Länder auf einschneidende Territorialreformen verzichteten und stattdessen eine (der französischen *Intercommunalité* ähnelnde) Organisationsform interkommunaler Verbände (Verbandsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften usw.) schufen, leisteten sie einer Pluralisierung und „Überinstitutionalisierung“ (und damit der Ausbildung von *governance*-Strukturen) Vorschub. Zwar sind in den letzten einigen Bundesländern Territorial- und/oder Funktionalreformen eingeleitet worden, die u.a. auf die Schaffung von „Einheitsgemeinden“ bei gleichzeitigem Abbau der interkommunalen Verbandsformen und auf weitere Aufgabenübertragungen „von oben nach unten“ gerichtet sind. In dem Masse aber, wie sich solcher Aufgabentransfer „von oben nach unten“ in der Form der „übertragenen“ Aufgaben vollzogen wird, handelt es sich nicht um „echte“ Kommunalisierung und Dezentralisierung, durch die das gebietsbezogenen multifunktionalen Kommunalmodell („Territorialität“) erweitert würde, sondern eher um eine administrative Dekonzentration, durch die die („verstaatlichende“) „Integration“ der kommunalen Ebene in den Staat eher vertieft wird.

Gleichzeitig ist die dezentral-lokale Institutionenwelt auch in Deutschland von Prozessen der institutionellen Pluralisierung und „Ausfransung“ von „ein-funktionalen“ Organisationen und Akteuren erfasst worden.. Dies gilt zum einen für den Bereich der sozialen Dienstleistungen, in dem zwar schon in der Vergangenheit – vermöge des Subsidiaritätsprinzips – überwiegend die „freien Wohlfahrtsverbände“ als nicht-öffentliche gemeinnützige Akteure („NGO’s“) tätig waren, in dem jedoch eine weitere institutionelle „Pluralisierung“ und „Ausdifferenzierung“ stattgefunden hat. Zum andern trifft sich auf den Sektor der der „Daseinsvorsorge“ zu, in dem die frühere Dominanz von kommunalen Eigenbetriebe von neuen (auch öffentlich-privat „gemischten“) Organisationsformen und Eigentümerstrukturen abgelöst wird. Damit formen sich auch in Deutschland auf lokalen Ebene – ausserhalb des *local government* – auf der lokalen Ebene und Arena verstärkt vielfältige Akteursnetzwerke aus, die als lokale *governance*-Strukturen bezeichnet werden können.

Allerdings kann – ungeachtet dieser Entwicklung – plausibel davon ausgegangen werden, dass die Kommunen nach wie vor wirkungsvolle Akteure auf der lokalen Arena sind. Dies gilt umso mehr, als seit den frühen 1990er Jahren die politisch-administrative Führerschaft in der Kommunalpolitik und -verwaltung („political and administrative leadership“) dadurch gestärkt worden ist, dass nunmehr alle Bundesländer, dem frühen Vorbild der Länder Baden-Württemberg und Bayern folgend, den direkt gewählten (exekutiven) Bürgermeister (und Landrat) eingeführt haben (vgl. etwa Bogumil/Holtkamp 2006: 102 ff., Wollmann 2005 mit Nachweisen). In einer Art von „kommunalem Präsidialsystem“ (vgl. Wehling 1986, Kuhlmann 2006: 409) besitzt der Bürgermeister vermöge einer ungewöhnlichen Bündelung institutioneller Funktionen und Ressourcen (Vorsitz der Kommunalvertretung, „monokratisch-exekutive“ Leitung der Verwaltung, Legitimation durch Direktwahl) über eine kommunale Führungsposition, die ihn in den Stand setzt, auch und gerade in den sich ausweitenden lokalen Akteursnetzwerken und *governance*-Strukturen die Rolle eines „Schlüsselnetzwerkers“ („*reticulist*“, Friend 1976) zu spielen (vgl. Wollmann 2006a: 447).

Bibliographie

Bäck, Henry 2004, Sweden. Party-ruled welfare municipalities in change, ICPS: Barcelona www.icps

Banner, Gerhard, 2006: Local government – a strategic resource in German public management reform, in: Hoffmann-Martinot, Vincent/ Wollmann, Hellmut (eds.): Comparing Public Sector Reforms in France and Germany, Wiesbaden: VS Verlag (im Erscheinen)

Benz, Arthur, 2002: Die territoriale Dimension der Verwaltung, in: König, Klaus (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Nomos: Baden-Baden, pp. 207-228

Benz, Arthur, 2005: Verwaltung als Mehrebenensystem, in: Blanke, Bernhard u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl., Wiesbaden VS-Verlag, S. 18- 26..

Benz, Arthur/ Meincke, Anna 2006, Sub-National Government and Regional Governance in Germany, in: Hoffmann-Martinot, Vincent/ Wollmann, Hellmut (eds.), State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence, VS Verlag: Wiesbaden, pp. 59-75

Bönker, Frank/Wollmann, Hellmut (2003), Von konservativen Wohlfahrtsstaaten, institutionellen Restriktionen und Reformwellen: Einige politikwissenschaftliche Überlegungen zu den gegenwärtigen Veränderungen im Bereich der sozialen Dienste, in: Olk/Thomas, Otto/Hans-Uwe (eds.), Soziale Arbeit als Dienstleistung: Grundlegungen, Entwürfe und Modelle, München/Unterschleißheim: Luchterhand, S. 28-44

Bönker, Frank/Wollmann, Hellmut (2006), Public Sector Reforms and Local Governments in Germany. The Case of Local Social Policy, in: Hoffmann-Martinot, Vincent/Wollmann, Hellmut (eds.), State and Local Government Reforms in France and Germany, Wiesbaden: VS Verlag, pp. 189-206

Borraz, Olivier (2004), Les territoires oubliés de la décentralisation, in: Annuaire 2004 des Collectivités Locales, Paris: CNRS, pp. 193-206

Borraz, Olivier/Le Galès, Patrick (2005): France: the intermunicipal revolution, in: Denters, Bas/Rose, Lawrence E. (eds.): Comparing Local Governance. Trends and Developments, Houndmills: Palgrave, pp. 12-28

Bogumil, Jörg/ Holtkamp, Lars, 2002: Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben, in: Libbe, J./ Tomerius, S/ Trapp, J.H. (Hrsg.): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Berlin

Bogumil, Jörg/ Holtkamp, Lars 2006, Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, Wiesbaden: VS Verlag

Bogumil, Jörg/ Jann, Werner, 2005: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, Wiesbaden: VS Verlag

Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine, 2004: Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung - Ansätze einer Wirkungsanalyse, in: Jann, Werner u. a., 51-64.

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

Bulpitt, Jim (1983), *Territory and Power in the United Kingdom*, Manchester: Manchester U Press

Duran, Patrick./ Thoenig, Jean Claude,1996: L'Etat et la gestion publique territoriale, in: *Revue Française de Science Politique*, pp.580-623

Friend, John, . 1977: *Community and Policy: Coordination from above or below?*, in: *linkage*, no. 2, p. 4-10

Gaudin, Jean-Pierre, 1996: *La négociation des politiques contractuelles*”, in: Gaudin, Jean-Pierre (ed.), *La négociation des politiques contractuelles*, Paris: l'Harmattan, pp. 7- 29

Grémion, Pierre (1976), *Le pouvoir périphérique. Bureaucrats et notables dans le système politique français*, Paris

Häggroth,Sören. , Kronvall, K., Riberdahl, C. and Rudebeck,K, 1993; *Swedish Local Government. Traditions and Reform*, The Swedish Institute, Stockholm

Heinelt, Hubert, 2005: *Vom Verwaltungsstaat zum Verhandlungsstaat*, in: Blanke, Bernhard u.a. (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 3. Aufl., Wiesbaden VS-Verlag , S. 10 ff.

Hoffmann-Martinot Vincent, 2003: *The French Republic , one yet divisible?*, in: Kersting, Norbert/ Vetter, Angelika (eds.): *Reforming Local Government in Europe*, Leske + Budrich: Opladen, pp. 157 – 173

James, Olive, 2001: *New Public Management in the UK: Enduring Legacy or Fatal Remedy?*, in: *International Review of Public Administration*, vol. 6,no, 2, pp. 15-38

John, Peter, 2001: *Local Governance in Western Europe*, London etc. Sage

Jones, George (1991), *Local Government in Great Britain*, in: Hesse, J. J. (ed.) *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden: Nomos

Katz, Alfred 2006, *50 Jahre Gemeindeordnung Baden-Württemberg. Südwestdeutsche Kommunalverfassung – Zukunfts- oder Auslaufmodell?* in: *Die Gemeinde*, Heft 22, S. 841-909

Kerrouche, Eric 2005, *The Powerful French Mayor: Myth and Reality*, in: Berg, Rikke/ Rao, Nirmala (eds.) 2005, *Transforming Local Political Leadership*, Houndmills: Palgrave, pp 150-167

Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank (2005), *Leistungsstruktur und Reform der Leitungsorganisation*, in: Blanke, Bernhard u. a. (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 3. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag, S. 162-171

Knemeyer, Franz-Ludwig 1999, *Rechtsaufsicht als Vertrauensaufsicht. Zum Wandel der Staatsaufsicht über die Kommune als Zeichen eines Wandels in der äußeren Kommunalverfassung und zur Stärkung kommunaler Selbstverwaltung*, in: *Bayerische Verwaltungsblätter*, 7,S.193-201

- Kuhlmann, Sabine 2006, Wandel lokaler Verwaltung in Kontinentaleuropa: ein deutsch-französischer Vergleich, in: Bogumil, Jörg/ Jann, Werner/ Nullmeier, Frank (Hrsg.), Politik und Verwaltung, PVS Sonderheft 37/2006, VS-Verlag, S. 397- 423
- Larsen, Helge O. (2002), Directly Elected Mayors - Democratic Renewal or Constitutional Confusion, in: Caulfield, Janice/Larsen, Helge (eds.), Local Government at the Millennium, Opladen: Leske + Budrich, pp. 111-133
- Laux, Eberhard (1999), Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funktionalreformen, in: Wollmann Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2. Auflage, Opladen: Leske + Budrich, S. 168 ff.
- Leach, Robert/Percy-Smith, Janie (2001), Local Governance in Britain, Houndmills: Pelgrave
- Leemans, A.R. 1970, Changing Patterns of Local Government, IULA, The Hague
- Mabileau, Albert ;1994: Le système local en France, 2ième.ed., Montchrestien Paris
- Marcou, Gérard 2004, Décentralisation: Quelle théorie de l'Etat, in: Annuaire 2004 des Collectivités Locales, CNRS Paris, p. 235-252
- Mattenklodt, Herbert-Fritz (1981), Territoriale Gliederung - Gemeinden und Kreise vor und nach der Gebietsreform, in: Püttner, Günter (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, 2. Auflage, Berlin usw.: Springer, S. 154 ff.
- Montin, Stig (1993), Swedish local government in transition, Örebro: University of Örebro
- Montin, Stig 2005, The Swedish Model: Many Actors and Few Strong leaders, in: Berg, Rikke/ Rao, Nirmala (eds.) 2005, Transforming Local Political Leadership, Houndmills: Palgrave, pp. 116-130
- Norton, Allan (1994), International Handbook of Local and Regional Government, Aldershot: Edward Elgar OECD 1998, Budgeting in Sweden, PUMA/SBO (98) 5/REV 1
- Nullmeier, Frank 2006, Wettbewerb und Konkurrenz, in: Blanke, Bernhard/ Bandemer, Stephan von/ Nullmeier, Frank/ Wewer, Göttrik (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag, S.111-120
- Petersson, Olof (1994), Swedish Government and Politics, Stockholm: Fritzes
- Petersson, Olof/ Söderlind Donald 1992, Förvaltningspolitik, Stock.holm Publica
- Pierre, Jon (1994), Den lokala staten. Den kommunala självstyrelsens förutsättningar och restriktioner. Stockholm: Almquist & Wiksell
- Pierre, Jon (1995), Governing the welfare state. Public administration, the state and society in Sweden, in: Pierre, Jon (ed.), Bureaucracy in the Modern State, Aldershot: Edward Elgar
- Pollitt, Christopher (2003), Joined-up Government, in: Political Studies Revue, no. 1, pp. 34-49
- Premfors, Rune (1998), Reshaping the democratic state: Swedish experiences in a comparative perspective, in: Public Administration, vol. 76, no. 1, pp. 141-159

Rao, Nirmala (2005), From Committees to Leaders and Cabinets. The British Experience, in: Berg, Rikke/Rao, Nirmala (eds.), Transforming Local Political Leadership, Houndmills, Palgrave. Macmillan, pp. 42-58

Richter, Peter/ Edeling, Thomas/ Reichard, Christoph 2006, Kommunale Betriebe in größeren Städten, in: Kilian, Werner/ Richter, Peter/ Trapp, Jan Hendrik (Hrsg) 2006, Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen, Berlin: Sigma, S. 55-83

Rhodes, Rod (1997), Understanding Governance, London: Macmillan

Rhodes, Ron, 2000: The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ESRC's White Hall Programme, in: Public Administration, vol. 78, no. 2, pp. 343-363

Sharpe, L. J. (1993), The United Kingdom. The Disjointed Meso, in: Sharpe, L. J. (ed.) The Rise of Meso Government in Europe, Sage: London, pp. 247-269

Sharpe, L. J. (2000), Regionalism in the United Kingdom. The role of social federalism, in: Wollmann, Hellmut/Schröter, Eckhard (eds.), Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany, Aldershot etc.: Ashgate, pp. 67-84

Skelcher, Chris (1998), The appointed State. Open University Press, Buckingham

Skelcher, Chris et al. (2000), Advance of the Quango State, London: Local Government Information Unit

SKF/SCB (2004), (Svenska Kommunförbundet/Statistiska Centralbyrån) 2002, Vad kostar verksamheten i Din kommun?, Bokslut 2003, Stockholm

Schmidt, Eichstaedt, Gerd 1983, Die Rechtsqualität der Kommunalaufgaben, in: Püttner, Günter (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 3, Berlin, S. 9-30

Schmidt-Eichstaedt, Gerd, 1999: Autonomie und Regelung von oben, in: Wollmann, Hellmut/ Roth, Roland (Hrsg.): Kommunalpolitik, 2. Aufl. , Leske + Budrich: Opladen, S. 323-337

Stewart, John (2000), The Nature of British Local Government, Houndmills: Macmillan

Stewart, John (2003), Modernising British Local Government (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003)

Stöbe, Sybille/Brandel, Rolf (1996), Die Zukunft der Bezirksregierungen, Berlin: Sigma

Strömberg, Lars/Westerståhl, Jörgen (1984), The New Swedish Communes, Lerum

Thoenig, Jean-Claude, 2006: Sub-national government and the centralized state: a French paradox", in: Hoffmann-Martinot, Vincent/ Wollmann, Hellmut (eds.): Comparing Public Sector Reforms in France and Germany, Wiesbaden: Verlag Sozialwissenschaften , S.39-58

Wagener, Frido, 1981: Äußerer Aufbau von Staat und Verwaltung, in: König, Klaus u.a. (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden: Nomos, S. 73 – 114

Wais, Edgar 2004, Verwaltungsreform in Baden-Württemberg – ein mutiger grosser Schritt, in: Der Landkreis, 4/2004, S. 315-318

Wegrich, Kai (2006), Steuerung im Mehrebenensystem der Länder, Wiesbaden: VS Verlag

Wehling, Hans-Georg (1986), Bürgermeister und Kommunalpolitik, Stuttgart: Kohlhammer

Wilson, David/ Game, Chris 2006, Local Government in the United Kingdom, 4th ed.,
Houndmills: Palgrave

Wollmann, Hellmut, 1997,: „Echte Kommunalisierung“ und Parlamentarisierung. Überfällige Reformen der kommunalen Politik- und Verwaltungswelt, in: Heinelt, Hubert/ Mayer, Margret (Hrsg.), Modernisierung der Kommunalpolitik, Leske + Budrich: Opladen, S. 235-245

Wollmann, Hellmut, 1999a: Kommunalvertretungen – Verwaltungsorgane oder Parlamente?, in: Wollmann, Hellmut/ Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2. Aufl., Leske + Budrich: Opladen, S.50-67

Wollmann, Hellmut 1999b, Entwicklungslinien lokaler Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung im internationalen Vergleich, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2. Aufl., Opladen, S. 186–206.

Wollmann, Hellmut 2004, Local government reforms in Great Britain, Sweden, France and Germany. Between multi-function and single-purpose organisations, in: Local Government Studies, vol. 30/4, pp. 639-666

Wollmann, Hellmut (2005), The Directly Elected Executive Mayor in German Local Government, in: Berg, Rikke/Rao, Nirmala (eds.) 2005, Transforming local Political Leadership, Houndmills: Palgrave, pp. 29-41

Wollmann, Hellmut 2006a, Staatsorganisation zwischen Territorial- und Funktionsprinzip im Ländervergleich, in: Bogumil, Jörg/ Jann, Werner/ Nullmeier, Frank (Hrsg.), Politik und Verwaltung, PVS Sonderheft 37/2006, VS-Verlag, S. 424-451

Wollmann, Hellmut 2006b, Funktionalreform, in: Voigt, Rüdiger/ Walkenhaus, Ralf (Hrsg.), Handwörterbuch zur Verwaltungsreform, VS Verlag, S. 129-133

Wollmann, Hellmut 2007a, Modernisierung der Kommunalverwaltung im internationalen Vergleich, Studie im Auftrag der Wüstenrotstiftung, Berlin IFS Ms.

Wollmann, Hellmut 2007b Steuerung und Koordination öffentlicher Aufgaben durch deren „echte“ Kommunalisierung?, in: Bogumil, Jörg u.a., Perspektiven der kommunalen Verwaltungsmodernisierung, sigma: Berlin (in Vorbereitung)

Wollmann, Hellmut 2007c Strengthening local political and administrative leadership through institutional reforms of local government?
The cases of England, Sweden, Germany and France
in comparative perspective., in: Local Government Studies, in preparation

Wollmann, Hellmut/ Bouckaert, Geert 2006, State Organisation in France and Germany between Territoriality and Functionality, in: Hoffmann-Martinot, Vincent/ Wollmann, Hellmut (eds.), State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence, VS Verlag: Wiesbaden, pp. 1-38