

Die subnationalen Ebenen  
in Deutschland, Frankreich, UK/England, Italien und Schweden im Vergleich:  
zwischen institutioneller Beharrung und Dynamik

Hellmut Wollmann

In: Dahme, Heinz-Jürgen / Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.) 2009.  
Systemanalyse als politische Reformstrategie,  
Festschrift zum 65. Geburtstag von Dieter Grunow,  
VS Verlag Wiesbaden (im Erscheinen)

März 2009

In dem Aufsatz sollen wesentliche institutionellen Entwicklungslinien der Kommunalsysteme in den Ländern Deutschland, Frankreich, UK/England, Italien und Schweden) vergleichend analysiert werden<sup>12</sup>. Die Auswahl dieser Länder ist von der konzeptionellen Überlegung und Erwartung geleitet, dass mit ihr „prototypische“ Ausprägungen der europäischen Kommunalsysteme in die Betrachtung gezogen werden, nämlich mit U.K./England die „angelsächsische“, mit Schweden die „skandinavische“, mit Frankreich und Italien die „latinisch-napoleonische“ (vgl. Peters 2008) und mit Deutschland die „Middle European“ (Hesse/ Sharpe 1991) Variante.

Gegenständlich wird der Untersuchungsfokus auf die *institutionellen* Entwicklungslinien und hierbei insbesondere gerichtet werden auf

- die Stellung der subnationalen, insbesondere der kommunalen Ebene(n) im vertikalen (intergouvernementalen) Politik- und Verwaltungssystem,
- die territorial-organisatorische Struktur,
- das Funktions- und Aufgabenmodell
- die Personalstrukturen.
- die politisch-administrativen Führungsstrukturen.

Wesentliche Leitfrage der vergleichenden Diskussion soll sein, ob, in welchem Umfang (und warum) die Kommunalsysteme – vor dem Hintergrunde ihrer unterschiedlichen historischen usw. Ausgangsbedingungen – in ihrer Entwicklung und ihrem gegenwärtigen Stand Gleichläufigkeit (*Konvergenz*) oder fortwirkende Unterschiede (*Divergenz*) zeigen.

Es liegt auf der Hand, dass innerhalb der wenigen verfügbaren Seite kaum mehr als eine skizzenhafte Erörterung dieser breit gefächerten vergleichenden Thematik möglich ist.

## 1. Dezentralisierung

---

<sup>1</sup> Der Aufsatz stützt sich auf vergleichende Arbeiten des Verf., deren Ergebnisse bislang insbesondere in Wollmann 2004a, 2008a, 2008b, 2008d vorgelegt worden sind.

<sup>2</sup> Der Beitrag erscheint in französischer Übersetzung in: Hellmut Wollmann 2009, Les niveaux sousnationaux en Allemagne, France, Angleterre, Italie et Suède comparés – entre persistance et dynamisme institutionnel, in: Pouvoirs Locaux, 2009, (à paraître),

In der Übertragung öffentlicher Funktionen „von oben nach unten“ wird vielfach zwischen *Dezentralisierung* und *Dekonzentration* unterschieden. Während die erstere durch die Aufgabenübertragung auf eine politisch eigenverantwortliche subnationale Ebene gekennzeichnet ist, also ein im Kern *politischer* Vorgang ist, besteht die letztere in dem Aufgabentransfer von einer oberen administrativen Ebene auf eine untere, ist also wesentlich *administrativ* definiert.

### 1.1. Föderalisierung/ „Quasi-Föderalisierung“

Werden Zuständigkeiten auf der regionale/intermediäre/meso Ebene – zwischen zentraler und kommunaler/ lokaler Ebene – übertragen, kann von einer *Föderalisierung* dann gesprochen werden, wenn Adressat des Funktionstransfers eine (durch gewählte politische Vertretung) politisch eigenverantwortliche Ebene und selbständige Gesetzgebungs- und Politikkompetenzen übertragen werden. Ermangelt die intermediäre/meso Ebene einer eigenständiger Gesetzgebungs- und Politikkompetenz, handelt es sich um eine (einfache) *Regionalisierung*, die als eine Variante der *Kommunalisierung* betrachtet werden kann.

**table 1: intergovernmental structure (data for 2006-2009)**

	county		levels	Number	population Ø
1	<b>Germany</b>	federal	Federal States (Länder)	16 <sup>1</sup> (of which 3 City States: Berlin, Hamburg, Bremen)	average 5.2 million
		local	(two-tier) counties (=Kreise)	323	170.000
			municipalities (within counties) (=kreisangehörige Gemeinden)	12.196 <sup>2</sup>	6.690 <sup>3</sup>
			(single-tier) cities (=kreisfreie Städte)	116	
inter-communal	intercommunal bodies	1.708 "administrative unions" (= "Verwaltungsgemeinschaften", "Ämter" etc. <sup>4</sup> )			
2	<b>France</b>	local	régions	22 + 4 (d'outre-mer)	2,3 Mio.
			départements	96 + 4 (d'outre-mer)	550.000
			communes	36.569 <sup>5</sup>	1.560
inter-communal	intercommunalité	12.840 syndicat <sup>6</sup> 2.601 communautés (à fiscalité propre) <sup>7</sup>			
3	<b>U.K.</b>	"quasi-federal"	regions	Scotland, Wales	Scotland: 5.0 mio inhab. Wales: 2.9 mio inhab. (= 13 % of total U.K. population)
		local	(two-tier) counties	34 + Greater London Author.	720.000 (counties)
			districts/boroughs (within counties)	238 + 33 London boroughs + Corporation of London	140.000
inter-communal	single-tier authorities	36 metropolitan councils + 47 unitary authorities			

4	Italy	"quasi-federal"	<i>regioni</i>	20 (15 statuto ordinario + 5 statuto speciale)	2,9 mio <sup>8</sup>
		local	<i>province</i> <i>comuni</i>	103 8.101	570.000 7.270
		inter-communal	<i>Intercommunal bodies</i>	356 comunità montane (made up of 4.201 comuni) 278 unioni di comuni (made up of 1.240 comuni) numerous <i>consorzi</i> and <i>conveni</i>	32.700 16.700.
5	Sweden	local	<i>Landsting kommuner</i> <i>kommuner</i>	20 (of which 2 "regions": Skane + Västra Götaland) 290	420.000 31.300

<sup>1</sup> Varying in size between Land of Nordrhein-Westfalen with 18 mio inhabitants and Land of Bremen ("City State") with 550.000 inhabitants

<sup>2</sup> of which over 75 percent have less than 5.000 inhabitants

<sup>3</sup> in Land of Nordrhein-Westfalen: Ø 45.000 inhabitants, in Land of Rheinland-Pfalz: Ø 1.700 inhabitants

<sup>4</sup> in Land of Rheinland-Pfalz 95% of the municipalities are affiliated with an intercommunal body (such as Verwaltungsgemeinschaft), in Land of Bayern 62 percent, but in Land of Nordrhein-Westfalen and Hessen none

<sup>5</sup> of which 93% have less than 3.500 inhabitants

<sup>6</sup> as of January 1, 2009. Syndicats à vocation unique, SIVU; syndicats à vocation multiple, SIVOM, syndicats mixtes or syndicats "à la carte"

<sup>7</sup> as of January 1, 2009: 16 *communautés urbaines*, 174 *communautés d'agglomération*, 2.406 *communautés de communes*, 5 syndicats d'agglomération nouvelle

<sup>8</sup> varying in size between 124.000 (Valle Aosta) and 9,5 mio inhabitants (Lombardie)

Source: data mainly from Dexia 2008, own compilation + calculation, own table

Unter den hier diskutierten Ländern ist Deutschland exemplarisch für ein föderales Systems, in dem auf der Meso-Ebene die Länder vor allem darin eine starke - von ihnen als (Quasi-) „Eigenstaatlichkeit“ reklamierte – Stellung haben, dass sie mit eigenen (im Grundgesetz festgelegten) Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten ausgestattet sind (und zudem über den – von den Landesregierungen kontrollierten – Bundesrat als „Zweite Kammer“ unmittelbaren Einfluss auf Bundesgesetzgebung und –politik haben). Die am 1. September 2006 in Kraft getretene Verfassungsänderung („Föderalismusreform I“) hat den Umfang der eigenen („ausschließlichen“) Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder merklich erweitert (vgl. Wollmann/Bouckaert 2006: 29f.; 2008)..

Die unitarische Staatsform *Großbritanniens* erfuhr 1998 dadurch eine partielle Dezentralisierung, dass in Schottland und Wales, den beiden „keltischen Nationen“ (*celtic nations, celtic periphery*, Sharpe 2000: 67), nach Volksabstimmung gewählte regionale Parlamente („assemblies“) – mit eigenen Gesetzgebungs- und Politikzuständigkeiten - eingeführt wurden. Indessen ist die damit eingeleitete „Quasi-Föderalisierung“ („road to quasi-federalism“, Wilson/Game 2006 ) darin ausgesprochen „asymmetrisch“, dass

Schottland und Wales zusammen nur 13 Prozent der U.K. Bevölkerung umfassen und in England (mit 87 Prozent der Gesamtbevölkerung) das ursprüngliche Vorhaben der New Labour-Regierung, auch in den acht englischen Planungsregionen gewählte Regionalvertretungen einzurichten, unverwirklicht blieb.

Obgleich sich *Italiens* Nach-Kriegs-Verfassung von 1948 dazu bekannt, die unitarisch-zentralistische Staatsorganisation („Napoleonischer“ Provenienz) durch dezidierte Dezentralisierung zu überwinden, brachten erst die Verfassungsreformen von 1999 und 2001 den Durchbruch zu einem dezentralisierten Staatsmodell. Insbesondere darin, dass die (22) Regionen (*regioni*) durch Verfassungsvorschrift mit eigenen Gesetzgebungs- und Politikzuständigkeiten ausgestattet worden sind, werden die Ansätze zu einem „quasi-föderalen“ Staat („*quasi-federal state*“) (Bobbio 2005: 29) sichtbar.

Zwar wurden in *Frankreich* im Zuge der Dezentralisierung von 1982 („Acte I“) (22) Regionen (*régions*) auf der intermediären/meso Ebene neu eingeführt, jedoch wurde von vornherein einhellig davon ausgegangen, dass die diese als den beiden bestehenden *départements* und *communes* in jeder Hinsicht rechtlich gleichgestellte Selbstverwaltungsebene (*collectivités territoriales*) zu betrachten seien (sog. *non-tutelle*) und jegliche „quasi-föderale“ Entwicklung ausgeschlossen sei (vgl. Wollmann 2008a: 44 ff., Kuhlmann 2009: 82 ff.) (siehe auch unten).

## 1.2. Kommunalisierung

### *Zwei- bzw. Dreistufigkeit*

In den hier diskutierten Ländern sind historisch überwiegend zweistufige Kommunalstrukturen entstanden (vgl. Tabelle 1 mit detaillierten Angaben).

Als bemerkenswerte Ausnahme von der Zweistufigkeit der Kommunalstrukturen sind

- in England die (36) *metropolitan councils* und (47) *unitary councils*
- sowie in Deutschland die (116) kreisfreien Städten

hervorzuheben, denen hier wie dort eigentümlich ist, dass sie die *county*- bzw. Kreis- und die *district/ borough*- bzw. Gemeindefunktion „einstufig“ zusammenführen. Dadurch, dass diese „einstufigen“ kommunalen Organisationsformen insbesondere in den großstädtischen und verstärkten Zonen dominieren, kommt ihnen eine funktionale Schlüsselrolle zu (wie auch ihr Prozentanteil an der Gesamtzahl der Kommunallbeschäftigten zeigt, siehe hierzu Tabelle 2, letzte Spalte).

Als weitere Besonderheit bildet Frankreich, das ein dreistufiges (aus *régions*, *départements* und *communes* bestehendes) Kommunalsystem (*collectivités territoriales*) besitzt, nachdem, wie erwähnt, 1982 die *régions* ausdrücklich als den *départements* und *communes* rechtlich gleichgestellte (*non-tutelle*) subnationale Selbstverwaltungsebene eingeführt<sup>3</sup> und damit deren (quasi-) föderale „Hierarchisierung“ ausdrücklich ausgeschlossen worden ist.

#### *Übertragung von Zuständigkeiten auf die subnationalen Selbstverwaltungsebenen*

Historisch können zwei Systeme der Aufgabenübertragung auf die Kommunen unterschieden werden. Nach dem der angelsächsischen Kommunaltradition eigentümlichen sog. *ultra vires* – Doktrin können die kommunalen Körperschaften nur diejenigen Zuständigkeiten ausüben, die ihnen durch Parlamentsgesetz je einzeln zugewiesen sind (vgl. Wilson/Game 2006: 27).. Dem steht der die kontinentaleuropäische Kommunaltradition kennzeichnende Grundsatz der „allgemeinen Zuständigkeitsvermutung“ (*general competence, clause de compétence générale*) gegenüber, wonach – in der insoweit exemplarischen Formulierung des Artikel 28 des Grundgesetzes) den Gemeinden das Recht zusteht, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung im Rahmen der Gesetze zu regeln“. Hinzu kommen Aufgaben, die ihnen durch Gesetz ausdrücklich zugeschrieben werden. Allerdings haben sich die beiden Aufgabenmodelle inzwischen dadurch angenähert, dass einerseits in England den *local councils* durch dem *Local Government Act 2000* das Recht und die Verantwortung übertragen worden sind, „to promote the economic, social and environmental well-being of their area“ (vgl. Wilson/Gale 2006: 158). Andererseits sind in den *general competence*-Ländern kommunale Selbstverwaltungsaufgaben vielfach durch Gesetzgebung als Pflichtaufgaben und detailliert geregelt.

---

<sup>3</sup> Vgl. article 72, V Constitution: „Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre“.

Das Nebeneinander von „echten“ kommunalen Aufgaben und zusätzlich zugewiesenen Aufgaben gewinnt dann besondere Bedeutung, wenn diese Zuweisung in der – der deutsch-österreichischen Kommunaltradition eigentümlichen – Form der „Übertragung“ staatlicher Aufgaben erfolgt. In diesem Falle hat die gewählte Kommunalvertretung – anders als bei „echten“ kommunalen Aufgaben – formal kaum Einfluss oder Kontrolle über deren Ausführung durch die kommunale Exekutive und unterliegt die letztere hierbei zudem nicht nur – wie bei „echten“ kommunalen Aufgaben – einer „Rechtsaufsicht“ (*legality review*), sondern einer darüber hinausgehenden „Fachaufsicht“ (*opportunity/ merit review. tutelle comprehensive*) durch die staatlichen Aufsichtsbehörde (vgl. Wollmann 2008a: 259 ff., 2008b: 17 ff.). Insgesamt birgt diese Form der Aufgabenübertragung die Tendenz und Gefahr, dass die Kommunalverwaltung in Ansehung dieser Aufgaben in die Staatsverwaltung „integriert“, sozusagen „verstaatlicht“ wird. Deshalb kann diese Form der Aufgabenübertragung eher als ein Akt der (*administrativen*) *Dekonzentration* und einer „unechten“ Kommunalisierung bezeichnet werden (vgl. Wollmann 2008a: 259 ff., 2008b: 17 ff.).

#### *Vertikale Abgrenzung der den subnationalen Ebenen zugewiesenen Aufgaben*

In der zweistufigen Kommunalsystemen steht die „allgemeine Aufgabenzuständigkeit“ („*general competence*“) in der Regel nur der unteren Selbstverwaltungsebene (Gemeinden, *kommuner, comuni*) zu, während die Aufgaben der oberen Ebene gesetzlich jeweils konkret definiert sind. Diese klare vertikale Aufgabentrennung ist beispielhaft in Schweden ausgeprägt, wo die untere Selbstverwaltungsebene (*kommuner*) für die Fülle der lokalen Ebene zuständig ist, während die obere Ebene (*landsting kommuner*) im wesentlichen für das öffentliche Gesundheitssystem operativ und finanziell verantwortlich ist. In Deutschland wird den Kreisen in Artikel 28 Grundgesetz zwar das „Recht auf Selbstverwaltung“ zugesichert, jedoch lediglich „im Rahmen des gesetzlichen Aufgabenbereichs“, also des gesetzlich definierten Aufgabenbestandes. Dabei handelt es sich um in der Sache „überörtliche“ Aufgaben.

Das dreistufige Kommunalsystem *Frankreichs* bildet auch darin eine auffällige Ausnahme, dass allen drei Ebenen die allgemeine Aufgabenzuständigkeit (*clause de compétence générale*) eingeräumt ist. Auch wenn in Artikel 72 der Verfassung statuiert ist, dass die Inanspruchnahme von Aufgaben durch die einzelnen Ebenen von dem Grundsatz der

Subsidiarität bestimmt sei (und damit in gewissem Sinne eingeschränkt ist)<sup>4</sup>, hat die „clause de compétence générale“ in der Anwendungspraxis der drei Ebenen eine (vielfältige und zunehmend kritisierte) Aufgabenüberschneidung (*enchevêtrement*), Mischfinanzierung (*financement croisé*) und personelle wie funktionale Verdoppelung (*doublon*) nach sich gezogen. (So verwundert es nicht, dass in den jüngsten Empfehlungen des von Präsident Sarkozy berufenen *Comité Balladur* die Reform der *clause de compétence générale* eine prominente Rolle spielt, vgl. unten)<sup>5</sup>.

Als Ergebnis der Dezentralisierung und insbesondere Kommunalisierung öffentlicher Aufgaben, die – unter den hier diskutierten Ländern – in England, Deutschland und Schweden eine lange Tradition hat und in Frankreich seit 1982 und in Italien seit den frühen 2000er Jahren wesentlich vorangetrieben worden ist, weisen deren subnationalen Selbstverwaltungsebenen ein insgesamt breites multi-funktionales Aufgabenprofil auf (vgl. die Übersichten bei Norton 1994: 60 ff., Marcou/Wollmann 2008a, 2008b, Wollmann 2008a: 95, vgl. auch unten Abschnitt 3)..

*Dezentralisierung im Spiegel der Gliederung der im Öffentlichen Sektor Beschäftigten nach Ebenen*

Die Entwicklung und der Stand der funktionalen Dezentralisierung und Aufgabenverteilung im (intergouvernementalen) Mehr-Ebenen-System spiegelt sich im Personalanteil veranschaulicht, den die einzelnen Handlungsebenen und –typen an der Gesamtzahl der im Öffentlichen Sektor Beschäftigten haben (vgl. Tabelle 2).

**table 2: Public employment by levels of government (in %)**

	country	central/ federal			regional/ Land			special sector			local			distribution within local (local=100%)	
		85	94	05	85	94	05	85	94	05	85	94	05		
1	<b>Germany</b>	9,9	11,6	12,0	55,6	51,0	53,0				34,5	38,1	35,0	municipalities	37,2
														county free cities	32,8
														counties	25,6
														intercommunal	4,7
2	<b>France</b>	54,9	48,7	51,0				18,0 <sup>1</sup>	20,6	19,0	27,1	30,7	30,0	régions	0,7
								hôpi taux						départements	16,3
														communes	68,7

<sup>4</sup> Vgl. article 72, II Constitution:: “Les collectivités territoriales ont la vocation à prendre les décisions pour l’ensemble de compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon”

<sup>5</sup> Vgl. Comité Balladur 2009, proposition no. 11

														intermunicipal	10,3
3	<b>Italy</b>		63,0	54,7			3,8	17,0 <sup>ASL<sup>2</sup></sup>	19,0	20,3		14,0	13,6	province comuni	13,0 87,0
										-- 7.,6 enti pubb lici (x)					
4	<b>Sweden</b>		17,3	17,0								84,7	83,0	landstings- kommuner kommuner	66,0 33,0
5	<b>U.K.</b>	21,9	21,4	16,8				17,6 <sup>5</sup> NHS	20,8	26,0	55,0	53,0	56,0	counties metropolitan  councils London boroughs unitaries	36,0 25,6  12,0 19,0

<sup>1</sup> hôpitaux (public hospitals)

<sup>1</sup> Aziende Sanitarie Locali ed enti ospedalieri (local health agencies and hospitals)

X agenzie, enti pubblici non economici, università, enti di ricerca, altri enti pubblici (agencies, non-economic public entities, universities, research units, other public entities)

<sup>5</sup> National Health System (NHS)

sources:

data from Dexia 2006: 202, 167, Dexia 2008: 64; data for 1985: Lorenz/Wollmann1999: 505; for Italy 2007: Ministero dell'economia e delle finanze, conto annuale 2008, for distribution between province and comuni courtesy Luigi Bobbio, data for distribution between counties etc. for England 2004, Wilson/Game 2006: 280 own compilation + calculation, own table

Die weitestgehende Dezentralisierung des öffentlichen Personals weist *Schweden* auf, wo nur 17 Prozent des gesamten öffentlichen Personals beim Staat und 83 Prozent bei den Kommunen beschäftigt sind (vgl. Tabelle 2, Zeile 4). Die öffentlichen Aufgaben werden damit ganz überwiegend von den zwei kommunalen Ebenen ausgeführt, vorrangig von den *kommuner* (mit zwei Dritteln aller kommunal Beschäftigten).

Auch in *Deutschland* ist der Anteil des Bundespersonals an der Gesamtzahl der öffentlich Beschäftigten mit 10 Prozent auffallend gering (vgl. Tabelle 2, Zeile 1). Hierin zeigt sich eindrücklich, dass, anders als in anderen föderativen Staaten (z.B. in den USA), dem Bund durch die Verfassung von 1949 die Möglichkeit verwehrt worden ist, zur Ausführung seiner Politiken und Gesetze eigene Verwaltungsbehörden auf den subnationalen Ebenen etablieren. Die starke intergouvernementale („quasi-eigenstaatliche“) Stellung der Länder wird durch ihren Personalanteil von 53 Prozent unterstrichen, der insbesondere Lehrer und Polizisten einschließt. Der Personalanteil der Kommunen (mit 35 Prozent) verlautbart ein

verhältnismäßig breites Aufgabenprofil. Die Tatsache, dass die (116) „einstufigen“ kreisfreien Städte mit einem Drittel der Kommunalbediensteten fast so viele Beschäftigte haben wie die (rund 12.000) kreisangehörigen Gemeinden (vgl. Tabelle 2, rechte Spalte), verdeutlicht die Rolle, die die kreisfreien Städte als die „Arbeitspferde“ der kommunalen Ebene spielen.

Wenn im U.K. der Anteil vom Zentralstaat Beschäftigten bei 16.8 Prozent und der der kommunal Bediensteten bei 56.0 Prozent liegt (vgl. Tabelle 2, Zeile 5),<sup>6</sup> so spricht dies zunächst für einen bemerkenswert hohen Grad der funktionalen Dezentralisierung. Indessen ist gerade im Falle Englands zur angemessenen Erfassung und Interpretation der *tatsächlichen* Dezentralisierung im Verhältnis der Zentralregierung und der kommunalen Ebenen daran zu erinnern, dass, sieht man von der (asymmetrischen) „Quasi-Föderalisierung“ von Schottland und Wales (mit 13 Prozent der Gesamtbevölkerung des U.K.) ab, sich die Zentralregierung in *England* seit den 1980er Jahren, zunächst unter der Regierung Thatcher, gegenüber der kommunalen Ebene direkte Eingriffsrechte und Kontrollinstrumente in einem Ausmaß verschafft hat, das das Land von einem „unitary highly de-centralised“ in ein „unitary highly centralised country“ (Jones 1991:208) verwandelt hat (vgl. Wollmann 2008a: 32, 2008b: 124 ff.).

In Frankreich belegt der Personalanteil der drei subnationalen Selbstverwaltungsebenen mit 30 Prozent (nach 27.1 Prozent in 1985) (vgl. Tabelle 2, Zeile 2) das funktionale Gewicht, das diese als Ergebnis der Dezentralisierung gewonnen haben (vgl. hierzu Kuhlmann 2009: 94 ff.). Wenn zwei Drittel dieses Personals auf die *communes* entfallen (vgl. Tabelle 2, Zeile 2, letzte Spalte), so bleibt allerdings daran zu erinnern, dass viele der kleinen und kleinsten der insgesamt 36.500 *communes* kaum mehr als eine Handvoll von Beschäftigten haben oder sich gar als „administratives Brachland“ (*véritable friche administrative*, Jegouzo 1993) erweisen; mithin verbirgt sich hinter den beachtlichen Durchschnittszahlen der Kommunalbeschäftigten nach wie vor jenes „Frankreich der zwei Geschwindigkeiten“ (*France à deux vitesses*). Wenn der Anteil der Staatsbediensteten nach wie vor 51 Prozent beträgt, so lässt dies erkennen, dass der französische Staat – ungeachtet der Dezentralisierung – auf den subnationalen Ebenen weiterhin (über das staatliche Schulwesen hinaus) organisatorisch und personell präsent ist. (Auch damit setzt sich das *Comité Ballardur* kritisch auseinander, siehe unten).

---

<sup>6</sup> Der öffentlichen Gesundheitsdienst, NHS, mit 26 Prozent des öffentlichen Personals bleibt an dieser Stelle außer Betracht.

Auch in *Italien* erweist sich (vgl. Tabelle 2, Zeile 3), dass - ungeachtet der seit den frühen 2000er Jahren forcierten Dezentralisierung und „Quasi-Föderalisierung“ der Regionen (*regioni*) (vgl. Bobbio 2005: 38) – der Anteil der Staatsbediensteten (etwa die Hälfte von ihnen Lehrer) noch immer, auch insoweit ein Stück „Napoleonischer Pfadabhängigkeit“, bei 58 Prozent liegt (nach 63.0 Prozent in 1994), während sich der Anteil der („quasi-föderalen“) *regioni* auf 3.8 Prozent und der der beiden kommunalen Ebenen auf zusammen 17.3 Prozent beläuft. Von den letzteren entfallen etwa 90 Prozent auf die *comuni* und 10 Prozent auf die *province*. Hierbei bleibt zu beachten, dass die lokalen Gesundheitsagenturen (*aziende sanitarie locali*), in deren Tätigkeiten insbesondere die *regioni*, aber auch die *comuni* einbezogen sind, eine eigenständige Organisationsstruktur bilden und ihr Personal (mit einem Anteil von rund 20 Prozent) statistisch separat erfasst wird (vgl. Tabelle 2, Spalte „special sector“).

## 2. Territorial-organisatorische Konsolidierung der kommunalen Ebenen

Historisch waren die europäischen Länder durchweg von der Vielzahl kleinen (historisch vielfach kirchlichen) Gemeinden geprägt

In der Überwindung und „Modernisierung“ der historisch gewachsenen kleinteiligen Territorialstrukturen zeichnen sich unter den hier diskutierten Ländern zwei markant unterschiedliche Strategien ab.

Auf der einen Seite tritt *UK/England* hervor, wo – in Reaktion auf sich die unter den europäischen Ländern am frühesten vollziehende kapitalistische Industrialisierung und Verstädterung - das Parlament bereits 1888 and 1894 eine einschneidende territorial-organisatorische Umgestaltung der Kommunalstrukturen einleitete, um diese den sozio-ökonomischen Veränderungen und Herausforderungen anzupassen. Dem folgte 1974, um die Kommunalstrukturen für den fortgeschrittenen Ausbau des nationalen Wohlfahrtsstaats tauglicher zu machen, eine weitere massive Territorial- und Organisationsreform der kommunalen Ebenen. Die hieraus hervorgehenden *districts/boroughs* und *counties* erhielten mit durchschnittlich 130.000 bzw. 720.000 Einwohnern Zuschnitte, die historisch und international beispiellos waren (vgl. Norton 1994: 40, Wollmann 2008a: 55 ff.) und die als „übergroß“ (*sizeism*, Stewart 2000) kritisiert worden sind..

Auch in *Schweden* wurden – um die territorialen Voraussetzungen für einen leistungsfähigen „lokalen Wohlfahrtsstaat“ (*den lokala staten*, Pierre 1994) zu stärken – 1952 und 1974 die überkommenen drastisch neu zugeschnitten von ursprünglich 2.282 auf 290 Gemeinden mit durchschnittlich 34.000 Einwohnern (vgl. Häggroth et al. 1993: 12)

Die in England und Schweden von den nationalen Regierungen verfolgte Strategie, die territoriale Reform der kommunalen Ebenen im Wege massiver Zusammenschlüsse und Fusionen der historisch überkommenen Kommunen anzustreben und dieses Ziel – nach Vorbereitung durch Kommissionen, öffentlichen Diskussionen und einer Phase „freiwilliger“ Mitwirkung der Kommunen – letztlich durch verbindliche Gesetzgebung („hierarchisch“) durchzusetzen, ist in der vergleichenden Diskussion als „nordeuropäisches Muster“ („North European pattern“) bezeichnet worden (vgl. Norton 1994: 40).

Die *deutschen* Bundesländern, die je einzeln für den territorialen Zuschnitt der Kommunen zuständig sind, haben in den 1960er und 1970s unterschiedliche Reformstrategien eingeschlagen.

Eine Minderheit der Länder verfolgte ein „nordeuropäisches“ Reformmuster, am markantesten das Land Nordrhein-Westfalen, wo – letztlich durch verbindliche Landesgesetzgebung – „Einheitsgemeinden“ (mit durchschnittlich 45.000 Einwohnern) geschaffen wurden (vgl. Laux 1999, Wollmann 2004b). Demgegenüber verfolgte die Mehrheit der Länder Reformansätze, in denen die bestehenden existierenden kleinen Gemeinden überwiegend oder teilweise als Kommunen mit gewählten Kommunalvertretungen erhalten blieben und gleichzeitig eine neue Schicht von interkommunalen („Verwaltungsverbände“, „Ämter“ usw. genannten) Gemeindeverbände zur operativen Unterstützung der ihnen angehörenden Gemeinden ins Leben gerufen wurde. Ein ausgeprägtes Beispiel für diese Reformvariante ist das Land Rheinland-Pfalz, wo die Gemeinden weiterhin durchschnittlich 1.700 Einwohner haben und 97 Prozent von ihnen einem Gemeindeverband angehören (vgl. Tabelle 1, Fußnote 4).

Den Staaten mit „nordeuropäischen“ Territorialreformen steht *Frankreich* gegenüber, das darin für das „südeuropäische“ Handlungsmuster beispielhaft ist, dass bislang an dem kleinteiligen (geschichtlich in die Zeit vor der Revolution von 1789 zurückweisenden) Zuschnitt von 35.000 Gemeinden (*communes*, mit durchschnittlich 1.700 Einwohnern) festgehalten und ein Netzwerk interkommunaler Verbände (*intercommunalité*) ins Leben

worden ist. Ein 1971 (in zeitlicher Parallelität zu den „nordeuropäischen“ Reformländern) von der französischen Regierung unternommener Anlauf, eine Zusammenlegung von Gemeinden (*communes*) auf freiwilligem Wege (*volontariat*) zu erreichen (*Loi Marcellin*), misslang.

Die Ausbreitung der institutionellen Formen interkommunalen Kooperation vollzog sich in zwei Schüben. Auf der Grundlage nationaler Gesetzgebung von 1890 und 1959 institutionalisierten die Kommunen ihre Zusammenarbeit zunächst in der Form ein- bzw. mehrfunktionaler Zweckverbände (*syndicats à vocation unique* bzw. *à vocation multiple*) (vgl. Tabelle 1, Fußnote 6). 1966 wurde durch nationale Gesetzgebung die neue Organisationsform der Gemeindeverbände (*communautés urbaines*) eingeführt, durch die ein stärker integrierter Typus interkommunalen Kooperation unter anderem dadurch erreicht werden sollte, dass die *communautés* mit eigenem lokalem Steuerrecht (*à fiscalité propre*) ausgestattet wurden (vgl. Marcou 2000). Ausnahmsweise „hierarchisch“ durch verbindliche Gesetzgebung („*par la loi*“), also in Abweichung vom ansonsten geltenden Grundsatz der Freiwilligkeit („*volontariat*“), wurden „*communautés urbaines*“ in den (vier) metropolitanen Ballungsgebieten von *Marseilles*, *Lyon*, *Lille* und *Strasbourg* geschaffen; im weiteren Verlauf haben sich – nunmehr auf freiwilliger Basis – zunächst weitere zehn und zuletzt (2008) weitere zwei<sup>7</sup> Großstadtreionen (*communautés urbaines*) gebildet, insgesamt mithin inzwischen 16.

Das Gesetz von 1999 (*Loi Chevènement*), das als eine „wahre interkommunale Revolution“ („*véritable révolution intercommunale*) (Borraz/LeGalès 2004) bezeichnet worden ist, zielte darauf, den Wucherwuchs der *intercommunalité* dadurch zu „vereinfachen“ (*discipliner*), dass drei (nach Größe und Siedlungsstruktur differenzierte) Typen von „*communautés*“ (*à fiscalité propre*) statuiert wurden, anhand derer sich die Gemeinden gruppieren sollten. Als Ergebnis dieses Prozesses, der durch finanzielle Anreize sowie sanften Druck der Präfekten befördert wurde, sind inzwischen – außer den 16 Großstadtverbänden (*communautés urbaines*) 174 *communautés d'agglomération* und 2.406 *communautés de communes* gebildet worden (vgl. Tabelle 1, Fußnote 7); inzwischen sind insgesamt 97 Prozent aller Gemeinden (*communes*) in einer *communauté* gruppiert.

Ungeachtet dieser institutionellen Konsolidierung wird eine fortwirkende Schwäche der *intercommunalité* zum einen insbesondere darin gesehen, dass sie das – oft bildhaft als „*millefeuille*“ (= „Cremeschnitte aus Blätterteig“, „vanilla slice“) beschriebenen –

---

<sup>7</sup> Toulouse und Nice

subnational/lokale Handlungsgeflecht bislang eher noch komplexer als einfacher machen.. Zum andern wird als schwerwiegendes politisch-demokratische Manko die fehlende Direktwahl der Entscheidungsgremien der *communautés* gesehen (vgl. Wollmann 2008a: 45, Kuhlmann 2009: 90 ff.). (Auch dies ist von dem *Comité Ballardur* kritisch aufgegriffen worden, siehe unten)..

Auch *Italien* folgt darin einer „südeuropäischen“ Strategie, dass einerseits der in den 1970er Jahren Versuch scheiterte, eine territoriale Reform der (vor allem Norden sehr kleinteiligen) Kommunen auf freiwilliger Basis zu erreichen, und andererseits (durch letztlich verbindliche Gesetzgebung) interkommunale Verbände insbesondere in den Bergregionen (*comunità montane*) geschaffen wurden (vgl. Tabelle 1, Zeile 4, vorletzte Spalte).

*Neue Anläufe zur territorial-organisatorischen Konsolidierung der subnational-kommunalen Ebene(n)*

In *England* ist im Verlauf der 1990er Jahre die Zahl der (einstufige) *unitary authorities* durch Zusammenlegung/Fusionierung von *districts/boroughs* und *counties* auf 47 gestiegen (vgl. Wilson/Game 2006: 68-69) mit durchschnittlich 200.000 Einwohnern. Damit haben sich allerdings die Probleme „Übergröße“ (*sizeism*) (Stewart 2000) der *local authorities* weiter verschärft..

Während in *Schwedens* zweistufigem Kommunalsystem die untere Ebene (*kommuner*) 1952 und 1974 massive territoriale Reformen erlebten, blieb die obere Ebene (*landsting kommuner*), deren Grenzen auf 1634 zurückgehen, eine Durchschnittsgröße von 400.000 Einwohnern haben und vor allem für das öffentliche Gesundheitswesen zuständig sind, von territorialen Veränderungen bis in die späten 1990er Jahre unberührt. Seitdem ist eine Reformdiskussion unter dem Stichwort einer Regionalisierung in Gang gekommen, die darauf gerichtet ist, die bestehenden Kreise durch Gebietszusammenlegung zu vergrößern und sie – neben den bisherigen Gesundheitsaufgaben – u.a. zu Trägern der Regionalplanung zu machen. Den (zunächst „experimentellen“) Auftakt bildete die Schaffung von (Regionen genannten) Großkreise *Skåne* und *Västern Götaland* unter Einbeziehung der beiden Großstädte Malmö bzw. Göteborg und benachbarter Kreise; damit ist die Gesamtzahl der Kreise von 24 auf 20 reduziert worden. Die Empfehlungen einer (als „Verantwortungskommission“, *ansvars komittén* titulierten) Kommission, die die Regierung

2002 berief und die nach mehrjährigen Beratungen 2007 ihre Ergebnisse vorlegte, zielen insbesondere darauf, die bestehenden (20) Kreise (mit durchschnittlich 400.000 Einwohnern) aufzulösen und statt ihrer (sechs bis neun) Großkreise = Regionen (mit direkt gewählten regionalen Parlamenten) zu bilden (vgl. SOU 2007a, 2007b, siehe auch. Wollmann 2008a: 40 f.). Noch steht die Umsetzung dieser oder anderer Reformvorschläge aus.

In *Deutschland* ist in mehreren Bundesländern mit unterschiedlicher Stoßrichtung Bewegung in die territorial-organisatorische Konsolidierung gekommen.

Im (westdeutschen) Land *Baden-Württemberg* wurde 2003 eine bemerkenswerte Reform beschlossen, durch die – unter Beibehaltung der bestehenden Territorialstruktur – mit Wirkung vom 1.1.2005 350 staatlichen Sonderbehörden aufgelöst und deren Zuständigkeiten insbesondere auf die Landkreise und die kreisfreien Städte übergangen (vgl. Bogumil/Ebinger 2005). Auch wenn dieser Aufgabentransfer im Modus der „übertragenen“ Aufgabe (mit seiner problematischen Tendenz einer „Verstaatlichung“ der kommunalen Aufgabenerfüllung) erfolgte, ist hierin ein bemerkenswerter Rückzug der unmittelbaren staatlichen Verwaltung aus der lokalen Ebene zu sehen (vgl. Wollmann 2008a: 258, Kuhlmann 2009: 122)..

Unter den ostdeutschen Ländern entschied *Land Brandenburg*, das Reformkonzept von 1990 (Erhaltung der kleinen Gemeinden plus Einrichtung interkommunaler Verbände, Ämter) darin entscheidend zu revidieren, dass nunmehr die Zahl der „integrierten“ Gemeinden („Einheitsgemeinden“) durch Gemeindezusammenlegung von 66 auf 148 erhöht und die Zahl der interkommunalen Verbände dementsprechend von 152 auf 54 reduziert wurde (für Einzelheiten vgl. Wollmann 2009). Maßgebliche Gründe für die Reform wurden darin gesehen, dass zum einen die kleinen (peripheren) Gemeinden demographisch, politisch und ökonomisch „ausbluten“ und zum andern sich die Koordinations- und Transaktionskosten des organisatorischen Arrangements von Verwaltungsgemeinschaften/Ämtern und Mitgliedsgemeinden als verwaltungswirtschaftlich unverträglich hoch erwiesen.

Im (ostdeutschen) Land *Mecklenburg-Vorpommern* hat der Landtag – auf Betreiben der Landesregierung – 2007 ein Gesetz beschlossen, durch das mit Wirkung zum 1.1.2009 die bisher bestehenden 12 Kreise und 6 kreisfreien Städte auf insgesamt fünf Großkreise (mit durchschnittlich 350.000 Einwohnern) zusammengeführt worden wären. In einem

aufsehenerregenden Urteil hat das Verfassungsgericht des Landes Mecklenburg-Vorpommern das Gesetz (insbesondere wegen fehlerhaften Verfahrens) für ungültig erklärt.

In *Frankreich* spricht vieles dafür, dass das Land mit der Berufung des *Comité Balladur* durch den Präsidenten *Sarkozy* im Oktober 2008 und mit der Verlage der Empfehlungen des *Comité* am 5. März.2009 in eine folgenreiche Reformphase seines subnationalen Institutionensystems eingetreten ist. Im folgenden können und sollen von den 20 Empfehlungen des *Comité* nur einige Punkte herausgegriffen werden, die für die hier verfolgte Argumentation, auch unter vergleichendem Blickwinkel, als besonders relevant erscheinen.

- Zwar zielt das *Comité* (wenn man das Sonderproblem der *Région Grand Paris* außer Betracht lässt) unverkennbar darauf, die Stellung und Funktion der Regionen (*régions*) zu stärken. Jedoch enthält sich das *Comité* jeder Äußerung dazu, ob ein Land in der demographischen und territorialen Größe Frankreichs institutionenpolitisch gut daran gut, in Bezug auf die Regionen weiterhin an dem Prinzip der *non-tutelle* und damit an der rechtlichen Gleichstellung der Regionen mit den *départements* und *communes* festzuhalten. Auch wenn hierfür Verfassungsänderung (Artikel 72, II) erforderlich wäre, sollte – über die Aufhebung der *non-tutelle* Vorschrift für die *régions* eine gewisse „Hierarchisierung“ (auf lange Sicht vielleicht sogar eine „Quasi-Föderalisierung“) der *régions* eingeleitet werden, die unter anderem ihre Fähigkeit zur Politikkoordination im subnationalen Raum entscheidend verbessern könnte.
- Wenn das *Comité* eine Verringerung der Zahl der *régions* und der *départements* (auf der Basis von Freiwilligkeit) empfiehlt (*propositions* 1 und 2), so könnte dagegen eingewandt werden, dass insbesondere die letzteren als Träger wichtiger sozialpolitischer Aufgaben mit derzeit durchschnittlich 550.000 Einwohnern bereits heute als zu groß erscheinen, um in den ihnen obliegenden sozialen Dienstleistungen die in der französischen Diskussion oft beschworene „Nähe“ (*proximité*) zu erreichen. Jede „Massstabsvergrößerung“ von *Départements* könnte die angestrebte *proximité* vollends gefährden.
- Besondere Aufmerksamkeit verdient der Vorschlag (*proposition* 8), dass elf der bestehenden Großstadtverbände (*communautés urbaines*) durch verbindliches Gesetz (*par la loi*, also also „hierarchisch“, in Abweichung vom Grundsatz der Freiwilligkeit, *volontariat*) als „*Metropoles*“ institutionalisiert werden. Die *Metropoles* besäßen einen Sonderstatus (*statut particulier*), vermöge dessen sie *eo ipso* (neben bestimmten Zuständigkeiten der Mitgliedskommunen) auch (insbesondere sozialpolitische)

Zuständigkeiten der *départements*, in dem sie liegen, übernehmen. Damit wäre der bemerkenswerte Schritt zu einer „einstufigen“ (den „kreisfreien Städten“ in Deutschland und den „unitary authorities“ in England ähnelnden) kommunalen Organisationsform vollzogen.

- Des weiteren verdient besondere Aufmerksamkeit die Empfehlung (proposition 9), dass sich „interkommunale Organisationsformen“ (*intercommunalité*) in „neue Kommunen“ (*transformer en communes nouvelles, communes de plein exercice*) transformieren können, also – unter Aufgabe der bisherigen interkommunalen Organisationsform und der bestehenden („historischen“) Gemeinden - eigenständige „neue“ Kommunen gebildet werden können. Das *Comité* schlägt massive finanzielle Anreize und, um ihre Verwirklichung zu beschleunigen, eine Ausschlussfrist (*date butoir*) vor. Damit wäre (*nota bene*: unter der fortbestehenden traditionellen Kautele der Freiwilligkeit) die Tür zu einer „echten“ territorialen Reform eröffnet. Da der Oberbegriff der *intercommunalité* auch die künftige *Metropoles* umschlüsse, könnten sich diese als aussichtsreiche Kandidaten, ja Vorreiter einer „echten“ Territorialreform erweisen.
- Vor dem Hintergrund der fast einhelligen Kritik an Aufgabenüberschneidung (*enchevêtrement*), Mischfinanzierung (*financement croisé*) und Personalverdoppelung (*doublon*) kommt besondere Bedeutung der Empfehlung zu, die den drei Selbstverwaltungsebenen bislang unterschiedslos zustehende Klausel der allgemeinen Zuständigkeit (*clause de compétence générale*) auf die *communes* (sowie die künftigen *Metropole*“ und *communes nouvelles*) zu konzentrieren und zu beschränken und die Zuständigkeiten der *régions* und *départements* spezialgesetzlich zu regeln (*spécialiser*). Nimmt man noch die Empfehlung (proposition 12) hinzu, die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den subnationalen Selbstverwaltungsebenen und dem Staat zu klären (*clarifier*), schiene ein wichtiger Schritt dazu eröffnet, die durch den vielzitierten „mille-feuille“ heraufbeschworenen Handlungsprobleme zu verringern. .
- Des weiteren schlägt das *Comité* vor (proposition 7) das vieldiskutierte und vielkritisierte Problem der fehlenden Direktwahl der Mitglieder der Entscheidungsorgane (*conseils*) der *communautés* dadurch zu regeln, dass künftig die die Vertretungen (*conseils*) sowohl der Mitgliedsgemeinden (*communes „historiques“*) als auch der *communautés* in einer und derselben Kommunalwahl direkt gewählt würden und dass die Hälfte von diesen in beiden Gremien säßen.

Neben der Direktwahl wäre damit zugleich eine personelle Verschränkung der beiden Gremien erreicht, worin das *Comité* offenbar einen Handlungsgewinn erkennt. Dieser könnte, strategisch gesehen, auch darin liegen, dass die für beide Ebenen gewählten Ratsmitglieder (*conseillers*) in ihrer politischen Motivation und Perspektive eine Eigendynamik entwickeln könnten, in der sie sich als Motoren und Träger einer Bildung neuer territorialer kommunaler Einheiten (*transformer en communes nouvelles*) erwiesen.

- Schließlich setzt sich das *Comité* kritisch mit dem Befund auseinander (*proposition* 13), dass der Staat „über ein Vierteljahrhundert nach den großen Dezentralisierungsgesetzen aus diesen noch immer keine durchgreifenden Konsequenzen für seine dezentrierten Verwaltungsteile auf den subnationalen Ebenen gezogen hat<sup>8</sup>, und empfiehlt deren künftigen Abbau und Abschaffung (*supprimer*).

Zwar sind frühere Reformkommissionen mit fundierten Analysen und Empfehlungen (etwa die *Commission Maurois* 2000) weitgehend versandet, was für das Schicksal des *Comité Ballardur* und seiner Empfehlungen skeptisch stimmen könnte. Jedoch scheint der „Leidensdruck“ in der intergouvernementalen Akteur- und Institutionenwelt inzwischen so groß zu sein und auch Präsident *Sarkozy* sein persönliches und politisches Prestige so stark in die Waagschale geworfen zu haben, dass – ungeachtet der weidlich bekannten vielfältigen institutionellen und politischen Blockaden und Vetopositionen (*cumul de mandats*, *Sénat* usw.) – wenn schon kein Durchbruch, so doch merkliche Veränderungen erwartet werden können.

### 3. Kommunales Aufgabenmodell

**table 3: Subnational public expenditure in 2005 by economic functions in %**

country	Function	Germany <sup>1</sup>	France	Italy <sup>2</sup>	U.K.	Sweden
1	general public services	11,4	19,2	14,6	8,1	10,0
2	social protection	32,2	15,8	4,6	29,0	27,0
3	Education	11,0	16,2	8,3	30,0	21,6
4	Health	1,8	0,6	43,0	0,0	27,1
5	economic affairs	2,1	13,0	14,0	8,2	5,8
6	culture, recreation	8,9	10,2	3,0	3,3	3,4

<sup>8</sup> „Plus d’un quart de siècle après les grandes lois de décentralisation, l’Etat n’en pas encore tiré les conséquences en termes d’organisation des ses services déconcentrés“.

7	Housing	12,1	15,2	4,7	5,9	3,2
8	public order	6,2	2,8	1,5	10,0	0,9
9	environmental protection	0,0	6,9	4,6	4,5	0,8

<sup>1</sup> Germany: municipalities + counties (without Länder)

<sup>2</sup> Italy: comuni, province and regioni

source: data from Dexia 2008, own compilation + calculation, own table

### *Wesentliche Handlungsfelder*

Indem für ausführlichere Analysen auf vorliegende Untersuchungen (vgl. Norton 1994: 60 ff., Marcou/Wollmann 2008a, 2008b, Wollmann 2008a: 65 ff. verwiesen werden soll, seien hier die kommunalen Aufgabenprofile in den hier diskutierten Ländern anhand des Anteils identifiziert werden, den bestimmte Schlüsselfunktionen an den Gesamtausgaben der jeweiligen Selbstverwaltungsebene haben (vgl. Tabelle 3).

Die Aufgabenprofile weisen einerseits, wie zu erwarten, erhebliche Gemeinsamkeiten auf, insbesondere hinsichtlich

- der allgemeinen Verwaltungsausgaben (die in *Frankreich* und *Italien* auffallend hoch sind),
- der Sozialausgaben, in denen die traditionelle Zuständigkeit der Kommunen für sozialpolitische Aufgaben zum Ausdruck kommt (und in denen die Kommunen in *Deutschland*, *Schweden* und *U.K.* an der Spitze stehen),
- der kommunalen Wirtschaftsförderung,
- kultureller, Freizeit usw.- Aktivitäten.

Markante Unterschiede bestehen

- zum einen bei Schulen, für die in *Schweden* und in *England* die kommunale Ebene auch die (umfangreichen) Personalkosten tragen, während in den kontinentaleuropäischen Ländern das Schulwesen, einschließlich der Entgeltung der Lehrer, grundsätzlich Sache des Staates (in *Deutschland*: der Länder) ist und die kommunale Ebene für die sächlichen Kosten (Bau, Unterhaltung usw. der Schulgebäude) aufkommt;
- zum andern im Gesundheitswesen, das in *Schweden*, *UK* und (seit 1978) in *Italien* als steuerfinanzierter öffentlicher Gesundheitsdienst organisiert ist, wobei in *Schweden* die operative und finanzielle Verantwortung wesentlich bei den *landsting kommuner*,

in Italien zu einem erheblichen Teil bei den *regioni* und in UK bei der selbständigen Struktur des *National Health Service* liegt. Demgegenüber stützt sich das Gesundheitswesen in Deutschland wesentlich auf ein beitragsfinanziertes Versicherungssystem..

#### *Umfang der kommunalen Aufgaben gemessen an den Ausgaben*

Das kommunale Aufgaben- und Handlungsprofil soll hier vergleichend

- zum einen anhand der Pro-Kopf-Ausgaben der betreffenden subnationalen bzw. kommunalen Handlungsebene (vgl. Tabelle 4, Zeile 1 bis 3) und
- zum andern anhand des Anteils, den die gesamten Ausgaben der betreffenden Handlungsebene an den Gesamtausgaben des Landes haben, identifiziert und „gemessen“ werden..

**table 4: subnational expenditures in 2005**

		Germany			France			Italy			Sweden		U.K.	
		<i>municipalities<sup>1</sup></i>	<i>counties</i>	<i>land</i>	<i>communes</i>	<i>départements</i>	<i>régions</i>	<i>co-muni</i>	<i>province</i>	<i>regioni</i>	<i>kommuner</i>	<i>landstingskommuner</i>	<i>single-tier<sup>2</sup></i>	<i>counties</i>
1	per capita in €	1.498	314	3.150	1.211	790	286	1.040	200	2.320	4.923	2.430	3.930	
2	in % of total public expenditures	11,7	2,4	24,6	8,2	5,4	1,9	8,8	1,6	19,6	27,1	13,5	29,5	
3	total subnational expenditures per capita in €	4.967 (without 1.802 Länder)			2.286			3.590 (without 1.240 regioni)			7.350		3.930	
4	total subnational expenditures in % of total public expenditures	38,7 (without 14,1 Länder)			15,5			30,2 (without 10,4 regioni)			40,6		29,5	

<sup>1</sup> municipalities ("within counties", "kreisangehörige Gemeinden") + county cities ("kreisfreie Städte")

<sup>2</sup> single-tier local authorities (unitaries etc.) + two-tier districts, boroughs

source: data from Dexia 2008, own compilation/ calculation, own table

Hebt man auf die Ausgaben pro Einwohner ab, stehen die *schwedischen kommuner*, die für den Löwenanteil der öffentlichen Aufgaben zuständig sind, mit 4.923 € , und die *landsting kommuner*, die für das öffentliche Gesundheitswesen operativ und finanziell verantwortlich sind, mit 2.430 € (Tabelle 4, Zeile 1, also mit zusammen genommen 7.350 € (Zeile 3) oder

40,6 Prozent der gesamten öffentlichen Ausgaben (Zeile 3) einsam an der Spitze (Tabelle 4, Zeile 3). Hier zeigt sich, dass die schwedischen Kommunen den „lokalen Sozialstaat“ (*den lokala staten*, Pierre 1994) *par excellence* bilden. .

An zweiter Stelle der hier diskutierten fünf Länder liegen die Selbstverwaltungsebenen (*local authorities*) im U.K. mit pro-Kopfausgaben von insgesamt 3.930 € oder 29,5 Prozent der gesamten öffentlichen Ausgaben (Zeile 3 und 4). Angesichts der vieldiskutierten „Auslagerung“ (*quangoisation, outsourcing*) oder Privatisierung öffentlicher Aufgaben in England (vgl. Wollmann 2008a: 32 ff., 2008b: 131 mit Nachweisen) erscheint dieser nach wie vor ausgedehnte *local government*-Sektor als überraschend groß. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben stellt im kommunalen Aufgabenprofil mithin weiterhin „still very big business“ (Wilson/Game 2006: 119) dar.

Dem folgen (auf den ersten Blick möglicherweise ebenfalls überraschend) die (drei) Selbstverwaltungsebenen (*collectivités territoriales*) Frankreichs mit pro-Kopf-Ausgaben von zusammen 2.286 € und 15,5 Prozent der gesamten öffentlichen Ausgaben (Zeilen 3 und 4).. Von den gesamten Pro-Kopf-Ausgaben entfallen auf die Städte und Gemeinde (*communes*) immerhin 1311 €. Dieser „dritte Platz“ bestätigt das erhebliche funktionale Gewicht, das sie – im Zuge der Dezentralisierung gewonnen haben..

In *Deutschland* kommen die Städte und Kreise in den Pro-Kopf-Ausgaben, zusammen genommen, auf 1.802 € (oder 14,1 Prozent der gesamten öffentlichen Ausgaben). Wenn die beiden Selbstverwaltungsebenen zusammen damit (auf den ersten Blick möglicherweise wiederum unerwartet) „auf dem 4. Platz“, zumal hinter Frankreich, stehen, so ist an die Besonderheit des föderalen Systems zu erinnern, in dem die Länder (ebenfalls eine subnationale Handlungsebene) Kosten tragen (z.B. die Personalkosten der Lehrer), die anderwärts (so in Schweden und England) von den kommunalen Ebenen aufzubringen sind.

Auf dem „letzten Platz“ finden sich die *italienischen comuni* und *province*, die zusammen Pro-Kopf-Ausgaben von 2.320 € oder 10,4 Prozent der gesamten öffentlichen Ausgaben aufbringen. Die (als „quasi-föderale“ Politik- und Verwaltungsebene nicht den beiden kommunalen Ebenen zugerechneten) *regioni* weisen bemerkenswert hohe pro-Kopf-Ausgaben (mit 2.320 € oder 19,6 Prozent der gesamten öffentlichen Ausgaben) auf, worin

die große operative und finanzielle Rolle zum Ausdruck kommt, die sie im Vollzug des öffentlichen Gesundheitswesens, *Servizio Sanitario Nazionale*, SSN, spielen.

#### 4. Personalstrukturen

Die Analyse der Personalstruktur soll sich an dieser Stelle darauf richten und beschränken, die personalstrukturellen Veränderungen in den letzten Jahren zu veranschaulichen..

**table 5: Development of total number of public sector personnel by levels of government over time (in %, respective period in brackets)**

	country	central/ federal	regional/ Land	special sector	Local	total public sector personnel
1	<b>Germany</b>	-24  (91/04)	-18  (91/04)		West German local authorities: -30,0 <sup>1</sup> West German local authorities: -53,3  (91/04)	-23  (91/04)
2	<b>France</b>	+7 (94/03)		+15 <sup>3</sup> (94/03)	+24,0	+13 (94/03)
3	<b>Italy</b>	-11 (92/04)		+5 <sup>4</sup> (92/04)	-16,0 <sup>2</sup> (92/04)	-7 (92/04)
4	<b>Sweden</b>	-3 (96/03)		(96/03)	+0,5 (96/03)	-2 (96/03)
5	<b>U.K.</b>	-36 (90/03)		+16 <sup>5</sup> (90/03)	-5,0 (90/03)	-4 (90/03)

<sup>1</sup> data from Kuhlmann/Röber 2006: 101

<sup>2</sup> regioni, province, comuni (Dexia 2006: 167)

<sup>3</sup> hopitaux public

<sup>4</sup> Aziende Sanitarie Locali

<sup>5</sup> National Health System (NHS)

source: data from Dexia 2006, own compilation + calculation, own table

Der Umfang des öffentlichen Personals im allgemeinen und des kommunalen im besonderen zeigte in den hier diskutierten Ländern in den letzten 15 Jahren eine Entwicklungsdynamik, die überwiegend von den budgetären Problemen und Sparzwängen geprägt war.(siehe Tabelle 5).

Der Spitzenreiter in der Stellenreduktion ist *Deutschland*, wo zwischen 1991 und 2004 der gesamte öffentliche Personalbestand um 23 Prozent, der des Bundes um 24 Prozent und der Länder um 18 Prozent vermindert wurde. Im kommunale Personalsektor zeigt sich ein

eklatanter Unterschied zwischen den westdeutschen und den ostdeutschen Kommunen: In den ersteren belief sich der Stellenrückgang auf 13 Prozent, in den letzteren auf 53 Prozent. Der enorme Stellenabbau in den ostdeutschen Kommunen ist damit zu erklären, dass diese nach 1990 als unmittelbare Folge des Regimewechsels eine regelrechte Explosion ihrer Personalstäbe (durch die „Kommunalisierung“ von Personal der Staatsverwaltung und –wirtschaft) erlebten und diese dann mit personalpolitisch „harter Hand“ reduzierten (vgl. Wollmann 2003: 168 ff., Kuhlmann 2009: 139 ff.). (Allerdings ist bei der Interpretation dieser Daten daran zu erinnern, dass die deutschen Kommunen in den letzten Jahren in erheblichem Umfang dazu übergegangen sind, einzelne Aufgaben- und Tätigkeitsfelder (mit dem Ziel einer größeren managerialen, personalrechtlichen usw. Beweglichkeit) auf selbständige Organisationseinheiten „auszulagern“ („corporatisation“), die dann nicht mehr zum kommunalen Personal im engeren Sinne gezählt werden); dieser Anteil der auf diesem Wege „ausgelagerten“ Personalteile wird inzwischen auf bis zu 50 Prozent geschätzt (vgl. Reichard/Marcou/Grossi 2009)..

In *U.K.* fällt der radikale Personalschnitt auf der zentralstaatlichen Ebene um 36 Prozent aus dem Rahmen, während sich der im kommunalen Bereich (mit einem Rückgang von 5 Prozent) eher in Grenzen hält (vgl. Tabelle 5, Zeile 5).

Auch in *Italien* fand ein erheblicher Stellenabbau statt, selbst auf dem subnationalen Ebenen, wo als Ergebnis der Dezentralisierung doch eher eine Stellenexpansion zu erwarten gewesen wäre (vgl. Tabelle 5, Zeile 3)..

Am geringsten waren die Veränderungen in *Schweden*, worin die auch personalstrukturelle Kontinuität des schwedischen Wohlfahrtsstaats zum Ausdruck kommen dürfte (vgl. Tabelle 5, Zeile 4)..

Gegenüber diesen Ländern ist *Frankreich* ein auffälliger „Ausreisser“. Wenn das Personal der drei Selbstverwaltungsebenen (*collectivités territoriales*) zwischen 1994 und 2003 um 24 Prozent zugenommen hat, so hierin ein personalstruktureller Beleg für die fortschreitende Dezentralisierung zu erkennen (vgl. Kuhlmann 2009: 139 ff.). Erstaunlich hingegen ist, dass ungeachtet der Dezentralisierung auch das Personal des Staates um 7 Prozent gewachsen ist, wo eher ein durch die Dezentralisierung bedingter Rückgang hätte erwartet werden können. Hierin dürften jene „zahlreichen personellen Doppelfunktionen“ (*nombreux doublons*)

zwischen Stellen der staatlichen Verwaltung und der subnationalen Selbstverwaltung (vgl. Tabelle 5, Zeile 2) personalstrukturell zu Buche schlagen, die, wie oben erwähnt, das *Comité Ballardur* in seinem jüngsten Bericht kritisch anspricht und deren Abhilfe durch Streichung staatlicher Stellen empfiehlt<sup>9</sup>.

In allen drei einschlägigen Ländern (Frankreich, Italien und UK) verzeichnete der öffentliche Gesundheitssektor in den letzten zehn Jahren bemerkenswerte hohe personelle Wachstumsraten (vgl. Tabelle 5, Spalte *special sector*).

### 5. Politisch-administrative Führungs- und Leistungsstrukturen

Angesichts der wachsenden funktionalen und budgetären Herausforderungen, denen sich die subnationalen Ebenen gegenüber sehen und die ihre Handlungsfähigkeit („*governability*“) in Frage stellen, ist in den meisten Ländern mit zunehmenden Dringlichkeit und Wucht eine Diskussion darüber in Gang gekommen, ob und wie die kommunalpolitischen und – administrativen Führungs- und Leitungsstrukturen verbessert werden können.

Hierbei lassen sich in den hier diskutierten Ländern zwei unterschiedliche Reformpfade erkennen. In der einen Gruppe drehen sich die Anstöße um eine Reform des traditionellen *government by committee* -System, in der anderen um eine Reform der Stellung des Bürgermeisters (*maire*) (vgl. Wollmann 2008c: 279 ff. mit Nachweisen)..

Das „*government by committee* - System ist herkömmlich den Kommunalssystemen in *England* und *Schweden* eigentümlich. In ihm liegt es allein („monistisch“) in der Verantwortung der gewählten Kommunalvertretung (*local council*), alle relevanten Entscheidungen zu treffen und deren administrative Ausführung zu leiten und zu überwachen, wobei diese Entscheidungs- und Vollzugsaufgaben von sektoral zuständigen Ausschüssen (*committees*) ausgeübt werden. Dieses herkömmliche institutionelle Arrangement ist in *England* insbesondere wegen ihrer Verquickung von Entscheidungs- und Kontrollaufgaben und der hiervon rührenden Intransparenz sowie wegen der der sektoralen Zuständigkeit der Ausschüsse innewohnenden Fragmentierung des kommunalen Handelns kritisiert worden.

In *England* war der *Local Government Act* von 2000 war wesentlich darauf gerichtet, das herkömmliche System des *government by committees* durch eine Entscheidungs- und Leitungsstruktur abzulösen, in der die beschlussfassenden und exekutiven Zuständigkeiten bei

---

<sup>9</sup> Siehe *Comité Ballardur* 2009, proposition 13, siehe oben Fußnote 9

einem (*executive committee* oder *cabinet* genannten) Ausschuss konzentriert werden und die in der (von den meisten Kommunen bevorzugten) *cabinet with leader*-Variante einem „kommunalen parlamentarischen Regierungssystem“ – mit dem *leader* als einer Art kommunalen „prime minister“ – ähnelt (vgl. Wilson/Game 2006: 92, Rao 2005: 45 ff.). Demgegenüber wurden das Plenum der Kommunalvertretung (*local council*) und seine *non-executive*“ (bezeichnenderweise *backbench councillors* genannten) Mitglieder sowie die „normalen“ (*non-executives*) Ausschüsse im wesentlichen auf „Kontrollfunktion“ (*scrutinizing*) festgelegt und beschränkt. Zwar wird durch die „Ent-Kollektivierung“ (*de-collectivisation*) und tendenzielle „Individualisierung“ der kommunalen Entscheidungs- und Exekutivbefugnisse im *cabinet*, zumal in der Position des *leader*, das kommunale Führungspotential unverkennbar gestärkt, jedoch scheint dies mit einer empfindlichen Schwächung der Kommunalvertretung als ganzer und seiner einfachen (*non-executive*, „back-bench“) Mitglieder und Ausschüsse erkauft.

Auch in *Schweden*, dessen Kommunalsystem herkömmlich ebenfalls vom *government by committee* geprägt ist, wurde dieses kollektive Entscheidungs- und Handlungsverfahren zunehmend wegen fehlender Verantwortungstransparenz und Führungsfähigkeit kritisiert. Seit den 1970er Jahren sind in der kommunalen Praxis schrittweise Reformen eingeleitet worden, die zwar an der herkömmlichen sektoralen Zuständigkeit der einzelnen Ausschüsse festhalten, jedoch die Führungs- und Leitungsstrukturen dadurch zu stärken sucht, dass die Koordinierungszuständigkeit des Hauptausschusses (*kommunstyrelse*) gekräftigt wird, die Vorsitzenden aller Ausschüsse, vor allem des Hauptausschusses, von der Mehrheitspartei in der Kommunalvertretung bestimmt werden, zudem hauptamtlich und besoldet tätig werden - und – als weiterer Ausdruck dieser „Quasi-Parlamentarisierung“ (Bäck 2005) – der Vorsitzende des Hauptausschusses als eine Art „kommunaler Premierminister“ hervortreten kann. Der (für Schweden politikulturell typische) graduelle Reformstil wird darin sichtbar, dass die kommunalpolitischen Entscheidungsstrukturen zwar an neue Erfordernisse angepasst werden, jedoch ein radikaler (mit der politischen Kultur schwerlich vereinbarer) Schritt und Schnitt (wie etwa die Einführung der Direktwahl des monokratischen Bürgermeisters) vermieden wird und ungeachtet der tendenziellen „Individualisierung“ und einer gewissen „Monokratisierung“ der Politik- und Verwaltungsführung das Gewicht und Gegengewicht der gewählten Kommunalvertretung erhalten bleibt (vgl. Montin 2005: 129 ff.).

Den Ländern mit herkömmlich um *government by committee* kreisenden Kommunalsystemen stehen kontinentaleuropäische Länder gegenüber, die historisch von einer „dualistischen“ (entfernt an ein lokales „parlamentarisches Regierungssystem“ und an eine „lokale Gewaltenteilung“ erinnernde) Trennung und Gegenüberstellung der gewählten Kommunalvertretung als oberstes kommunales Beschlussorgan einerseits und einer kommunalen „Exekutive“ (in der Regel der Bürgermeister, *maire*, *sindaco*) andererseits gekennzeichnet sind.

In den *deutschen Bundesländern*, deren jedes die Gesetzgebungskompetenz über die Kommunalverfassung haben, war nach 1945 in den meisten Bundesländern die „parlamentarische Variante“ eines von der Kommunalvertretung gewählten Bürgermeisters vorgesehen, während zwei Länder (Bayern und Baden-Württemberg) seit den 1950er Jahren für den direkt gewählten „starken“ (gewissermaßen „präsidentiellen“) Bürgermeister entschieden hatten. Als Ergebnis einer in den

Ländern geführten Debatte, in der die Vorzüge einer Direktwahl sowohl einer Stärkung der direktdemokratischen Teilnahme der Bürger als auch in einer legitimatorischen Kräftigung der exekutiven Führerschaft gesehen wurden, führten in kurzer Folge alle Bundesländer die Direktwahl des Bürgermeisters (mit gewissen länderspezifischen Varianten) ein (für Einzelheiten vgl. etwa Bogumil/ Holtkamp 2006:102 ff. mit Nachweisen). Als Gegengewicht und *checks and balance* zu einer möglicherweise über-mächtigen Stellung des „präsidentiellen“ Bürgermeister wurde in einigen ein Abwahl- (*recall*)-Verfahren statuiert, durch die lokalen Bürger unter bestimmten Voraussetzungen einen amtierenden Bürgermeister durch lokalen Referendum abberufen können. Nach bisherigen (an die inzwischen 50-jährige Praxis in Baden-Württemberg und Bayern anknüpfenden) Erfahrungen hat die Direktwahl die exekutive „Regierbarkeit“ der Kommunalpolitik verbessert, ohne die kommunalpolitische „bipolare“ Balance zwischen Bürgermeister und der Kommunalvertretung (und der in ihr agierenden politischen Parteien) aus dem Lot zu bringen.

Auch in *Italien* ist nach 1993 (in Reaktion auf die Parteienkrise) die Direktwahl der Bürgermeister (*sindaco*) eingeführt worden (vgl. Bobbio 2005: 40 ff.). Zwar ist mit dem „präsidentiellen“ Bürgermeister seine exekutive Führungsrolle verstärkt worden. Jedoch trägt die Neuerung des Wahlrechts, wonach der siegreiche Bürgermeisterkandidat automatisch eine ihm eine deutliche Mehrheit der Sitze in der Kommunalvertretung sichernde „Siegesprämie“ erhält, dazu bei, das kommunalpolitische Machtbalance zwischen Bürgermeister und Kommunalvertretung zu stören.

Im *französischen système local* (Mabileau 1994) ist das Verhältnis von gewählter Kommunalvertretung (*conseil municipal*) und dem von dieser gewählten Bürgermeister (*maire*) seit je von der beherrschenden Position des letzteren geprägt. Neben seiner starken institutionellen Zuständigkeiten beruht die bestimmende Rolle des Bürgermeisters vor allem darauf, dass er zwar formal von der Mehrheit in der Kommunalvertretung gewählt, also formal von dieser politisch abhängt, dass er jedoch in Wirklichkeit, von seiner Partei als Bürgermeisterkandidat an die Spitze der Liste gestellt, praktisch *direkt* gewählt wird. So spricht man denn vom „municipalen Präsidialismus“ (*présidentialisme municipal*) oder gar von „municipaler Monarchie“ (*monarchie municipale*) (Mabileau 1997: 853). Eine zusätzliche Stärkung ihrer Stellung erfahren die französischen Bürgermeister durch die politikulturell eingewurzelte Praxis der „Mandatkumulierung“ (*cumul de mandats*), wonach Bürgermeister als lokale Würdenträger (*notables*) vielfach zugleich gewählte Mitglieder von Départements-Vertretungen (*conseils généraux*) oder gar von Nationalversammlung oder Senat sind<sup>10</sup> und hierdurch unmittelbaren Macht- und Ressourcenzugang zu den vertikalen überlokalen und nationalen Netzwerken und Arenen haben. Hierbei kann der Bürgermeister durchaus wichtige Koordinationsaufgaben (in horizontaler wie vertikaler Hinsicht) ausüben (vgl. Thoenig 2006: 167). Allerdings spielen gegenüber dem Gewicht und Übergewicht des Bürgermeisters die Kommunalvertretung und in ihr insbesondere die politische Opposition vielfach kaum mehr als eine Nebenrolle (vgl. Hoffmann-Martinot 2003: 163).

---

<sup>10</sup> So waren 1998 rund 60 Prozent der Abgeordneten der Nationalversammlung und 40 Prozent der Mitglieder des Senat zugleich Bürgermeister (vgl. Hoffmann-Martinot 2003: 167).

#### 4. Abschließende Einschätzung: Europäische Kommunalsysteme: Konvergenz oder Divergenz?

Die in diesem Aufsatz diskutierten Kommunalsysteme weisen in Entwicklung und Stand der hier interessierenden Strukturen einerseits bemerkenswerte (konvergente) Gleichläufigkeiten und andererseits weiterhin fortwirkende (divergente) Unterschiede auf, in denen sich („pfadabhängige“) institutionelle, politische, kulturelle usw. Besonderheiten des jeweiligen Landes geltend machen (was an dieser Stelle nicht weiter herausgearbeitet werden kann)..

Einige wesentliche dieser (konvergenten bzw. divergenten) Trends sollen hier abschließend kurz aufgerufen werden.

Institutionelle Veränderungen haben sich auf der *intermediären/meso-Ebene* in *U.K.* und *Italien* als zwei historisch unitarischen („großen“) Ländern mit der Schaffung „quasi-föderaler“ Regionen vollzogen, im *U.K.* allerdings in einem auf *Schottland* und *Wales* (mit 13 Prozent der *U.K.*- Gesamtbevölkerung) beschränkten „Quasi-Föderalisierung“. Demgegenüber wurden in Frankreich – als weiteren traditionell („Napoleonisch“) unitarischem Land) 1982 bei der Einführung der *régions* diese den *départements* und *communes* rechtlich gleichgestellt (*non-tutelle*) und wurde (auch in den jüngsten Reformempfehlungen des *Comité Ballardur*) von jeglicher institutionellen „Höherstufung“, geschweige den „Quasi-Föderalisierung“, dezidiert Abstand genommen.

Während in *Schweden* die Präsenz der staatlichen Verwaltung auf der kommunalen Ebene seit langem minimal und in *Deutschland* ebenfalls gering (und hier in letzter weiter reduziert wird), bleibt sie sowohl in *Frankreich* wie in *Italien* mit über der Hälfte aller öffentlich Beschäftigten (vgl. Tabelle 2, Zeilen 2 und 3) auf den subnationalen Ebenen – als fortwirkende strukturelle Restriktion der Dezentralisierung - präsent..

In *England*, *Schweden* und *Deutschland* (letztlich durch verbindliche Gesetzgebung durchgesetzte) Reformschritte im Gange, die existierende Organisationsform multifunktionalen kommunalen Selbstverwaltungseinheiten durch deren Fusionierung territorial and demographisch zu vergrößern, teilweise (wie in *England*) mit sich verschärfenden Problemen einer „Übergröße“ (*sizeism*), in einigen (*ostdeutschen*) *Bundesländern* in einer Reformrunde, die auf die Schaffung weiterer „Einheitsgemeinden“ und die Abschaffung der interkommunalen Verbände gerichtet ist. Zwar wird in *Frankreich* auf der lokalen Ebene

nach wie vor das Nebeneinander einer Vielzahl kleiner Gemeinden, *communes*, (mit durchschnittlich 1.700 Einwohnern) und interkommunalen Verbänden (*syndicats, communautés*). Jedoch deutet die neuere Entwicklung (und auch die jüngsten Empfehlungen des *Comité Ballardur*) darauf hin, dass sich auch hier eine territoriale Konsolidierung vollzieht und (mittelfristig) verstärkt -in Einklang mit der europäischen Entwicklung - eine Territorialreform durch Bildung neuer Gemeinden (*communes nouvelles*) stattfinden dürfte. .

Die hier diskutierten Länder weisen weitgehend übereinstimmend breite multifunktionale Aufgabenprofile (mit Unterschieden insbesondere bei Schule und Gesundheitsversorgung) auf. (vgl. Tabelle 3). Während das *schwedische* Kommunalsystem in der Breite der kommunalen Aufgaben (und Ausgaben) weit an der Spitze steht, weisen auch die kommunalen Ebenen *Frankreichs* – als Folge der Dezentralisierung - inzwischen ein beachtliches Aufgaben- (und Ausgaben-) Profil auf (vgl. Tabelle 4). .

Eine institutionelle Reformwelle, die sowohl *England* und *Schweden* (als *government by committee*- Länder) als auch *Deutschland* und *Italien* (als Länder mit „Bürgermeister“-Tradition) – mit der Ausnahme von *Frankreich* – erfasst hat, zielte darauf, die kommunalpolitischen und –administrativen Leitungs- und Führungsstrukturen zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Kommunen zu stärken – durch deren „Individualisierung“ (in den *government by committee*- Ländern) bzw. durch Direktwahl (in den „Bürgermeister“-Ländern). Während in Schweden und Deutschland ungeachtet der Stärkung der kommunalen Exekutive das Machtverhältnis zwischen dieser und der gewählten Kommunalvertretung in einer *bipolaren* Balance zu bleiben scheint, hat sie in *England* und in *Italien* zu einem „monopolaren“ Übergewicht der Exekutive gegenüber der Kommunalvertretung geführt, wie eine solche Dominanz des *maire* für die kommunale Ebene in *Frankreich* seit langem kennzeichnend ist.

## Bibliographie

Bobbio, Luigi 2005: Italy after the storm, in: Denters, B./Rose, L.E. (eds.) Comparing Local Governance, New York 2005

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

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

Comité Balladur 2009, Comité pour la réforme des collectivités locales,  
<http://www.reformedescollectiviteslocales.fr/home/index.php>

Dexia 2006, Local Government Employment in the twenty-five Countries of the European Union, Paris

Dexia 2008, Subnational Governments in the European Union. Organisation, Responsibilities and Finance, Paris

Häggroth, Sören/Kronvall, Kai./Riberdahl, Curt/Rudebeck, Karin et al. (1993), Swedish Local Government. Traditions and Reform, Stockholm: The Swedish Institute

Hoffmann-Martinot, Vincent (2003), The French Republic, one yet divisible?, in: Kersting, Norbert/Vetter, Angelika (eds.), Local Government Reform in Europe – Closing the Gap between Democracy and Efficiency, Opladen: Leske + Budrich, pp. 157-182

Hoffmann-Martinot, Vincent (2006), Reform and Modernization of Urban Government in France, in: Hoffmann-Martinot, Vincent/Wollmann, Hellmut (eds.), State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence, Wiesbaden: VS Verlag, pp. 231-252

Jegouzo, Yves (1993), Communes rurales, décentralisation et intercommunalité, in: Gilbert, Guy/Delcamp, Alain (eds.), La décentralisation dix ans après, Paris Librairie générale de droit et de jurisprudence, pp. 183 ff.

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

Kuhlmann, Sabine 2009, Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationale Institutionenpolitik im deutsch-französischen Vergleich, Nomos: Baden-Baden

Kuhlmann, Sabine/Röber, Manfred (2006), Civil Service in Germany. Between Cutback Management and Modernization, in: Hoffmann-Martinot, Vincent/Wollmann, Hellmut (eds.), State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence, Wiesbaden: VS Verlag, pp. 89-110

Laux, Eberhard (1999), Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funktionalreformen, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2. Aufl., Opladen: Leske + Budrich, S. 168 ff.

Lorenz, Sabine/Wollmann, Hellmut (1999): Kommunales Dienstrecht und Personal, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2. Aufl., Opladen: Leske + Budrich, S. 490-512

Mabileau, Albert ;1994: Le système local en France, 2ième.ed., Montchrestien Paris

Marcou, Gérard. 2000: La réforme de l'intercommunalité, in: Annuaire 2000 des Collectivités Locales. Paris: CNRS. pp. 3-10

Marcou, Gérard 2004, Décentralisation – quelle théorie de l'Etat, in: Marcou, Gérard/ Wollmann, Hellmut (eds.), Annuaire 2004 des Collectités Locales, CNRS Paris, pp. 235- 252

Marcou, Gérard/ Wollmann, Hellmut 2008a, Europe, in : Cités et Gouvernements Locaux Unis (ed.), La décentralisation et la démocratie locale dans le monde, Barcelona, pp. 196-231 (download [www.cities-localgovernments.org/gold/gold\\_report.asp](http://www.cities-localgovernments.org/gold/gold_report.asp))

Marcou, Gérard/ Wollmann, Hellmut 2008b, Europe, in : United Cities and Local Governments (ed.), Global Report on Decentralisation and Local Democracy, Barcelona, pp. 125-160 (download [www.cities-localgovernments.org/gold/gold\\_report.asp](http://www.cities-localgovernments.org/gold/gold_report.asp))

Montin, Stig (2005), The Swedish Model: Many Actors and a few strong leaders, in: Berg, Rikke/Rao, Nirmila (eds.), Transforming Local Political Leadership, Houndmills: Palgrave, pp. 116-130

Norton, Allan (1994), International Handbook of Local and Regional Government, Aldershot: Edward Elgar

- Peters, Guy 2008, The Napoleonic tradition, in: *International Journal of Public Sector Management*, vol. 21, no. 2, pp. 118- 132
- Pierre, Jon (1994), *Den lokala staten. Den kommunala självstyrelsens förutsättningar och restriktioner*. Stockholm: Almqvist & Wiksell
- 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
- Reichard, Christoph/ Marcou, Gérard/ Grossi, Giuseppe 2009, Institutional variants of local public service provision in a comparative view, in: Wollmann, Hellmut / Marcou, Gérard (eds.), *Comparing public service provision in Germany, France, Italy and the U.K.*, Edward Elgar (forthcoming)
- 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
- SOU (2007a), 10, Hållbar samhällsorganisaton med utvecklingskraft. Anvarskommitténs slutbetänkande (Nachhaltige Sozialstaatsorganisation und Innovationskraft. Schlussbericht, Feb. 2007), <http://www.regeringskansliet.se/sb/d/8728/a/77520>
- SOU (2007b), 10, Anvarskommitténs, slutbetänkande, English language summary
- Thoenig Jean-Claude (2005) Territorial administration and political control: decentralisation in France. In *Public Administration* vol 83, nr 3, 2005, 685-708.
- 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, pp.39-58
- Wollmann, Hellmut 2002, Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – ein Auslaufmodell?, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, Heft 1, pp. 24- 35
- Wollmann, Hellmut 2003a, Is the traditional model of municipal self-government in Germany becoming defunct?, in: *German Journal of Urban Research*, no. 1, pp. 24-49 (download [www.difu.de/index.shtml?publikationen/dfk/en](http://www.difu.de/index.shtml?publikationen/dfk/en))
- Wollmann, Hellmut 2003b, Le modèle traditionnel de la libre administration communale allemande survivra-t-il à la pression de la libéralisation européenne, au New Public Management et à la crise financière?, in: Marcou, Gérard/ Wollmann, Hellmut eds.), *Annuaire 2003 des collectivités locales*, CNRS: Paris, pp. 163-176
- Wollmann, Hellmut 2004a Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: between multi-function and single-purpose organisations, in: *Local Government Studies*, vol. 30, no.4, pp. 639-666
- Wollmann, Hellmut 2004b, The two waves of territorial reform of local government in Germany, in: Meligrana, John (ed.), *Redrawing Local Government Boundaries*: Vancour: UBC Press, pp. 106 –129
- Wollmann, Hellmut 2008a, *Reformen in Kommunalpolitik und –verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich*, Wiesbaden-VS Verlag
- 
- Wollmann, Hellmut 2008b, Comparing local government reforms in England, Sweden, France and Germany, Between continuity and change, internet publication in: [www.wuestenrot-stiftung.de/download/local-government](http://www.wuestenrot-stiftung.de/download/local-government)
- Wollmann, Hellmut 2008c, Local Leadership and Local Democracy. The cases of England, Sweden, Germany and France in Comparative Perspective, in; *Local Government Studies*, vol. 34, no. 2, pp. 279-298
- Wollmann, Hellmut 2008d, La réforme de l’administration locale entre changement et continuité. Une perspective comparatiste sur l’ Angleterre, l’ Allemagne, les pays scandinaves, l’Espagne et la Hongrie, in: Marcou, Gérard/ Wollmann, Hellmut (eds.), *Annuaire 2008 des Collectivités Locales*, Paris CNRS, pp. 165-188
- Wollmann, Hellmut 2009, Territorial reforms of local government levels in East German Länder, in:

Swianiewicz, Pawel (ed.). Lessons from territorial consolidation reforms – European Experience, Budapest: LGI series (forthcoming)

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. Convergence and Divergence. VS Verlag fuer Sozialwissenschaften: Wiesbaden, p. 11-37

Wollmann, Hellmut/ Bouckaert, Geert 2008, Réorganisation de l’Etat en France et en Allemagne : entre « territorialité » et « fonctionnalité », in: Pouvoirs Locaux, 2008, no. 76,