

Hellmut Wollmann

**Reformen der kommunalen Politik- und Verwaltungsebene
in *Großbritannien, Schweden und Frankreich.*
Ansätze, Verläufe und Ergebnisse**

in: Jann, Werner u.a. , 2004, Status Report Verwaltungsreform, Berlin: Sigma, S. 36-50

0. Vorbemerkungen

Zur Konzipierung, Strukturierung und Eingrenzung der nachstehenden international vergleichenden Erörterung der Verwaltungsreformen auf der kommunalen Ebene sei vorab angemerkt:

- Der Aufsatz soll sich auf die Entwicklung in *Großbritannien*, *Schweden* und *Frankreich* beziehen und beschränken. Diese Länderauswahl könnte sich als Gründen als besonders aufschlußreich erweisen. Zum einen weisen die drei Länder gerade in der Stellung und Funktion der kommunalen Ebene markante (staatsorganisatorische, verwaltungskulturelle usw.) Unterschiede auf. Zum andern werden sie in vergleichenden Abhandlungen, in deren Mittelpunkt die auf *nationaler/zentralstaatlicher* Ebene durchgeführten Verwaltungsreformen standen (vgl. Naschold 1995, Löffler 1998, Naschold/Jann/Reichard 1999, Pollitt/Bouckaert 2000, 2003, Wollmann 2003a, 2003b, vgl. auch Bouckaert in diesem Band), unterschiedlichen Reformtypen und –profilen zugeordnet. So werden in der von Pollitt/Bouckaert 2000 vorgeschlagenen Typologie und Interpretation *Großbritannien* als „*marketizing*“, *Schweden* als „*modernizing*“ und *Frankreich* als „*maintaining*“ Land identifiziert. Es fragt sich, ob diese wesentlich auf die nationale Ebene bezogene Einordnung auch für die kommunale Ebene zutrifft.
- Um die institutionen- und verwaltungspolitischen Reformen in einer möglichst aussagekräftigen Breite zu erfassen, sollen sowohl solche (eher „traditionelle“) Reformansätze, die im (vertikalen) Verhältnis von Staat und Kommunen auf die Veränderung der Rahmenbedingungen kommunaler Politik und Verwaltung (Dezentralisierung usw.) gerichtet sind, als auch solche in den Blick genommen werden, die auf die Reform der Politik- und Verwaltungsstrukturen und –verfahren innerhalb der Kommunen selbst (insbesondere durch die Einführung von *New Public Management*) zielen.
- Da in den hier diskutierten drei Ländern tiefgreifende verwaltungspolitische Reformen der kommunalen Ebene in den frühen 1980er Jahren in Gang kamen, soll unsere Betrachtung – freilich mit einem Akzent auf den jüngsten Entwicklungen – zeitlich entsprechend zurückgreifen.
- In Übereinstimmung mit Tenor des gesamten Bandes ist der Beitrag insofern auf eine *Evaluation* angelegt, als die relevanten Reformkonzepte und -absichten herausgearbeitet und deren Zielerreichung bzw. –verfehlung, deren Ergebnisse und (auch unbeabsichtigte)

Wirkungen nach Möglichkeit identifiziert werden sollen. Hierbei sollen sich die nachstehenden Ausführungen nach Möglichkeit an dem jenem in der Diskussion um Verwaltungspolitik inzwischen gängigen analytischen Dreischritt orientieren, in dem –je nach Reichweite der evaluativen Fragestellung – zwischen Evaluation der institutionellen, der Verfahren-/Prozeß und der Ergebnis-/out-/outcome-Veränderungen unterschieden wird (vgl. Pollitt/Bouckaert 2000, 2003, Wollmann 2002b, 2003b). Für die empirischen sollen verfügbare Untersuchungen und Literaturquellen (sekundäranalytisch) genutzt werden.

- Im folgenden Kurzberichten soll „länderweise“ vorgegangen werden, um die interessierenden Reformansätze, -verläufe und –ergebnis im Kontext der sie beeinflussenden Ausgangsbedingungen und Gegebenheiten des Landes erfassen und interpretieren zu können.
- Abschließend sollen die Befunde vergleichend diskutiert und einige Schlußfolgerungen für die deutsche Reformdiskussion formuliert werden.

1. Großbritannien

Ausgangsbedingungen:

Obleich geschichtlich strikt unitarisch verfaßt, wies *Großbritannien* bis in die 1970er Jahre dank der politischen und funktionalen Stärke seiner (zweistufig aus *counties* und „districts“ bestehenden) kommunalen Ebene (*local government*) eine ausgeprägt dezentrale Politik- und Verwaltungsstruktur auf. In der jüngeren Entwicklung war die kommunale Ebene insbesondere für eine breite Palette von (sozialen) Dienstleistungen zuständig, die überwiegend durch eigenes kommunales Personal erbracht wurden. Aufgrund eigener kommunaler Steuern („local rate“) besaßen die Kommunen traditionell eine beträchtliche finanzielle Autonomie. Als Ergebnis einer radikalen kommunalen Gebietsreform (1974) beträgt die Durchschnittsgröße der *districts* (als der unteren kommunalen Einheiten) rund 130.000 und die der *counties* rund 700.000 Einwohner.

Die kommunale Politik- und Verwaltungsebene erlebte in *Großbritannien*¹ in den letzten 30 Jahren zwei Veränderungswellen, deren eine (besonders tiefreichende) 1979 von der Konservativen Regierung (unter Premierminister *Margaret Thatcher*) und deren andere seit 1997 von der *New Labour*-Regierung (unter *Tony Blair*) – unter jeweils sehr unterschiedlichen politischen und ideologischen Prämissen – ausgelöst worden ist.

¹ genauer: England

Veränderungsschub unter der Konservativen Regierung (1979-1997)

Die auf die kommunale Ebene gerichtete Politik der Konservativen Regierung war insbesondere von zwei Absichten und Motiven angetrieben. Zum einen ging es der Regierung darum, ihre neoliberalen Politikziele (Reduzierung des überkommenen Wohlfahrtsstaats auf einen „schlanken Staat“, *lean state*, Marktliberalisierung, Wettbewerb und Privatisierung) insbesondere gegenüber den Kommunen durchzusetzen, in denen sie (mit ihrem Monopol in der Erbringung der sozialen Dienstleistungen) eine Kernstruktur des Wohlfahrtsstaats erblickte. Zugleich war sie parteipolitisch erpicht, die lokale Machtbasis der Labour Partei in den Kommunen zu schleifen.

Zentralisierung durch politische und funktionale Schwächung der Kommunen

Zum einen wurden unter der Konservativen Regierung eine ganze Reihe von Gesetzen und Maßnahmen in Kraft gesetzt, die insgesamt darauf zielten, die Stellung der Kommunen politisch und funktional zu schwächen. Dies traf auf die weitere Beschneidung der finanziellen Autonomie der Kommunen ebenso zu wie auf die Etablierung von staatlich finanzierten und gelenkten lokalen Organisation, über die die Zentralregierung in wichtigen kommunalen Handlungsfeldern (*Urban Development Corporations* in Fragen der Stadtentwicklung) unmittelbar intervenierte. Zwar konnte die Konservative Regierung in einigen der verfolgten Politiken (beispielsweise in der Ablösung der traditionellen Kommunalsteuer, *rate*) nur teilweise durchsetzen. Jedoch vollzog sich innerhalb weniger Jahre im Verhältnis von Zentralstaat und Kommunen ein tiefreichender Wandel und Bruch, der als der Übergang *Großbritanniens* von einem „unitary highly decentralized“ zu einem „unitary highly centralized country“ charakterisiert worden ist (vgl. Jones 1990: 208).

Markt, Wettbewerb, Privatisierung, New Public Management

Angesichts dessen, daß die Kommunen eine wohlfahrtsstaatliche Schlüsselrolle im Feld der sozialen Dienstleistungen spielte und fast ausschließlich von kommunalen Personal erbracht wurden, war die Konservative Regierung entschlossen, die Kommunen auf eine „enabling

function“ zu beschneiden und die Erbringung der öffentlichen Leistungen – im Wege der Ausschreibung und des Wettbewerbs – zu privatisieren. In dieser strategischen Absicht verabschiedete sie ab 1980 eine Abfolge von Gesetzen, in denen die Kommunen verpflichtet wurden, ihre Aufgaben im Wege der Ausschreibung zu vergeben (*Compulsory Competitive Tendering, CCT*).

Die gesetzliche Einführung des *CCT*-Regimes hat erhebliche Wirkungen ausgelöst (für eine Übersicht der Untersuchungen und Ergebnisse vgl. Wegener 2002: 75 ff, auch mit einer Fallstudie zum District Braintree).

- Unter dem Blickwinkel der *institutionellen* Veränderungen haben zahlreiche Kommunen auf *CCT* durch verwaltungsinterne Reorganisation, insbesondere durch die organisatorische Trennung von Besteller- („purchaser“) und Anbieter- („provider“) Einheiten reagiert (vgl. Walsh 1995: 42).
- Zwar wurde ein erheblicher Teil der Ausschreibungen von privatwirtschaftlichen Anbietern gewonnen, jedoch erwiesen sich die kommunalen Anbieter als bemerkenswert konkurrenzfähig.
- Hinsichtlich der *Prozess- und Ergebnisveränderungen* zeigten sich, unabhängig davon, ob intern oder extern erbracht, deutliche Kosteneinsparungen (zwischen 5 und 20 Prozent). Jedoch waren diese vielfach von verschlechterten Beschäftigungs- und Entlohnungsbedingungen, insbesondere der „blue-collar workers“, begleitet. Im Falle interner Leistungserstellung müßten bei der Ermittlung der Kosten allerdings die „Transaktionskosten“ in Rechnung gestellt werden. Hierbei wäre auch zu berücksichtigen, daß die Kommunen gegen das ihnen gesetzlich aufgezwungene *CCT*-Verfahren Widerstand leisteten und kommunale Manager erhebliche Zeit darauf verwandten, Wege zu finden, die gesetzliche Bestimmung zu umgehen (vgl. Löffler 2003: 85).
- Mittelfristig waren Preissteigerungen in dem Maße zu beobachten, wie externe Anbieter in der Einstiegsphase mit Billigangeboten den Markt zu erobern suchten und, sobald dies gelungen war, die Preise erhöhten.

Als Ergebnis der Politik der Zentralregierung, über die Schaffung oder Ermutigung von unter ihrem Einfluß stehender lokaler Organisationen in den Kommunen unmittelbar zu intervenieren, sowie als Resultat des durch *CCT* ausgelösten *outsourcing* von kommunalen Dienstleistungen an private Anbieter breitete sich auf der lokalen Ebene ein Geflecht von (vielfach als „quangos“ = „quasi-non-governmental organisations“ bezeichneter) Institutionen

aus (vgl. Skelcher 2000). Durch diese „Quangoisierung“ („quangoisation“) wurde nicht nur das überkommene Aufgabenprofil von *local government* zunehmend ausgehöhlt („hollowing out“), sondern auch dessen Fähigkeit reduziert, die damit lokalen Dienstleistungen und Tätigkeiten in gesamtkommunalem Interesse zu koordinieren.

Reformschub unter der New Labour-Regierung (seit 1997)

Zwar ist die von der *New Labour*-Regierung ab 1997 gegenüber den Kommunen eingeschlagenen Politik unverkennbar davon bestimmt, unter dem neuen politischen Leitbild eines „Third Way“ auch von den kommune-feindlichen und marktliberalen Zuspitzungen der konservativen Vorgängerregierung abzurücken. Jedoch erweist sich die *New Labour*-Politik in ihrem Festhalten an zentralstaatlichem und instrumentellem Zugriff auf die Kommunen weithin als Fortsetzung der Konversativen Politik „mit anderen Mitteln“

Strukturreform des überkommenen local government Modells

In deutlichem Kontrast zur Konservativen Regierung, auf eine politische und funktionale Schwächung des *local government* hingearbeitet hatte, legte die *New Labour*- Regierung unmittelbar nach ihrem Amtsantritt ein Konzept für eine Reaktivierung des *local government* vor (vgl. White Paper „Modern Local Government in Touch with the People“, DETR 1998). Zwar ist dieses Reformkonzept sowohl auf eine Stärkung der kommunalen Entscheidungsstrukturen (durch eine Reform des überkommenen „government by committee“ Systems, dh. der auf kollegial entscheidenden sektoralen Ausschüssen der Kommunalvertretung beruhenden Kommunalsystems) als auch auf (Wieder-)Belebung der lokalen Demokratie gerichtet (vgl. vgl. etwa Wilson/Game 2002. Nach ihrer Wiederwahl im Jahr 2001 veröffentlichte die Blair-Regierung überdies eine umfassende „Local Government Modernisation Agenda“ (LGMA), deren Verwirklichung einer großangelegten Evaluation unterzogen werden soll (vgl. Bovaird/Martin/Sanderson 2001). Jedoch ist unverkennbar die vorrangige Absicht der Regierung, die Kommunen durch eine Modernisierung ihrer politisch-administrativen Führungsstruktur für die Implementation der zentralstaatlich vorgegebenen und kontrollierten Politik zu ertüchtigen.

Statt CCT nunmehr: „Performance Management von oben“

Nach ihrem Amtsantritt schaffte die *New Labour* Regierung 1997 das (bei den Kommunalpolitikern außerordentlich unbeliebte) *CCT*-Regime. Jedoch unternahm sie sogleich Schritte, an dessen Stelle ein *Best Value* (BV)-Regime zu setzen, das zwar keinen Privatisierungsdruck mehr entfaltete, aber die Kommunen unter die Kuratel eines von der Zentralregierung gehandhabten und mit Sanktionen bewehrten System von „Performance Management von oben“ stellte. In dem BV-Regime werden den Kommunen von der zentralen Ebene (durch die *Audit Commission*) Leistungsziele („performance indicators“) vorgegeben, deren Einhaltung durch die *Audit Commission* überwacht und nach einer „5-Punkte-Skala“ bewertet wird: Während die als „gut“ benoteten Kommunalverwaltungen von der Zentralregierung belohnt werden (durch Freistellung von gesetzlichen Bindungen, zusätzlichen Mitteln usw.), droht den „schlechten“ im schlimmsten Fall die zentral verfügte Absetzung der gewählten kommunalen Führung und ihre Ersetzung durch externe Fachleute. (vgl. etwa Wilson/Game 2002: 335 ff.).

Nach dem Probelauf in einem Pilot Programm (1997) und dessen Evaluation² wurde das BV-Regime durch den Local Government Act von 1999 für alle Kommunen verbindlich eingeführt. Im Dezember 2002 wurde eine erste Auswertung abgeschlossen und die Ergebnisse (mit namentlicher Benennung der einzelnen Kommunen und ihrer „Benotung“) veröffentlicht.

Zwar steht eine umfassende Evaluation des BV-Verfahren noch aus. Jedoch überwiegt in der kommunalen Praxis und in der Wissenschaft. Diese gilt zentralistischen Zugriff der Regierung auf die Kommunen, dem Wucherwuchs von Kontrollbehörden und Inspektoraten ebenso wie den Transaktionskosten, die etwa dadurch entstehen, daß Beschäftigte der Kommunen full-time mit der Anfertigung der Berichte zu tun haben³.

Inzwischen deutet vieles darauf hin, daß die *Audit Commission* ihren Arbeitstakt und Zeitplan für eine flächendeckende Berichterstattung nicht durchhalten kann, offenkundig nicht zuletzt deshalb, weil die von einzelnen Kommunen vorgelegten Best value-Berichte in ihren Angaben vielfach kaum vergleichbar sind (so Andrew Coulson⁴).

² für Einzelheiten vgl. Wilson/ Game 2002: 338 ff., zum Evaluationsbericht vgl. DTLR 2001

³ Hierauf macht Andrew Coulson, Mitglied des Leitungsausschusses („Cabinet“) der Stadt Birmingham, in einer Korrespondenz mit dem Verf. aufmerksam

⁴ vgl. vorstehende Fußnote

Neuerdings scheint das BV Regime von einem „Comprehensive Assessment“ (CPA)-Verfahren abgelöst zu werden, bei dem es sich um eine zusammenfassende Bewertung der mit den einzelnen Handlungsfeldern befaßten „Inspektionsbehörden“ (inspectorates) handelt.

Auch wenn das BV-Regime wegen seines zentralistischen Grundzugs von den Kommunen abgelehnt (und von nicht wenigen wohl auch sabotiert) wird, haben diese den Grundgedanken eines interkommunalen Leistungsvergleichs durchaus akzeptiert und begonnen, solche auf freiwilliger Basis zu praktizieren. So gründete der kommunale Verband (Local Government Association) 1998 eine Organisation (*Improvement and Development Agency, Idea*, www.idea.gov.uk), in der Erfahrungen über Selbstevaluierung (self-assessment) und wechselseitige Evaluierung (peer reviews) ausgetauscht werden – in Zusammenarbeit mit der *Audit Commission* und mit dem zuständigen Ministerium DETR (vgl. Wilson/Game 2002: 40. Inzwischen wird auch von der (freiwilligen) Bildung von (freiwilligen) „benchmarking clubs“ von Städten berichtet.

2. Schweden

2.1. Ausgangsbedingungen

In seiner Verfassungstradition hat *Schweden* einen unitarischen, zugleich aber ausgeprägt dezentralen Staat mit einer politisch wie funktional starken (zweistufigen) kommunalen Selbstverwaltung. Die breite Zuständigkeit der Kommunen erstreckt sich insbesondere auf die sozialen Dienstleistungen, die herkömmlich fast ausschließlich von kommunalen Bediensteten erbracht wurden. Der hohe Grad kommunaler Autonomie findet darin ihren Ausdruck, daß die Kommune ihre Ausgaben zum größten Teil noch immer aus eigenen Steuern finanzieren. 1974 wurde eine einschneidende kommunale Gebietsreform durchgeführt, als deren Ergebnis Kommunen mit einer Durchschnittsgröße von etwa 30.000 Einwohnern entstanden sind.

Reform der kommunalen Politik- und Verwaltungsstrukturen

1991 wurde ein neues Kommunalgesetz verabschiedet, durch das – mit dem Ziel weiterer Dezentralisierung - die Zuständigkeiten der Kommunen, nicht zuletzt in Fragen der internen Organisation, erweitert wurden. Befugnisse der Kommunen, nicht zuletzt in Fragen ihrer

internen Organisation, erweitert wurden (vgl. Häggroth et al. 1993). Die gesetzgeberische Absicht war unverkennbar darauf gerichtet, die Kommunen insbesondere zu einer Reform des überkommenen Ausschußsystems (government by committee) und einer Pluralisierung der kommunalen Leistungserbringung zu ermutigen.

Von Ort zu Ort unterschiedlich haben die Kommunen von diesem erweiterten Autonomiespielraum durch Umbau der kommunalen Entscheidungsstrukturen (Neuzuschnitt der Ausschüsse, Besetzung aller Ausschußvorsitzende durch die Mehrheitspartei usw.) Gebrauch gemacht (vgl. Montin 2003).

Markt-, Privatisierungs- und Managementstrategien

Seit den späten 1980er Jahren gewann die Diskussion um die Einführung von Konzepten und Instrumenten des *New Public Management* in den Kommunen zunehmend Anklang. Weitere Anstöße erhielt die Diskussion durch das neue Kommunalgesetz von 1991 und die in diesem eröffneten Handlungsspielräume. Weiteren Auftrieb dürfte die kommunale Diskussion dadurch erfahren haben, daß sich die 1991 auf der nationalen Ebene gebildete bürgerliche Regierung (1991-1994) eine an NPW orientierte Verwaltungsmodernisierung programmatisch zu eigen machte (vgl. Svensson/Wegener 2000). Auf der kommunalen Ebene wurden NPM-orientierte Modernisierungskonzepte zunächst vor allem in Kommunen mit bürgerlichen Mehrheiten in der weiteren Umgebung von Stockholm aufgegriffen.

Inzwischen sind weitreichende *institutionelle* Veränderungen zu beobachten.

- Ein erheblicher Teil der Kommunen hat derweil Reformschritte in der einen oder anderen NPM-Variante eingeleitet (vgl. hierzu die vom *Staatkontoret* 1996 durchgeführte Erhebung, vgl. hierzu auch Welfare Commission 2002: 171).
- So sind die Ausschüsse der Kommunalvertretungen, die im traditionellen schwedischen Kommunalsystem („government by committee“) in einzelnen Politikfeldern (Kinder-, Altenbetreuung usw.) für Entscheidung ebenso wie für Durchführung zuständig sind, zunehmend dazu übergegangen, sich auf die politische Steuerung zu konzentrieren und für die Durchführung – bei Trennung einer Besteller- und einer Dienstleister-Rolle (purchaser/provider split) - auf Managementinstrumente, wie MbO, MbR und Zielvereinbarung zu setzen (vgl. Montin 2003: 7 mit Hinweis auf Fallstudien).

- Verbreitet wird inzwischen (in Abkehr von dem überkommenen Dienstleistungsmonopol der Kommunen) von dem *outsourcing* von Dienstleistungen (insbesondere für Kinder- und Altenbetreuung) Gebrauch gemacht und hierbei auch mit Gutscheinen („vouchers“) gearbeitet ((vgl. Svensson/Wegener 2000)⁵.

Hinsichtlich der „*output*“-Wirkungen von kommunaler Privatisierung und Verselbständigung der Leistungserbringung wird – unabhängig davon, ob privatisiert oder Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistern gewählt wurde – überwiegend von Qualitätsverbesserungen bei gleichzeitiger Kostensenkung berichtet (vgl. Fölster 1997: 143 ff, Wegener 1997: 99 sowie – auf der Basis einer Fallstudie – Svensson/Wegener 2000).

In dem Maße, wie Instrumente eines auf Leistungsindikatoren („*performance indicators*“) gestützten „*Performance management*“ (MbO, MbR) in den Kommunen angewandt werden, werden entsprechende Informationen über Leistungserreichung (und auch –verfehlung) der kommunalen Verwaltungen verfügbar. Als Ausdruck der „*Freiheit auf Information*“, die als Bürgerrecht in der schwedischen politischen Kultur verwurzelt und gesetzlich garantiert ist, sind diese Leistungsdaten in den einzelnen Kommunen frei (vielfach über die Websites der Kommunen) zugänglich.

In den letzten Jahren wurden – auf Initiative und unter Betreuung des Schwedischen Städteverbandes – verschiedene regionale „*benchmarking*“-Ringe von Gemeinden zur Ermittlung und zum Austausch von Leistungsdaten gebildet (vgl. Swedish Association of Local Authorities 2000: 16 ff.). Auch deren Ergebnisse sind – gemeindescharf – öffentlich zugänglich.

3. Frankreich

3.1. Ausgangsbedingungen

Das Politik- und Verwaltungssystem *Frankreichs* war traditionell Jahre durch einen ausgeprägten Zentralismus gekennzeichnet, in dem die *Departéments* und die Kommunen („*communes*“) als Selbstverwaltungskörperschaften (bis in die späten 1970er Jahre) nur geringe selbständige Aufgaben und Funktionen besaßen. Die regionale und lokale Ebene war von dem von der Zentralregierung ernannten *Präfekten* dominiert, der Chef der staatlichen

⁵ mit einer Fallstudie zu Täby, einer in der Nähe von Stockholm liegenden Stadt mit 60.000 Einwohnern, wo sich die bürgerliche Gemeinderatsmehrheit 1994 dem Ruf nach „*Freiheit der Konsumentenwahl*“

Departement-Verwaltung war und eine strikte Aufsicht („tutelle“) über die Selbstverwaltung der Departements und Kommunen ausübte und überdies deren administrative Funktionen wahrnahm. Auch die Erbringung sozialer Dienstleistungen lag überwiegend bei der staatlichen Verwaltung. Anders als in den „nordeuropäischen“ Ländern kam in *Frankreich* eine Gebietsreform der 35.000 Kommunen (mit durchschnittlich 1.700 Einwohnern) bislang nicht zustande. Als Reaktion auf dieser hochgradigen Zersplitterung der kommunalen Ebene wurden zahlreiche (Zweckverbänden vergleichbare) Organisationsformen interkommunaler Kooperation gebildet und spielen die Netzwerke institutionalisierter interkommunaler Zusammenarbeit („intercommunalité“) eine große (und wachsende) Rolle (vgl. Marcou 2000).

Dezentralisierung

Im Jahr 1982 leitete die neue sozialistische Regierung eine (vor dem Hintergrund der zentralistischen Verfassungstradition geradezu revolutionären) Dezentralisierung der Politik- und Verwaltungsstrukturen ein, die insbesondere eine politische und funktionale Aufwertung der (22) Regionen, der (100) Departements als Selbstverwaltungsebene und (in deutlich geringerem Maße) auch der Kommunen, vor allem der Großstädte brachten. Den Departements wurde z.B. die Verantwortung für die sozialen Dienste übertragen. Im weiteren Verlauf (so insbesondere 1992) die eine Dekonzentration der staatlichen Verwaltung weiter vorangetrieben.. Insgesamt sind jedoch diese Schritte einer politischen Dezentralisierung und administrativen Dekonzentration bislang weithin eher Stückwerk geblieben, wie insbesondere die fortdauernde starke unmittelbare Präsenz zentralstaatlicher Dienststellen auf den kommunalen Ebenen („interministérielle locale“) demonstriert.

Einführung von Management, Wettbewerb und Privatisierung auf der kommunalen Ebene

Der organisatorische und personelle Auf- und Ausbau der Kommunalverwaltung setzte in den französischen Städten (mit Ausnahme von Paris) erst in den 1960er Jahren einsetzte (vgl. Borraz 1998: 141 ff.) – in Widerspiegelung dessen, daß *Frankreich* erst nach dem 2. Weltkrieg in eine Phase stürmischer Verstädterung eingetreten ist

Maßgebliche Impulse für die Einführung von *NPM*-Konzepten auf der kommunalen Ebene insbesondere davon aus, daß als Ergebnis der Kommunalwahlen von 1983 die politische

Rechte in zahlreichen Städten die politische Mehrheit gewann. Damit rückte eine Kohorte von Bürgermeistern in die Bürgermeisterämter ein, von denen sich viele der („managerialen“) Vorstellung verschrieben, die Städte seien „Unternehmen“ zu führen („ville entrepreneuriale“, „ville stratège“). Es verdient hervorgehoben zu werden, daß die *NPM*-Diskussion in den Kommunen vordrang, noch bevor 1989 Ministerpräsident *Michel Rocard* 1989 die Modernisierung der Staatsverwaltung („*Renouveau du Service Public*“) auf die Tagesordnung staatlicher Politik setzte.

Aufgrund von evaluativen Informationen, die, soweit ersichtlich, nur in geringem Umfang verfügbar sind (vgl. Maury 1997 für eine sehr instruktive Fallstudie zur Stadt Nîmes – mit 140.000 Einwohnern), läßt sich insbesondere zu den institutionellen Veränderungen folgendes festhalten..

- In den Städten, die die Bürgermeister zu „Stadt-Unternehmen“ (*villes entrepreneuriales*) ummodellieren wollten, wurden (vorübergehend) die Dauerstellen durch Zeitverträge ersetzt (was indessen in der Folgezeit die regionalen Rechnungshöfe weitgehend untersagten).
- Konzepte und Instrumente eines „Performance Management“ wurden zunehmend in Kommunen, interkommunaler Verbände („*intercommunalité*“) und Départements diskutiert und eingeführt (so Leistungsindikatoren, auf diese gestützte interne controlling-Verfahren, „*contrôle de gestion*“, aber auch externe Evaluationsverfahren. Die Vielzahl (und Unübersichtlichkeit) der mehreren (sich überlagernder) interkommunalen Verbände erhöht die Dringlichkeit, aber auch methodischen usw. Probleme solcher internen wie externen Kontrollverfahren (vgl. Vollemaere 2002: 53 ff., für eine Fallstudie zur Verbandskommune, *Communeauté Urbaine, Lille* vgl. Chanut 2002: 70).
- Verbreitet werden Ausschreibungsverfahren (*appels d'offre*) und (an quantitativen Leistungszielen orientierte) Verträge (*contrats*) in der Vergabe sozialer Dienstleistungen angewandt.
- In einer Reihe von Städten (so in Nîmes) wurden die städtischen „*services publics*“ (Wasser, Abfallbeseitigung usw.) vollständig privatisiert. Hierbei ist allerdings daran zu erinnern, daß die französischen Städte in einer in das 19. Jahrhundert zurückreichenden Tradition die Leistungen der „Daseinsvorsorge“ vielfach an private Dienstleistungsunternehmen im Wege von Konzessionsverträgen vergeben (vgl. Lorrain 1995).

Zu den „output“-Wirkungen dieser Veränderungen liegen, soweit ersichtlich, nur wenige gesicherte Erkenntnisse vor. Als Folge der in Nîmes nach 1983 vorgenommenen

Privatisierungen werden erheblicher Preissteigerungen, z.B. bei Wasser berichtet (vgl. Maury 1997: 151).

Seit den mittleren 1990er Jahren scheint die „manageriale“ Welle nicht zuletzt dadurch an Schwung verloren zu haben, daß viele der programmatisch „entrepreneurialen“ Bürgermeister in den Kommunalwahlen von 1995 abgewählt worden sind (so auch in Nîmes, vgl. Maury 1997) und das Bild der *NPM*-Modernisierung in manchen Städten durch mehrere medienwirksame Fälle von Korruption verdunkelt worden ist.

4. Zusammenfassender Ausblick: Was kann die deutsche Reformpraxis aus dem internationalen Vergleich lernen?

Zunächst soll an die eingangs erwähnte von Pollitt und Bouckaert vorgeschlagenen Typologisierung des Modernisierungsprofils der Länder (vgl. Pollitt/Bouckaert 2000, vgl. auch Bouckaert in diesem Band) angeknüpft werden, in der *Großbritannien* als „*marketizing*“ (und damit auf der *NPM*-Modernisierungsskala am weitesten fortgeschritten), *Schweden* als „*modernizing*“ (und damit als „mittlerer“ Fall) und *Frankreich* als „*maintaining*“ (und damit als beim traditionellen Verwaltungsmodell verharrendes) Land interpretiert werden. Mit Blick darauf, daß diese Typologie sich weitgehend auf die Entwicklungen auf der nationalen Ebene und zudem zeitlich auf die fortschreitenden und 1990er Jahre bezog, legen die in diesem Aufsatz angerissenen *kommunalen* (und zum Teil jüngsten) Entwicklungen eine teilweise andere Typologisierung und Interpretation nahe. *Großbritannien* ragt in der hier verfolgten Betrachtung als das Land heraus, in dem die kommunale Ebene am stärksten umgekrempt worden ist, aber weniger durch „Marketization“ denn durch Zentralisierung und (seit 1997) durch „von oben“ instrumentierendes Performance Management. *Schweden* stellt sich auch in der kommunalen Betrachtung als „modernization“ Land dar, in dem sich wohl am weitesten eine „Amalgamierung“ von traditionellen und *NPM*-inspirierten Strukturen und Verfahren herausgebildet hat. *Frankreich* ist kaum als „*maintaining*“ einzustufen, wenn man die durch Dezentralisierung, Dekonzentration und „intercommunalité“ ausgelösten „intergouvernementalen“ Veränderungen, aber auch die *NPM*-inspirierten Veränderungen in den Kommunalverwaltungen berücksichtigt.

Was könnte für die deutsche reformpolitische Diskussion und Praxis aus dem internationalen Vergleich gelernt werden?

- Im (vertikalen) Verhältnis von Staat und Kommunen rückt der Vergleich mit dem hohen Zentralisierungsgrad, den einerseits *Frankreich* bis in die frühen 1980er Jahre (mit funktional schwacher kommunaler Selbstverwaltung) aufwies und der andererseits *Großbritannien* seit den frühen 1980er Jahren (mit als Folge der Thatcher'schen Politik funktional stark geschwächtem und „gangoisiertem“ local government) kennzeichnet, zunächst den „Modernitätsvorsprung“ in den Blick, der dem Politik- und Verwaltungssystem der Bundesrepublik vermöge des föderalistisch-dezentralen System und hierbei nicht zuletzt dank seiner politisch und funktional starken kommunalen beizumessen ist (zum Argument der „Modernitätsvorsprünge“ vgl. Wollmann 1996: 3 ff.)⁶; hinsichtlich der durch das Kommunalmodell geprägten dezentralen Struktur zeigt sich eine deutliche Gemeinsamkeit mit *Schweden*. Ein weiterer „Modernitätsvorsprung“ wird in dem traditionellen Subsidiaritätsprinzip sichtbar, aufgrund dessen in Deutschland (anders als in *Großbritannien* und in *Schweden*, wo die kommunalen Dienstleistungen bis in die 1980er Jahre fast vollständig von kommunalem Personal erbracht wurden, was dort einen entscheidenden Auslöser für neo-liberale Kritik und den Ruf nach Wettbewerb lieferte) diese weitgehend von den Wohlfahrtsverbänden als nicht-staatlichen/nicht-kommunalen Institutionen erledigt werden.

In dem Maße, wie die traditionelle Stellung der Kommunen in der jüngsten Zeit durch eine reihe von Faktoren (u.a. Deregulierungspolitik der EU, budgetäre Krise) bedroht und diese zum „Auslaufmodell“ werden könnte (vgl. Wollmann 2002a), sind alle politischen und administrativen Akteure gefordert, dieser Tendenz (durch Sicherung der autonomen, insbesondere auch finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen) mit dem Ziel entgegenzuwirken, deren Handlungs-, Reform- und Innovationsfähigkeit zu erhalten und zu erweitern.

- Während *Großbritannien* ein warnendes Beispiel dafür gibt, daß von oben angeordnete und kontrollierte Reformen der kommunalen Politik- und Verwaltungsstrukturen von den dem zentralen Zugriff eher widerstrebenden lokalen Akteuren eher blockiert denn verwirklicht werden, kann *Schweden* als ein ermutigender Fall dafür gesehen werden, daß in kommunaler Autonomie eingeleitete Reformschritte eher nachhaltige und langfristige Lernprozesse und Veränderungen erwarten lassen. Die Tatsache, daß auch in Deutschland die Modernisierung der Kommunalverwaltung seit den frühen 1990er Jahren als eine

⁶ Diese positive Einschätzung mag manchem angesichts anderslautender, teils massiver Kritik („organisierte Unverantwortlichkeit“, „10 Jahre Modernisierungsrückstand“) auf den ersten Blick überraschend erscheinen, wird aber durch international vergleichende Untersuchungen gestützt, nicht zuletzt durch einen empirisch sorgfältigen Leistungsvergleich deutscher, französischer und US-amerikanischer Städte, bei denen die deutschen Untersuchungsstädte bei weitem am besten abschnitten (vgl. Sellers 2002).

„Modernisierungsbewegung von unten“ in Gang gekommen ist, weist ähnliche (durchaus ermutigende) Züge wie in *Schweden* auf.

- In *Schweden* scheint die Reformentwicklung darin fortgeschrittener zu sein, daß sich die „Amalgamierung“ der traditionellen Verwaltungsstrukturen mit den neuen Handlungskonzepten und –instrumenten bereits intensiver vollzogen hat (zum Konzept der „Amalgamierung“ des traditionellen und des *NPM*-Reformstrangs vgl. Wollmann 1999: 373). Ein genaueres Studium der Reformvoraussetzungen und –verläufe auf *Schwedens* kommunaler Ebene weitere reformpolitische Aufschlüsse geben.
- In der Entwicklung von „Leistungsindikatoren“ (*performance indicators*) und deren Veröffentlichung liefert die Entwicklung in *Großbritannien* ebenso wie in *Schweden* bemerkenswerte Hinweise, insbesondere in *Schweden*, ob die ungeschmälernte Veröffentlichung durch die Kommunen freiwillig ist, während sie in *Großbritannien*, jedenfalls in dem Best-Value-Regime, „von oben“ gesetzlich vorgeschrieben ist. Vor allem die auf Freiwilligkeit beruhende Transparenz von Leistungsmessungen und Benchmarking-Verfahren, wie sie in *Schweden* praktiziert wird (nicht allerdings die *Großbritannien* zentralstaatlich verordnete und durchgesetzte Transparenz!), sollte Anregung und Leitlinie für die deutsche kommunaler Praxis sein.

Bibliographie

Borraz, Olivier 1998, Gouverner une ville. Besançon 1959-1989, Paris: PUR

Bovaird, T./ Martin, S.J./ Sanderson, I, 2001, The feasibility of evaluating the impact of the Local Government Modernisation Agenda, London: DTLR (www.cirgr.cardiff.ac.uk)

Chanut, Véronique 2002, L'évaluation: Affaire d'Etat ou question d'organisation?, in: Revue Politiques et Management Public, vol. 20, no. 4, pp. 1 ff.

Department of the Environment, Transport and the Regions (DETR) 1998, Modern Local Government: In Touch with the People, Cmnd 4013, London: The Stationery Office

Department of the Environment, Transport and the Regions (DETR) 2001, Improving Local Public Services: Final Evaluation of the Best Value Pilot Programme, London: DETR (www.local.dtlr.gov.uk/research/bestva~1)

Fölster, S. 1997, Auswirkungen kommunaler Privatisierung und Dezentralisierung. in: Naschold, Frieder/ Riegler, C. (Hrsg.), Reformen des öffentlichen Sektors in Skandinavien, Baden-Baden: Nomos, S. 135-148

Häggroth, Sören et al. 1993, Swedish Local Government, Stockholm: The Swedish Institute

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

Löffler, Elke 1998, New Public Management im internationalen Vergleich, in: Grunow, Dieter/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel usw.: Birkhäuser, S. 323 ff.

Löffler, Elke 2003

Lorrain, Dominique 1995, in: Lorrain, Dominique/ Stoker, Gerry (eds.) 1995, La privatisation des services urbains en Europe, Paris: La Découverte, pp.

Marcou, Gérard (ed.) 2000, Annuaire 2000 des Collectivités Locales, La réforme de l'intercommunalité, Paris: CNRS

Maury, Yann 1997, Les contradictions du néo-libéralisme gestionnaire: L'exemple du système municipal Nîmois (1983-1995), in: Revue Politiques et Management Public, vol. 15, no. 4, pp. 145-169

Montin, Stig 2003, The Swedish model: many actors and few strong leaders, unveröff. Ms.

Naschold, Frieder 1995, Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa, Berlin: Sigma

Naschold, Frieder/ Jann, Werner/ Reichard, Christoph 1999, Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit. Internationale Erfahrungen zentralstaatlicher Verwaltungsreform, Berlin: Sigma

Oppen, Maria 1997, Der Bürger und Kunde als ProMotor im Modernisierungsprozess, in: Naschold, Frieder u.a. (Hrsg.), Innovative Kommunen, Stuttgart usw.: Kohlhammer, S. 231 ff.

Pollitt, Christopher/ Bouckaert, Geert 2000, Public Management Reform, Oxford: Oxford U Press

Pollitt, Christopher/Bouckaert 2003, Evaluating public management reforms. An international perspective, in: Wollmann, Hellmut (ed.), Evaluation in public-sector reform, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, pp. 12 ff.

Sellers, Jefferey M. 2002, Governing from Below, Cambridge: Cambridge U Press

Svensson, Arne/ Wegener, Alexander 2000, Public social services through market-type mechanisms, A case study from Täby, Sweden, unpubl. ms.

Swedish Association of Local Authorities, Annual Report 2000, Stockholm: Svekom

Vollemaere, Jeanne Marie 2002: Le contrôle interne aLa Communeauté Urbaine de Lille, in: Revue Politiques et Management Public, vo. 20, no.3, pp. 53 ff.

Walsh, K. 1995, Public services and Market Mechanisms, London: Macmillan

Wegener, Alexander 1997, Wettbewerb uzwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern, in: Naschold, Frieder/ Wegener, Alexander/ Oppen, Maria, Innovative Kommunen, Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, Stuttgart usw.: Kohlhammer

Wegener, Alexander 2002, Wettbewerb gestalten. Kommunale Wettbewerbsstrategien in den USA, Großbritannien und Neuseeland, Berlin: Sigma

Wilson, David/ Game, Chris 2002, Local Government in the United Kingdom, 3rd edition, Houndmills: Pelgrave

Wollmann, Hellmut 1996, Verwaltungsmodernisierung: Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und Modernisierungsdiskurse, in: Reichard, Christoph/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel usw.: Birkhäuser, S. 1 ff.

Wollmann, Hellmut 1999, Politik- und Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen: Zwischen Managementlehre und Demokratiegebot, in: Die Verwaltung, Bd. 32, Heft 3, S. 345 ff.

Wollmann, Hellmut 2002a, Die traditionelle deutsche Selbstverwaltung – ein Auslaufmodell?, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 41. Jhg., Heft 1, S. 24 ff.

Wollmann, Hellmut 2002b, Verwaltungspolitik und Evaluierung. Ansätze, Phasen und Beispiele im Ausland und in Deutschland, in: Zeitschrift für Evaluation, HJg. 1, Heft 1, S 75 ff.

Wollmann, Hellmut (ed.) 2003a, Evaluation in Public Sector Reform, Cheltenham etc.: Edward Elgar

Wollmann, Hellmut 2003b, Evaluation in Public Sector Reforms – towards a ‘third wave’ of evaluation? in: Wollmann, Hellmut (ed.), Evaluation in Public Sector Reform, Cheltenham etc.: Edward Elgar, pp. 1-11.

Wollmann, Hellmut 2003c, Evaluation in public sector reform. Trends, potential and limits in international perspective, in: Wollmann, Hellmut (ed.), Evaluation in Public Sector Reform, Cheltenham etc.: Edward Elgar, pp. 231-258